

Del plan de trabajo

1. Denominación del trabajo: “Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: una revisión de la literatura”.

2. Definición del problema y estado actual del conocimiento sobre la cuestión.

En la Argentina, la necesidad de regionalizar parece ser una constante desde fines de la década del '60, no solo en la provincia de Buenos Aires, sino a nivel país. El extenso territorio argentino llevó a obtener una división geográfica regional según aspectos formales y o funcionales, que fueron modificándose con los años. Un ejemplo de ello fue la Región Mesopotámica, consolidada a través de su aislamiento hídrico, y siendo un área con aspectos similares a sus regiones vecinas y hoy formando parte de la región del NEA y Pampeana.

Hay ciertos antecedentes de regionalización político- administrativa, como el de la época de los Presidentes Onganía y Alfonsín. Así como también se han presentado a lo largo de los años varios trabajos desde el sector público, como desde la academia, en los últimos años intentando explicar la necesidad y la forma de regionalizar el espacio, en pos de una estructura administrativa más eficiente e institucionalizada.

La Reforma del Estado en la Argentina de los años '90 llevó a consideraciones regionales dadas las transformaciones en la organización socio-económica y territorial en la política de descentralización, desregulación, del alejamiento del sector estatal en actividades productivas y de servicios, con sus consecuencias espaciales.

La Constitución de la Nación Argentina, en su Reforma constitucional adoptada en el año 1994, acompañó esta propuesta haciendo aportes a esta realidad geográfica en el Título Segundo correspondiente a los Gobiernos de Provincia, donde en su artículo 124, indica: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. De esta manera se favorece desde la Ley fundamental de la Nación el proceso de regionalización para el desarrollo económico y social.

En la provincia de Buenos Aires, la idea de corredores productivos fue la primera experiencia de regionalización desde los años '90. Ciertos autores como Elgue y Hadad (2002), señalan que “los denominados corredores productivos, constituyeron una regionalización *ad hoc*, efectuada oportunamente por el entonces Ministerio de la Producción y el Empleo. Al definir los corredores se buscó agrupar a rubros productivos tomados del CIIU (Código CIIU – Clasificación Internacional Industrial Uniforme) a 5 dígitos, considerando aquellos de interés provincial, en función de las normativas de promoción industrial. A fines de 1999 existían 13 consorcios, que agrupaban a 92 municipios del interior provincial. Desde el año 2000 se han liquidado 6 entes intermunicipales y creado 2 nuevos: uno institucionalizado (Consortio de Municipios del Conurbano Sur COMCOSUR) y otro no (Región Metropolitana Norte). Esta institucionalidad preexistente, es considerada como un elemento central para la propuesta de conformación de las regiones. Es necesario destacar asimismo, tal como señalan algunos autores (Elgue, 2005; Irigoyen, 2011), que la creación y sustentabilidad de esta clase de instituciones generadas “desde abajo” y orientadas al desarrollo regional no es un proceso sencillo, tanto a consecuencia de factores endógenos

(localismos, recelos históricos, débil identidad regional, excesiva enfatización de las diferencias y los conflictos, competencias por el liderazgo, deficiente capacidad burocrática, restricciones presupuestarias locales, ausencia de coordinación, etc.) como de factores exógenos a la región propiamente dicha (ausencia de marcos jurídico normativos adecuados a nivel provincial, indefinición del rol de la provincia, desconfianza de la burocracia provincial, restricciones presupuestarias provinciales, resistencia burocrática a la pérdida de competencias provinciales, etc.). Por ello, el Plan de Regionalización recupera las experiencias previas y a su vez viene a fortalecer el marco para potenciar y consolidar el desarrollo de estas instituciones”¹.

Cada trabajo propuesto a lo largo de los años cuenta con una metodología diferente, que depende de los diferentes procesos históricos-políticos. Los trabajos parten de dimensiones y variables muy diferentes, a veces asociados a características productivas estructurales de la Provincia, como también tienen en cuenta su PBG, características socio culturales, índices de desarrollo humano, o las características de la propiedad de la tierra, entre otras. Hay diferencias de conceptos acerca de la regionalización (homogénea, nodal o política), su metodología de análisis (funciones, flujos, densidades o clusters) y su institucionalización política. También se trata el avance la democracia directa (microrregiones, autonomía municipal), y la diferenciación entre descentralización y desconcentración (Irigoyen, 2011) e incluso hincapié en el concepto de eficiencia del Estado².

Algunos autores plantean la regionalización como condición necesaria para lograr un Estado dinámico y más eficiente, como una herramienta para promover el desarrollo productivo (Farah, 2010), desconcentrando el diseño y la ejecución de la política pública, alejando al Estado de la burocracia y los procedimientos formales (Montoya, 2011). Se intenta buscar una “escala” para gobernar. A veces, se da por hecho que regionalizar es un sinónimo de industrialización (Pin³, 2011).

Cada Ministerio sea nacional o provincial⁴, tiene su propia forma de regionalizar. Por eso también cabe destacar (nos preguntamos) si es una regionalización administrativa institucional la que necesitamos, o una que priorice la coordinación estratégica sobre la burocracia.

¹ “Plan de Regionalización: la estrategia de desarrollo para la Provincia”

² Constitución de la Provincia de Córdoba. Artículo 191.

³ Pin, Andrea (2011). II Seminario Internacional: “Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado”. Arquitectura fiscal y competencias de las Regiones Italianas.

⁴ En la Provincia de Buenos Aires específicamente cada Ministerio o ámbito gubernamental de decisión, toma una regionalización acorde con sus intereses, que en muchos aspectos son complementarios o bien se superponen en aspectos similares con otros Ministerios, Secretarías o Direcciones y sin embargo utilizan su propia regionalización en condición de autónoma o autárquica. Los ejemplos que se pueden mencionar para la Provincia de Buenos Aires son: El Ministerio de Trabajo divide el territorio provincial en 46 Delegaciones Regionales, el Ministerio de Salud lo hace en 12 regiones sanitarias, el Ministerio de Asuntos Agrarios divide la provincia en 7 regiones agropecuarias, la Dirección General de Cultura y Educación provincializa en 25 regiones educativas. El Ministerio de Seguridad divide en 4 regiones principales, de las cuales dependen las 32 jefaturas departamentales. El Registro Provincial de las Personas divide el territorio en 19 regiones administrativas, el Instituto Cultural lo hace en 12, la Subsecretaría de atención de las Adicciones, adoptó la división del Poder Judicial y al pasar a depender del Ministerio de Salud, la modificó adoptando sus 12 regiones sanitarias. En la actualidad, esta Subsecretaría está evaluando la transferencia al Ministerio de Desarrollo Social, lo que seguramente cambiaría su situación nuevamente. IOMA divide la provincia en 14 regiones, el IPS en 9 delegaciones regionales, la Secretaría de Deportes de la Provincia de Buenos Aires en 24 regiones, el Registro de la Propiedad lo hace en 17 delegaciones, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires o ARBA regionaliza en 13 subgerencias de coordinación regional, Vialidad Provincial toma 12 zonas, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas tiene 15 delegaciones, el Patronato de Liberados divide la provincia en 6 regiones que agrupan a 30 delegaciones zonales. El Servicio Penitenciario regionaliza su actividad a través de 10 áreas o complejos penitenciarios de los cuales dependen las 52 unidades penitenciarias de la Provincia. La Dirección General de Salud Penitenciaria, también regionaliza su actividad en 10 áreas sanitarias.

Hoy, el debate vuelve a surgir, a partir de la Ley Marco de Regionalización, impulsada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, desde principios del 2011.

Una revisión de los distintos enfoques teóricos subyacentes a las propuestas de regionalización, el contexto de política económica en el que fueron propuestos las metodologías y las fuentes de información a las que se recurrieron en cada uno de ellos es una condición necesaria para evaluar su factibilidad y coherencia con un proceso de desarrollo.

3. Descripción del marco teórico

Concepto de región:

El concepto de región surge desde la antigüedad siendo *un espacio geográfico individualizado y no fragmentado con rasgos fundamentales de conformidad entre elementos que la componen*, es decir, una superficie terrestre que no ofrece diferencias en toda su extensión, que es homogénea en términos de criterio específico y con rasgos dominantes, y que fue evolucionando en el tiempo, hasta llegar a la actualidad donde se la identifica con *algún rasgo de homogeneidad singular y dominante caracterizado a partir de un criterio político-administrativo*.

La región como unidad territorial, está caracterizada por contar con rasgos particulares de unidad, producidos por procesos de homogeneidad entre componentes naturales y la organización humana del espacio.

Geográficamente se reconocen en el campo teórico dos tipos de regiones, la *región geográfica formal* y la *región funcional* (Balmaceda, 1972).

La *región geográfica formal*, basada en criterios de definición en la conformidad de varios elementos, siendo un espacio complejo y único en la diversidad. Se la define con el paisaje, destacándose como rasgo dominante el medio natural que le da individualidad. Los ejemplos de regiones más comunes son las climáticas o económicas, por su grado de homogeneidad las caracteriza como regiones uniformes o formales.

La *región geográfica funcional* presenta un criterio de definición basada en la cohesión funcional entre un centro nodal y su área de influencia, son regiones complejas, y dependen del poder del centro organizador. Se la define como espacios de pertenencia, donde el centro nodal de cohesión funcional o una ciudad, que es cabecera regional es el rasgo de unidad dominante que organiza y coordina, actividades económicas y sociales de la comunidad en cualquiera de esos espacios regionales, declinando hacia la periferia o área de influencia. La estructura interna o de organización funcional o nodal (nodal: porque tienen un centro o nodo al que la región está ligada por circulación interna), depende del poder del centro organizador, siendo un espacio regional complejo y único en la diversidad.

Concepto de regionalización:

A través de regiones formales teniendo en cuenta el paisaje y regiones funcionales o nodales con criterios de cohesión funcional se puede optar por regionalizar con criterios políticos – administrativos, como unidades de análisis de acuerdo a patrones históricos.

Dentro de la región, la provincia de Buenos Aires, puede a su vez regionalizarse desde el punto de vista físico en Pampa Ondulada, Pampa Arenosa, Pampa Medanosa, Pampa Deprimida, Pampa Inter-serrana, donde el rasgo dominante de los partidos de la provincia de Buenos Aires que integran esta caracterización, están afectados por ambientes geomorfológicos, climáticos y económicos propios de un paisaje geográfico y donde a su vez se puede identificar en cada subregión un área nodal de importancia con mayor rasgo de concentración demográfica, nivel de urbanización, desarrollo económico o producto bruto geográfico.

En toda regionalización se debe tener en cuenta aspectos de convergencia clave como, el criterio y la delimitación. El primero hace referencia a la regionalización con criterios político-administrativos propias de la región funcional, y el segundo hace referencia a límites políticos interprovinciales, interdepartamentales, o de partidos provinciales, que demarcan la acción política regional y se desarrolla la vida con intereses socio-económicos y culturales vinculados al paisaje geográfico, propia de una región formal.

El análisis sistemático de la regionalización de la provincia de Buenos Aires, puede darnos un conocimiento más preciso acerca de la importancia de las divisiones menores con singularidades propias que participan de un contexto general que le confiere algún criterio político administrativo.

La necesidad ante respuestas de ordenamiento ambiental, territorial, de planificación e infraestructura urbanas, rurales productivas y tecnológicas, a corredores turísticos y productivos, de identidades culturales, religiosas y sociales, contribuyen a la necesidad de reconstituir el concepto regional, planteado ante la necesidad de consolidar el fortalecimiento del Estado desde la estatalidad con instituciones que lo respalden en su territorio y con regionalismos y particularismos que definen la región dando respuesta a la comunidad.

4. Trabajo previo realizado referente a este proyecto

En el Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación perteneciente a la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP se ha desarrollado una investigación acerca del “Estado de Situación de las PyMEs de la provincia de Buenos Aires” cuya entidad beneficiaria de los estudios y actividades fue la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires.

También, se ha aprobado en el año 2012 un proyecto llamado “Inserción internacional y heterogeneidad estructural en Argentina: determinantes micro, meso y macroeconómicos” que se ejecutará este año en este mismo centro de investigación (CIEPYC – FPyCS – UNLP).

5. Objetivos generales y particulares

El objetivo del trabajo es lograr una Sistematización de los diferentes trabajos académicos y del sector público sobre la Regionalización en la Provincia de Buenos Aires, para poder determinar bajo criterios, un espacio geográfico individualizado de la superficie terrestre en pos de una estructura administrativa que logre mayor coordinación entre diferentes estructuras gubernamentales.

También pretende estudiar y comprender la relación entre las diferentes regionalizaciones implementadas a nivel gubernamental, para determinar su coherencia con una estrategia de desarrollo provincial y nacional.

Para tal fin se procederá, a analizar las propuestas de regionalización para su análisis y obtener respuestas a la posible implementación regional provincial.

Los objetivos que servirán de guía para el trabajo son:

- a. Identificar las principales propuestas de regionalización de la Provincia de Buenos Aires en distintos contextos histórico-políticos para el estudio de su sistematización.
- b. Analizar sistemáticamente las propuestas de regionalización implementadas en el ámbito gubernamental.
- c. Determinar si existe un criterio de referencia común para la regionalización provincial o si se toman criterios de referencia propios o específicos, teniendo en cuenta el elemento identificador, rasgo de unidad dominante, delimitación territorial, el contexto histórico, reformas implementadas, entre otros.
- d. Identificar las vinculaciones específicas de referencia en el análisis regional provincial actual y el grado de vinculación y asociación de criterios utilizados para tal fin.
- e. Considerar la regionalización mediante criterios de interés apropiados, según el criterio político administrativo de referencia, y sustentados en los enfoques regionales de desarrollo.

6. Métodos y técnicas a emplear

En primer lugar, se realizara una exhaustiva revisión bibliográfica que consistirá en:

- Análisis del enfoque y método regional con sus criterios de convergencia para el análisis de la sistematización regional.
- Análisis de la información sistemática de regionalización implementada en la Provincia de Buenos Aires, apoyada con técnicas cuantitativas.
- Análisis de criterios de referencia comunes, propios o específicos en la implementación de la regionalización provincial, y las ventajas o desventajas de las mismas en sus políticas públicas con su análisis correlativo y diagramas de dispersión.

Luego se procederá al estudio general de la economía de la Provincia de Buenos Aires. En particular se estudiarán las vinculaciones específicas de criterios de referencia en el análisis regional provincial actual y el grado de asociación de criterios utilizados para tal fin.

Una vez analizado el marco teórico y recopilado los trabajos sobre la temática, se continuará con la construcción de indicadores, en base a las teorías analizadas, que permitirán, además de una descripción de la situación general de la regionalización, obtener los criterios de convergencia importantes para el beneficio y desarrollo de políticas públicas

Por último, se procederá a efectuar al análisis general de los resultados obtenidos. Luego de ello, se avanzará en la formulación de las conclusiones y consecuentemente en las recomendaciones de políticas regionales, orientadas al logro de un mayor beneficio político administrativo para la Provincia.

7. Cronograma de actividades a desarrollar:

Actividades/Tiempo	1º Cuatrimestre				2º Cuatrimestre				3º Cuatrimestre			
Recopilación y revisión bibliográfica												
Estudio general de la sistematización de regionalización de la Provincia de Buenos Aires.												
Relevamiento de regiones y áreas específicas de la provincia de Buenos Aires.												
Análisis sobre la profundización de la investigación: búsqueda de criterios de convergencia y estudio sistemático.												
Análisis de resultados y conclusiones.												

8. Bibliografía

- “Caracterización y Desarrollo Regional Bonaerense” (1979). Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento y Desarrollo.
- “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” (2007). Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.
- “Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2016” (2010), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- “Corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires” (2005), Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses, Banco Provincia de Buenos Aires.
- Carelli, Roxana y otros (2011). Plan de Regionalización: la estrategia de desarrollo para la Provincia.
- Elgue, Mario César (2004). El desarrollo local asociativo. UNSAM.
- Elgue y Haddad (2002). “Consortios productivos bonaerenses: Descentralización territorial y cooperación intermunicipal”. DHIAL, N°30, Buenos Aires.
- Farah, Patricia y otros (2010). El desafío de la regionalización: una herramienta para el desarrollo,
- Irigoyen, Mariano E. (2011). ¿Debatimos la regionalización?
- Isard, W. (1960). “Methods of Regional Analysis”, Cambridge, MIT Press.
- Krugman, Paul. (1991). Geography and Trade, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lösch, A. (1973). “The Economics of Location”. Yale University Press.
- Montoya, Santiago (2011). Plan de regionalización: un estado inteligente para la provincia del futuro.
- Perroux, F. (1955). “Note sur la notion de pole de croissance” Economique Appliquée 1-2: 307-22.

- Porter M (2003). The economic performance of regions, Regional Studies.
- Schrijver, Frans (2006). Regionalism after Regionalisation.

9. Vinculación del plan de trabajo con otros proyectos de investigación en ejecución en el mismo lugar de trabajo

En el Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC), de la UNLP, se han efectuado varios estudios que tienen relación con el tema de la beca. En particular, se han tratado las cuestiones relativas al desarrollo productivo de la economía argentina.

En este contexto, el plan de trabajo se encuentra también estrechamente vinculado a los estudios realizados en el marco de los siguientes proyectos de investigación: “Estado de Situación de las PyMEs de la provincia de Buenos Aires” cuya entidad beneficiaria de los estudios y actividades es la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires y cuya vigencia es desde el 1-8-2008 al 31-01-2008; y “Censo de políticas públicas nacionales y provinciales dirigidas a las PyMEs en el ámbito de la provincia de Buenos Aires” con las mismas entidad beneficiaria y vigencia que el anterior.

Por otra parte, entre los aportes mas relevantes del Centro, se destacan el libro “Introducción a la Economía Argentina” ISBN 978-950-34-0405-8 (1° edición 2007) que contiene nociones básicas de economía política, el libro “Teoría y Política Macroeconómica. Aplicaciones a la economía argentina” ISBN 978-950-34-0451-5 (mayo 2008) cuyos directores fueron el Dr. Naclerio Alejandro, el Dr. Narodowski Patricio y el Lic. De Santis Gerardo, y la publicación de la Revista Electrónica “Entrelíneas de la Política Económica” ISSN 1851-278X desde junio de 2007 hasta el presente, de edición mensual, en cual se realizan estudios económicos.

Del lugar de trabajo

10. Identificación del lugar donde se realizará el plan de trabajo

Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC), UNLP.

11. Descripción de la infraestructura y servicios disponibles en relación a los requerimientos del plan de trabajo.

No serán necesarias fuentes de recursos económicos adicionales a las ya pautadas por el CIEPYC. El centro se encuentra en condiciones de ofrecer la infraestructura apropiada para la realización del proyecto de investigación. Se dispone de un amplio conjunto de material de consulta necesario para la realización del estudio