



**Iris M. Laredo**  
**Omar Vasallo**  
**Adriana C. Cicaré**  
**Gloria Cignacco**  
**Carolina Sancho\***

*Escuela de Contabilidad. Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas  
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (UNR)*

## **APLICACIÓN DEL INDICE DE CALIDAD DE VIDA A LA RED DE MERCOCUIDADES<sup>1</sup>**

### **GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN**

El acelerado **proceso de globalización y de interdependencia creciente** entre las naciones, producto de la **revolución tecnológico-científica** sin precedentes operada a escala planetaria y por las **transformaciones** generadas por ella, ha incidido notablemente en la reducción de las distancias globales promoviendo un inusitado movimiento de bienes, de capitales, de personas y de ideas a nivel mundial. Transformaciones estas que han repercutido tanto en los modos de producción, como de acumulación del capital y en la organización y gestión empresarial y laboral, conduciendo a su vez a la **unificación del mercado mundial**, por la eliminación de las barreras al comercio y a la transferencia de fondos externos.

Este fenómeno ha generado a su vez la **transnacionalización de la economía** y la formación de un **sistema financiero mundial global**, con efectos sobre el comercio internacional (que superó al producto) y un aumento aún mayor de las inversiones externas (que superaron al comercio).

Cabe sin embargo señalar, que no solo se han globalizado los mercados y las inversiones extranjeras directas sino también las **desigualdades sociales**, generando **profundas asimetrías** entre las naciones, entre las regiones y entre los distintos sectores sociales. Desigualdades éstas que en vez de reducirse se han incrementado con el correr del tiempo, producto de la aplicación de **modelos de ajuste estructural** que han dejado librada la producción y la distribución de la riqueza a las fuerzas del mercado, de efectos regresivos sobre los países periféricos, pero mucho más sobre las regiones y los sectores más vulnerables. Desindustrialización, desempleo, incremento de la pobreza, de la indigencia y de la marginalidad social, creciente endeudamiento externo han sido los resultados más visibles de la implementación de estas políticas.

Situación esta no compensada por la adopción de **modelos comercialistas de integración**, dada la insuficiencia de las políticas públicas aplicadas por los mismos, tendientes a compensar los desequilibrios regionales y a capacitar a los agentes económicos-sociales

---

\* Asistente de Investigación.

<sup>1</sup> El presente trabajo constituye el primer Informe de Avance de este Proyecto Interdisciplinario de Investigación.



de las regiones periféricas (pequeños y medianos productores) para afrontar los **cambios cualitativos** operados en el sistema internacional.

En un mundo globalizado, con una creciente asimetría entre sus componentes, es natural que se genere una mayor vulnerabilidad en los países de la periferia. También es explicable que al interior de los mismos se observen **zonas aún más vulnerables**, las áreas dedicadas a la producción extractiva, sujetas a las fluctuaciones de la demanda y de los precios internacionales. Situación ésta que se ve agudizada a su vez, por las crisis internacionales cíclicas.

Como consecuencia de las mutaciones operadas en el sistema internacional actual, coexisten y actúan **fuerzas centrípetas** –que tienden a la globalización- y **fuerzas centrífugas** –que tienden a la regionalización- como respuesta frente a la **fragmentación**, al **aumento de las asimetrías** y de la **vulnerabilidad de las áreas periféricas**, producto del proceso globalizador. Pudiendo constituirse estas últimas en etapas intermedias hacia una **inserción pasiva o activa** en el sistema globalizado internacional (funcionales o disfuncionales al mismo).

Indiscutiblemente, la globalización de los mercados y la regionalización, aunque parezcan fenómenos contradictorios, constituyen manifestaciones de los grandes cambios que se están operando en el escenario mundial.

La conformación de **mercados globales**, en los que la generación y distribución de la riqueza nacional pasa a depender cada vez más de la actividad de los agentes económicos ubicados en otras regiones del planeta, se ha constituido en la etapa más avanzada del proceso de mundialización iniciado por el capitalismo industrial<sup>2</sup>.

A su vez, el surgimiento del "pensamiento único" como base de sustentación tanto del proceso de globalización como del de regionalización ha conducido a que la proliferación de los regionalismos implementados en las distintas áreas del globo sean funcionales a las economías de mercado y a los sectores transnacionalizados que operan en ella.

En opinión de Aldo Ferrer, los argumentos esgrimidos por los ideólogos de la globalización no se verifican en la realidad, ya que ni la revolución tecnológico-científica, ni los frutos del desarrollo generados por ella, se han extendido a la "aldea global", subsistiendo y agravándose el problema del subdesarrollo en las áreas periféricas. Tampoco los mercados globales han desplazado a los mercados nacionales (que todavía representan el 80 % de la producción mundial) y la atracción de inversiones extranjeras (más especulativas que productivas) debido a la adopción de políticas permisivas, tampoco se ha reflejado en un aumento significativo de la productividad y mucho menos del empleo<sup>3</sup>.

De esto podríamos inferir, que el crecimiento económico de los países y de las regiones no va a depender de su integración a las corrientes internacionales de comercio e inversiones sino, fundamentalmente, a la **forma** en que se incorporen a la economía globalizada y regionalizada, tomando en cuenta no solo, los aspectos cuantitativos sino también los cualitativos del comercio, de las inversiones y del desarrollo económico-social del área en cuestión.

---

<sup>2</sup> CEPAL, "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile 2/12/1996, pág 11-12.

<sup>3</sup> Ferrer, Aldo, "Hechos y ficciones de la globalización", en SELA, "Capítulos", Nº 53, Caracas, Enero-Julio 1998 pág 158-168.



La **adecuada incorporación** de los países y de las regiones al proceso de globalización se ha constituido así en el factor determinante de su crecimiento económico y de su inserción en el sistema internacional.

De ahí la importancia que le asignamos a los procesos de **integración integral** y a los **movimientos en favor de la regionalización al interior de los países** que se están operando, para identificar y abordar los problemas comunes y tratar de superarlos en forma conjunta.

Si bien es cierto que en una economía globalizada, el regionalismo se ha constituido en el mecanismo al que recurren los gobiernos para orientar su integración económica, promover su desarrollo interno e insertarse más favorablemente en el sistema internacional, podemos definir como **superficial** a la integración que se basa fundamentalmente en el comercio y **profunda** si abarca también otras dimensiones<sup>4</sup>.

El "regionalismo abierto" desarrollado por la CEPAL y aplicados a los acuerdos de integración regional, suscriptos en América Latina en las últimas décadas, constituye una fórmula de **adecuación pasiva** frente a la creciente interdependencia de los países de la región e impulsados por acuerdos intergubernamentales de carácter preferencial y por las fuerzas del mercado.

La actual tendencia a la globalización de la competencia y a la internacionalización de la producción han impuesto a nuestros países la apertura de sus economías al comercio y a las inversiones, lo que en la práctica no se ha traducido en el desarrollo económico-social esperado.

Si se aplica la lógica del **regionalismo abierto**, según la cual la liberalización regional representa solo un paso hacia la liberalización multilateral, no hay indicaciones de que el regionalismo y el multilateralismo tomen rutas distintas.

De ahí que en las últimas décadas podamos observar la proliferación de acuerdos de integración de "nueva generación" conjuntamente con el surgimiento de compromisos multilaterales de libre comercio<sup>5</sup>.

Esto explica, que la nueva modalidad del regionalismo implementado en nuestra región, en lugar de constituirse en un instrumento de desarrollo y de protección de sus miembros frente a los riesgos generados por la globalización, maximizando su capacidad de acción a nivel mundial, sea funcional a las economías de mercado y a los sectores transnacionalizados que operan en ella, profundizando la brecha entre países y sectores, **confrontando más que integrando**.

El **modelo MERCOSUR de integración**, centrado fundamentalmente en el **mercado**, sustentado teóricamente en el **neoliberalismo** y encuadrado en el "**regionalismo abierto**", cuya principal estrategia se apoya en la inserción competitiva de la subregión en el mercado mundial en un plazo perentorio, no obstante sus avances en el flujo de inversiones extranjeras directas y en el comercio internacional y regional, no ha contribuido a resolver los problemas de desarrollo interno ni la creciente vulnerabilidad externa de la región.

Poniendo en evidencia las **debilidades y limitaciones del modelo** a partir del estallido de las sucesivas crisis internacionales ocurridos desde mediados de los '90 (Mexicana,

---

<sup>4</sup> CEPAL Ibidem pág 12-14

<sup>5</sup> CEPAL, "El Regionalismo abierto en América Latina", Santiago de Chile, Septiembre de 1994.



1994-1995; Sudeste asiático, 1997; Rusa, 1998; Brasileña, 1999)<sup>6</sup>. Mostrando en la práctica, más que una estrategia de desarrollo regional y de integración entre iguales, múltiples frentes de confrontación, que amenazan la vigencia misma de esta "alianza estratégica".

La virtual "guerra de los negocios" desencadenada en la región, aún no ha sido superada, cuando sería necesaria, la profundización del proceso de integración y la consolidación del frente interno para operar como bloque en el escenario mundial, "agregando poder" a las unidades integradas.

De ahí la necesidad de revisar el modelo y las estrategias de integración y desarrollo adoptadas, las instituciones y mecanismos creados, los actores involucrados, las acciones que se emprenden, las alianzas que se concerten, los objetivos que se persigan... para lograr una **inserción activa y positiva** de la región en el escenario estratificado internacional, que a su vez se traduzca en el desarrollo integral de todas y cada una de las partes<sup>7</sup>.

Dado el estado de situación del proceso, pensamos que solo con la estructuración de una **política participativa y creativa**, que apunte a reducir la vulnerabilidad externa, garantizando el desarrollo regional y local y una real justicia distributiva interna, nuestros países podrán salir de su estancamiento, revitalizando su protagonismo en el escenario internacional y social.

Si los latinoamericanos **revalorizamos el potencial que tenemos y aplicamos el modelo y la estrategia de integración adecuados para redimensionarnos y potenciarlos**, podremos avanzar progresivamente hacia un desarrollo y una productividad destinada no solo al mercado externo sino también a nuestro inconmensurable mercado interno, mejorando la calidad de vida de sus pueblos.

En tal sentido, consideramos que una **adecuada combinación de medidas nacionales, locales y concertadas comunes** que supongan un real esfuerzo de "agregación de poder intralatinoamericano", contribuirá a reemplazar la interdependencia vertical tradicional —que en nada nos ha favorecido— por una **interdependencia horizontal consentida** basada en una legítima comunidad de intereses y en un deseo de compartir más equitativamente las riquezas disponibles. Para ello, se hace necesario **profundizar el proceso de integración regional, subregional, endonacional y local** en marcha, a los fines de mancomunar esfuerzos para satisfacer las múltiples necesidades aún insatisfechas y, por su intermedio, **legitimarlo socialmente**.

## EL ROL DE LAS MERCOCIUDADES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y DESARRO-

---

<sup>6</sup> CEPAL *Op Cit* pág 28-29.

Banco Mundial, "En el umbral del siglo XXI". Informe del desarrollo mundial 1999-2000, Washington DC 1999.

CEI, "Panorama del MERCOSUR N° 3" Buenos Aires, Julio 1999.

<sup>7</sup> PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano" 1998-1999.

Sukup, Víctor, "América Latina, año 2000 ¿unida y dominada?". Políticas Económicas, Desarrollo e Integración Regional, Universidad Nacional del Centro, 1999 pág 52-56.



## LLO REGIONAL Y LOCAL

Partiendo del hecho cierto que el mundo es cada vez más un **mundo urbano**, dado que el grueso de la población vive mayoritariamente en las ciudades-principalmente en las grandes ciudades- en las que se reproduce, agudizándose inclusive la relación centro-periferia, inclusión-exclusión, desarrollo-subdesarrollo...es lo que motivó el movimiento en favor de la estructuración de la Red de Mercociudades de nuestra subregión tendiente a potenciar y consolidar el proceso de integración y de desarrollo regional y local.

Si acordamos, con García Delgado, que la Globalización, el modelo neoliberal de integración regional y de desarrollo nacional y las políticas de descentralización aplicadas han profundizado las desigualdades sociales y geográficas en la distribución del ingreso y de la riqueza<sup>8</sup> apareciendo los municipios "como puntos de condensación de la fragmentación social, de la crisis y de la falta de recursos", las ciudades se han constituido en los principales nódulos de relación, intercambio y producción, no encontrándose al margen de estos procesos, sino participando activamente en ellos y siendo seriamente afectadas por los mismos.

Esto explica, la idea de crear Mercociudades como red horizontal de articulación política, social y económica para responder en la práctica a la necesidad de los gobiernos locales de asumir una participación más activa en el proceso de integración del MERCOSUR y de desarrollo regional y local.

Con el convencimiento de que los acuerdos comercialistas de integración sólo podrán alcanzar una real significación si se los acompaña con sólidos compromisos políticos y sociales en términos de políticas de estado y con fuertes consensos por parte de las poblaciones involucradas, es que a mediados de los '90 se generó un **proceso de integración multidimensional** entre los gobiernos locales del MERCOSUR, orientado a posibilitar una auténtica integración de los pueblos involucrados, superadora de los acuerdos comercialistas, cuyos verdaderos beneficiarios han sido y seguirán siendo los grandes grupos económicos transnacionales que operan en el área.

En esa oportunidad, se pensó en un proceso de integración capaz de incorporar el **componente socio-cultural**, como base insoslayable para alcanzar el éxito del mismo, con capacidad de inclusión y democratización, ya que resultaba impensable una efectiva integración como "proceso de cambio social voluntario" dirigida a resolver los problemas económico-sociales comunes sin una real y efectiva participación de los pueblos integrados<sup>9</sup>.

Ya en la Declaración de Asunción de Marzo de 1995, se fundamentó muy claramente las razones por la que se justificaba la creación de la Red de Mercociudades, orientada a plantearse y tratar de resolver las múltiples necesidades urbanas insatisfechas que resultaba

---

<sup>8</sup> García Delgado, Daniel. "Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio", Buenos Aires, 1998.

<sup>9</sup> Zabalza, Juan Carlos. "Mercociudades. El rol de las ciudades en la integración" en "Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR" Vol. V, compilado por I.M. Laredo. UNR, Rosario, Julio 1998, págs. 201-204.

Romero, María del Huerto, "Local y Regional. El Mercosur en la nueva Agenda de Gestión Urbana" en "Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur", Vol. VI, compilado por I. M. Laredo, UNR. Septiembre 1999, pág. 125-131.

Plan Estratégico Rosario, "El Rol de Rosario en un sistema Regional de Ciudades"-Crecer desde el Sur- en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), Octubre 1997 pág. 9-15.



infructuoso encarar aisladamente<sup>10</sup>.

A su vez, el Compromiso de Porto Alegre de Julio de 1995, reunión previa a la creación de Mercociudades, sostuvo que "sólo la participación integrada e integradora de los municipios puede desarrollar un intercambio social y cultural entre los pueblos, lo que significa una integración no sólo de los mercados sino también de las comunidades"<sup>11</sup>.

Sobre estas bases, en Noviembre de 1995 en Asunción, se constituyó la Red de Mercociudades en la que participaron: Rosario, Buenos Aires, Córdoba y La Plata de Argentina; Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, Brasilia y Florianópolis de Brasil; Asunción de Paraguay y Montevideo de Uruguay<sup>12</sup>.

Cabe señalar, que responde también a este protagonismo de los conglomerados urbanos reconocido a nivel mundial, La Cumbre de Estambul convocada por las Naciones Unidas a mediados de 1996, denominada Cumbre de las Ciudades<sup>13</sup>.

A esta altura de los acontecimientos, no se puede ignorar que es en los centros urbanos donde se desarrolla una parte importante del destino de la humanidad. Efectivamente, en ellos se reclama mejor calidad de vida, desarrollo sustentable, protección del medio ambiente, trabajo, educación, salud, vivienda, seguridad...

Por otra parte, si partimos de la base que los graves problemas que se han generado en los países de la periferia y en sus respectivas ciudades han sido el producto de la aplicación de **políticas de ajuste estructural**: aperturistas, desreguladoras, privatizadoras, flexibilizadoras que no han jerarquizado ni el desarrollo tecnológico-científico, ni la producción, ni el trabajo, podemos explicar las consecuencias económico-sociales que hoy nos aquejan: un crecimiento desestructurado de las áreas metropolitanas; un desarrollo desigual e inequitativo de los distintos sectores sociales; desempleo creciente; pobreza en aumento; marginación social; deterioro del medio ambiente; inseguridad... Situación ésta, que en vez de reducirse con el transcurso del tiempo, inclusive se ha agravado debido al achicamiento del Estado y a la consecuente pérdida de su rol para atemperar los efectos negativos de las políticas económicas neoliberales y de integración regional comercialistas aplicadas.

Así, podemos afirmar, que el proceso de desarrollo nacional y de integración regional superestructural adoptado, centralizado desde el punto de vista político y librado a las fuer-

---

<sup>10</sup> En la Declaración de Asunción del 7 de Marzo de 1995, los Intendentes y los Representantes de los países del Mercosur expresaron: "En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizaron el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Sin embargo, estas mismas ciudades se han enfrentado a limitaciones derivadas de los efectos sociales de las políticas de ajuste económico, a la insuficiencia de los recursos públicos, la débil integración social urbana y la escasa cooperación entre los sectores público y privado". A lo que agregan, "las ciudades del Mercosur deben responder a cinco tipos de retos: la renovación o reproducción de la base productiva de la ciudad, la generación o mantenimiento de infraestructura adecuada, la garantía de niveles aceptables de calidad de vida, la articulación de mecanismos viables de integración social y el logro de un umbral de gobernabilidad que haga posible una administración efectiva de los procesos urbanos".

"Declaración de Asunción" en el marco del Encuentro Internacional "Mercosur, opciones y desafíos para las ciudades" (7 de marzo de 1995) en Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades, Dirección General de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, Rosario Octubre de 2004, pág. 1-2.

<sup>11</sup> Declaración de los Jefes de Gobierno de ciudades de Mercociudades en Porto alegre 12-13 de Julio de 1995, en Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades, *Ibidem* pág. 3

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág 6-7

<sup>13</sup> Zabalza, J.C. *Ibidem*, pág 204



zas del mercado en lo económico, ha determinado en la práctica una mayor concentración de la riqueza por una parte, un mayor desequilibrio ambiental y urbano por la otra y un marcado incremento de la desigualdad y de la exclusión social, difícil de revertir.

Justamente, la creación de las Mercociudades responde a la convicción que la participación de las ciudades y de sus ciudadanos en la integración y el desarrollo regional y local es indispensable para que se realice sobre bases participativas y democráticas e incorpore además de los ámbitos económicos y comerciales, las dimensiones culturales, sociales y ambientales. Esto es, impulsa la inclusión de nuevos actores sociales y políticos al proceso de integración y desarrollo regional y local, lo hace más participativo, y lo que es tanto o más importante, lo hace más abarcativo.

Si el éxito de un programa puede medirse, entre otras cosas, por el creciente número de sus adherentes, podemos decir que la Red de Mercociudades más que se duplicó entre fines de 1995 y Septiembre de 1997<sup>14</sup> y prácticamente se cuadruplicó desde entonces hasta el 2004 pasando de 12 ciudades miembros a 27 y de ahí a 102 (35 de Argentina; 41 de Brasil; 5 de Paraguay; 9 de Uruguay; 5 de Bolivia; 7 de Chile)<sup>15</sup>. Ver Anexo I.

Desde el punto de vista institucional, según el Estatuto de la Red de Mercociudades, la autoridad máxima es la **Asamblea**, integrada por los intendentes, prefectos y alcaldes de las ciudades miembros que se reúnen anualmente para definir los lineamientos de trabajo, los objetivos políticos y el relacionamiento con los gobiernos nacionales y con los organismos internacionales. En segundo lugar, el **Concejo**, que cumple funciones ejecutivas y supervisa el accionar de las Unidades Técnicas. Y, finalmente, la **Secretaría Ejecutiva** que coordina los aspectos administrativos de la Red, difunde la información y las comunicaciones entre las ciudades, ejercida por la ciudad sede de la Asamblea anual de intendentes.

Cabe señalar, que la Red de Mercociudades ha incrementado las relaciones de intercambio y de cooperación entre sus miembros: ampliando el caudal de conocimientos y de experiencias; desarrollando trabajos en redes tendientes a intensificar las relaciones culturales, las relaciones económicas de sus sectores productivos, el intercambio de proyectos sociales, las experiencias en el campo educativo, sanitario, etc.

A su vez, los problemas comunes son abordados por las **Unidades Técnicas** coordinadas por las distintas ciudades de la Red, que funcionan descentralizadamente en reuniones periódicas y se integran de manera voluntaria, conformando el verdadero **núcleo activo** de la Red<sup>16</sup>.

Las principales Unidades Técnicas son: Ciencia y Tecnología (coordinada por Río de Janeiro); Desarrollo Económico Local (Mar del Plata); Desarrollo Social (Montevideo); Medio Ambiente (Concepción); Cultura (Buenos Aires); Gestión Municipal y Planeamiento Estratégico (Rosario); Cooperación Internacional (Asunción); Derecho Urbano (Brasilia)<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> La Asamblea de la Red de Mercociudades reunida en Córdoba en Septiembre de 1997 sumó a los miembros originales: Mendoza, Tucumán, Mar del Plata, Gral. San Martín (de Argentina); Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Ribeirao Preto, Londrina, Sto. André, Sao Bernardo do Campo, Juiz do Fora (de Brasil); Concepción, Santiago y Valparaíso (de Chile).

<sup>15</sup> "Red de Mercociudades". *Ibidem* pág.1-3.

<sup>16</sup> Zabalza, J.C. *Op Cit.* Pág. 205.

<sup>17</sup> Compromiso de Porto Alegre, Declaración de los Jefes de Gobierno de Mercociudades. Julio de 1995.

Acta fundacional de Mercociudades. Asunción, Noviembre de 1995. Pág. 3-7 en Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario. Rosario, 2004.



Cabe por otra parte destacar la elaboración de **Planes Estratégicos** por parte de las Red de Mercociudades, los mismos constituyen proyectos colectivos concertados entre el sector público y el sector privado, dirigidos a responder a los problemas que se generan en el contexto institucional, social y urbano de las ciudades. Definiendo metas y objetivos básicos para avanzar en la construcción de una ciudad que ofrezca mayores y mejores oportunidades para sus habitantes.

Dada la brecha creciente entre los países centrales y los periféricos en materia de innovación tecnológico-científica y el notablemente bajo nivel de inversiones en esta materia en los ubicados en segundo término, la cooperación tecnológico-científica, en el ámbito de las Mercociudades es uno de los campos a destacar, porque apunta a promover el desarrollo de investigaciones aplicadas para el abordaje y solución de problemas urbanos concretos. Entre otros, la construcción de un orden económico-social más justo, solidario y comprometido –no excluyente- apuntalando inclusive el proceso de integración y desarrollo del MERCOSUR y de sus respectivos miembros profundizado y democratizado.

## ORDENACIÓN TERRITORIAL

La ordenación del territorio es una disciplina cuya aplicación es nueva y cuyos contenidos no están todavía muy bien orientados debido a las diferentes interpretaciones que han recibido.

Existen varias definiciones de ordenación del territorio y es difícil encontrar alguna que resulte plenamente satisfactoria. G. Sáenz de Borruga 1969 avanza en una definición que dice que: "Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración en áreas supranacionales".

Esta genera una multiplicidad de enfoques que derivan del hecho de que la ordenación del territorio afecta a la práctica de toda la acción pública por lo que, puede ser visto como un corte transversal que afecta a todas las actuaciones públicas con incidencia territorial dándoles un tratamiento integrado.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT) ha determinado una definición de ordenación del territorio que tiende a convertirse en una definición aceptada dentro de los países de la Comunidad Económica Europea, y la define como "la expresión espacial de las políticas económicas sociales y culturales y ecológicas de la sociedad".

Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 son cuatro los objetivos principales.

1. El desarrollo socio económico equilibrado de las regiones
2. La mejora de la calidad de vida
3. La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
4. La utilización racional del territorio.

Esta situación plantea una serie de interrogantes.

El primer interrogante es el "qué" se ha de ordenar. En principio la respuesta es que se



han de ordenar los múltiples usos o usos del suelo que coexisten en un determinado territorio. El ordenamiento consiste en asignar usos específicos y diferenciados al complejo plano de subdivisiones en que se presenta el territorio. Estos usos devienen de las distintas actividades que el hombre desarrolla en el proceso de producción, reproducción, intercambio y consumo o bien sean usos heredados del medio natural.

El segundo interrogante es el "para qué" se ha de ordenar, es respuesta a los objetivos de la ordenación del territorio, estos objetivos varían de acuerdo a políticas (impulsar el desarrollo económico, protección del medio ambiente, control del crecimiento, etc.)

El tercer interrogante es "cómo se ha de ordenar", y responde a los criterios de ordenación que han de permitir alcanzar los objetivos propuestos. La respuesta a este interrogante en definitiva conformará el resultado final del proceso de ordenación del territorio. Se debe tener en cuenta que la tierra es un recurso natural escaso por eso se habla de utilización racional del territorio, lo que pone de manifiesto el carácter limitado.

Ordenar el territorio significa un proceso de elección y selección entre diversas alternativas. Ordenar el territorio supone elegir entre diferentes usos del suelo posibles e implica el conocimiento de los agentes públicos y privados cuyos intereses están implicando una manera particular de ocupar el territorio.

Aparecen criterios que deben ser tenidos en cuenta sobre usos "más adecuados", estos criterios suponen un amplio campo, desde ambientales, territoriales, sociales, económicos, técnicos. Y estos criterios se encuentran en permanente evolución y recogen las principales problemáticas de ordenación territorial como el desarrollo económico, la calidad de vida, la preservación del medio ambiente.

Se ponen de manifiesto en este punto los diferentes principios doctrinales o ideológicos aceptados que han de servir para escoger las alternativas idóneas y definir un modelo territorial en prospectiva al que se aspira concretar mediante el proceso de ordenación.

Para esto es necesario el diseño de un conjunto de políticas territoriales y de instrumentos de planificación indispensables en el camino de la toma de decisiones para arribar a los objetivos establecidos.

Es indispensable en el proceso que en el territorio se puedan definir usos alternativos y que existan criterios que permitan pronunciarse sobre que usos son los más adecuados y la voluntad política para llevar a la práctica las decisiones tomadas.

Las distintas definiciones de carácter más o menos genérico difícilmente llegan a aclarar del todo cuáles son los contenidos reales de la ordenación del territorio, qué problemas intenta solucionar, qué instrumentos utiliza. Por tal motivo será importante ver la ordenación del territorio como el resultado de las acciones emprendidas por el hombre para adaptar o acondicionar el territorio frente a la resolución adecuada a las múltiples necesidades sociales. La situación de que existan divergencias sobre la definición y los contenidos no invalida que de hecho la humanidad está ordenando el territorio prácticamente desde sus orígenes. Según C. Delmas (1962) "cuando un territorio está habitado está forzosamente ordenado pero hay que reconocer que dejar esta ordenación a la iniciativa privada equivale a aceptar todos los desequilibrios.

Planes de carreteras, planes hidrológicos, plan de equipamiento sanitario, plan de espacios naturales protegidos pueden y deben ser decisiones tomadas desde las políticas públicas y relacionadas con la ordenación del territorio que articulan demandas de actores particulares y colectivos, pero hay que tener en cuenta que en nuestra sociedad gran parte del proceso de ocupación del territorio y de asignación de diferentes usos del suelo es producto de las presiones de intereses del sector privado y lo que debería ser importante es la intervención del estado como agente regulador. El plan de ordenación urbana se preocupa



de distribuir armoniosamente los diferentes usos del suelo que han de coexistir en un espacio urbano, en este caso ordenar el territorio será establecer los derechos y las limitaciones de propiedad de suelo urbano, de esta manera los agentes privados deberán ceñir sus apeñencias a las calificaciones del suelo a las determinaciones establecidas por el Plan Urbano.

También desde las políticas públicas se pueden impulsar una redistribución territorial de los agentes privados, son las denominadas medidas de reequilibrio territorial y los instrumentos más idóneos los proporciona la política regional, como son los incentivos a la distribución de las actividades económicas, políticas de infraestructura o de equipamientos colectivos.

La práctica de la ordenación del territorio incide en la transformación socioeconómica, política, espacial y medioambiental de la sociedad.

Este enunciado permite decir que la transformación es campo de observación de distintas disciplinas científicas que tienen implicancias territoriales y que dentro de su espacio de conocimiento disciplinar pueden aportar teoría para el desarrollo de la práctica de la ordenación del territorio, y dado que la transformación de la realidad trasciende al campo ideológico, puede resultar una revisión de los principios doctrinales. Así en un determinado momento histórico fueron dejado de lado problemas ambientales producto de políticas desarrollistas cuyo interés básico estaba dado por aumento del beneficio, generando todo un movimiento de resistencia desde distintas disciplinas científicas para frenar acciones de alto impacto ambiental y mejorar las condiciones sociales.

Según Hidenbrand (1996) la ordenación del territorio es una de las políticas típicas implementadas por el estado del Bienestar y que tiene su desarrollo en los países industrializados europeos después de la segunda guerra mundial y en los que el estado central adquiere un papel protagónico en las políticas de desarrollo económico, y nace con la voluntad de corregir problemas territoriales existentes y prevenir problemas territoriales futuros y no solamente los que ya se han producido.

La concepción y la categorización de problemas territoriales han ido cambiando con el tiempo, así ciertas cuestiones que no se consideraban como problema o no merecían demasiada atención en tiempos pasados, hoy son considerados como problemas territoriales importantes. Tal el caso del medio ambiente que no había aparecido como problema en la implementación de políticas de desarrollo económico hoy adquiere un rol fundamental en la implementación de cualquier política que se considere sustentable o sostenible.

Ordenar el territorio lleva implícito la realización de juicios de valor. El diagnóstico de la problemática territorial tiene una vertiente teórica importante que proporcionan las distintas disciplinas científicas con incidencia en lo territorial y un amplio abanico de instrumentos de análisis. pero la elección de alternativas es un juicio de valor. El cuerpo ideológico hará optar por unas alternativas y rechazar otras sin que en realidad exista ningún método científico para decidir cual es la mejor,

Nos encontramos con cuatro campos que tienen implicancias bien diferenciadas en los temas propios de la ordenación del territorio.

La política, es la instancia principal, ya que la ordenación del territorio es al final una decisión política.

Lo técnico profesional. Es importante en la ordenación del territorio, implica un proceso de elaboración técnica en el que intervienen distintas disciplinas científicas que pueden efectuar aportes objetivos que permitirán elaborar alternativas distintas.

Los agentes económicos que conforman una parte de las decisiones de la ordenación de l territorio, ya que siempre aparecerán defendiendo intereses sectoriales para el desarrollo de su actividad y donde aparecerán restricciones impuestas por la necesidad de armoni-



zar actividades y usos.

Los agentes sociales o la ciudadanía, que es el ciudadano como usuario del territorio quien en definitiva es el actor más importante.

Hildenbrand destaca el carácter interdisciplinario y sistémico integral que supera la aproximación fragmentada de los enfoques sectoriales, en la que las diferentes disciplinas realizan aportes y visiones complementarias necesarias en el proceso de ordenación territorial. El territorio no es patrimonio de ninguna disciplina científica ni de ningún campo profesional, geógrafos, arquitectos, ingenieros, urbanistas, abogados, economistas, biólogos, geólogos, ecólogos, dan visiones parciales y complementarias, todas ellas necesarias para aportar en el proceso de ordenación territorial

La amplia gama de especializaciones en el abanico de temas permite y demanda cada vez mas una visión global del problema y una coordinación de los esfuerzos disciplinares para evitar reiteraciones innecesarias en el proceso de decisión

## **EL PLAN INSTRUMENTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La práctica de ordenación del territorio se fundamenta en la elaboración y aprobación de planes de tipo muy diverso, se entiende al plan como el instrumento básico aunque no el único en el proceso de ordenación

.Planificar es someter la acción a un plan, entendido como intento o proyecto según la Real Academia Española.

Planificar es la definición de unas líneas de acción dirigidas a conseguir unos objetivos fijados con anterioridad. El planificar es una acción propia de los grupos sociales y tiene múltiples aplicaciones en la actividad humana. La planificación entendida dentro del campo de la ordenación del territorio es trazar líneas de acción para alcanzar determinados objetivos relacionados con el territorio.

En la lengua inglesa se utiliza el verbo to plan que tiene la doble asepción de planear y planificar, mientras que el sustantivo planning se puede interpretar como planificación o planeamiento. Pero en lengua española en general se utilizan los términos de manera distinta: planeamiento urbano y planificación económica o planificación física.

En inglés planning se designa como la ciencia de las previsiones y de la comprobación y regulación del tiempo invertido en las distintas operaciones que comprende la elaboración de un objeto o como el arte o la ciencia de ordenar el uso del suelo y el emplazamiento de los edificios con el máximo grado de economía, comodidad y belleza.

El plan no debe ser sólo la definición de un modelo territorial debería contener todas las medidas y determinaciones que son necesarias para alcanzar el objeto deseado, es decir alcanzar un futuro mejor al que se habría obtenido en ausencia de la ordenación.

La dimensión temporal incorporada al plan hace al pasaje de la figura del programa, es decir que todo plan debe ir acompañado de un programa de acción en el que se establece una periodicidad de actuación y se explicitan los recursos necesarios para el avance.

Las acciones que se han de emprender y que tendrán incidencia tanto en el sector público como privado constituirán el cuerpo normativo del plan

Peter Hall (1992) dice que la planificación tiende a verse cada vez más como un proceso continuo, con un efecto retroalimentados que plantea continuamente nuevos retos que requerirán a su vez nuevas respuestas. Distingue entre plan maestro entendido como un



documento cerrado y el plan visto como un sistema en permanente revisión, planteamiento que estaría siendo rebasado, por una nueva generación de planes con un enfoque más heterodoxo y difuso y con un carácter más participativo,

## LA CUESTIÓN DE ESCALA

Algunos autores como R. Pujadas y J. Font, entienden la planificación física como la ordenación armoniosa de los usos del suelo que coexisten en un determinado territorio, y consideran que la ordenación del territorio y el urbanismo no son dos campos de intervención independientes e inconexos, sino que afirman que la ordenación de ámbitos regionales y subregionales y la ordenación del espacio urbano son dos etapas estrechamente asociadas entre sí dentro de la secuencia general de ordenación territorial.

Es posible decir que existen dos acepciones básicas para ordenación del territorio. Una es la planificación física de ámbitos regionales y subregionales que es el sentido que le adjudican las diversas leyes de ordenación del territorio helada orada por distintas comunidades autónomas españolas y otra acepción más amplia que incluye el conjunto de políticas y planificaciones con incidencia en el territorio, en este sentido podría identificarse la ordenación del territorio como el conjunto de decisiones que afectan al territorio y que son competencia del sector público. Si el concepto de política territorial se entiende como un sinónimo de ordenación del territorio, asimilándolo a bien a la política dirigida a ordenar ámbitos regionales o bien al conjunto de políticas con incidencia territorial.

Planificación física es entendida como planificación normativa porque establece las normas que regulan los usos del suelo y dentro de esta se pueden distinguir tres campos.

1. la planificación territorial , o planificación física de ámbitos regionales subregionales
2. la planificación sectorial o planificación física de un sector específico en ámbitos territoriales que van de lo local a lo suprarregional.
3. el planeamiento urbano que es planificación física de ámbitos municipales y submunicipales.

Estas tres modalidades de planificación física tienen una relación jerárquica bien definida. Los planes territoriales establecen determinaciones sobre ámbitos regionales subregionales, o metropolitanos que deberían ser recogidas tanto por la planificación sectorial como por el planeamiento urbano. La planificación territorial no incide directamente en la transformación física del territorio sino que requiere del planeamiento aunque puede tener trascendencia en la ordenación del territorio especialmente de los elementos más estructurantes.

La planificación sectorial recoge y desarrolla las determinaciones de la planificación territorial y traslada sus propias determinaciones al campo del planeamiento urbano e incide en la transformación física del territorio mediante la ejecución de los correspondientes planes sectoriales.

También está el campo de la política regional donde las decisiones del sector público tienen implicancias muy importantes y es en este campo donde se encuentran incluidas las políticas específicas dirigidas a cada sector de la producción. Política regional deviene de su campo de actuación que es la instrumentación para corregir desequilibrios socio económico inter territorial y el desarrollo de las regiones atrasadas o en crisis aunque en la actualidad la práctica del desarrollo regional se ha extendido a todas las regiones atrasadas o no y a ámbitos distintos como el metropolitano o el local.



Si bien política regional es un cuerpo diferenciado de la planificación física cada vez es más estrecha la relación entre las medidas de desarrollo económico y la asignación de usos de suelo..

También se debe señalar la planificación no normativa que en los últimos años ha alcanzado un gran desarrollo y que presenta gran incidencia en el territorio aunque no tengan la potestad para establecer normas sobre la asignación de usos del suelo, la planificación estratégica. El plan estratégico es un instrumento que permite a las administraciones plantearse objetivos difíciles de abordar desde el campo de la planificación física. Se ha ido avanzando en la integración entre planificación física y estratégica ya que la planificación física puede dar una identidad normativa a las propuestas territoriales de los planes estratégicos para contribuir a su implementación.

Las **Evaluaciones de Impacto Ambiental** son el instrumento más apropiado para esta modalidad de intervención, ya que requiere de un afinado proceso de selección, de una metodología muy precisa y sirve de determinante en el análisis costo- beneficio. Tiene su mayor aplicación en el campo de la planificación sectorial

Las intervenciones centradas en la armonización de múltiples usos del suelo, son casos en que la ordenación territorial requerirá de un complejo proceso de armonización de los diversos usos del suelo que se encuentran presentes en un determinado territorio. Exige un proceso de análisis, elección y toma de decisiones y tiene que ver con la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, aunque muchos autores no involucran la EIA como herramienta esta puede proveer un aporte significativo al momento de la toma de decisiones.

**La planificación urbanística y la planificación territorial**, si bien ambas comparten la problemática de la ordenación del territorio y son parte de la planificación física se derivan de un enfoque de carácter globalizador. La planificación territorial ocupa niveles de jerarquía en la planificación escalonada, así sus determinaciones deben ser desarrolladas por el planeamiento tanto territorial, urbano o sectorial. La planificación territorial tiene como objeto ámbitos regionales, básicamente los elementos estructurantes y establece zonificaciones de acuerdo a criterios de homogeneidad y funcionalidad.

El planeamiento urbano puede existir sin la existencia del planeamiento territorial, su objeto es ordenar la totalidad de la jurisdicción de un municipio

## **ELEMENTOS METODOLÓGICOS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Existen distintos enfoques metodológicos dentro de los trabajos de ordenación del territorio y una gran diversidad temática, pero en general todos tienen un patrón común que contempla tres etapas fundamentales. El análisis del territorio, el diagnóstico y la propuesta.

*El análisis territorial* esta basado en un conjunto de instrumentos de análisis de carácter metodológico que deben permitir la explicación de los procesos territoriales. Esta basado en un conjunto de conocimientos y metodologías para interpretar datos e información... El análisis es uno de los pilares de los procesos de ordenación pues significa el conocimiento detallado de los procesos territoriales y su complejidad.

Intervienen un conjunto de disciplinas en la elaboración de un análisis territorial. Es importante distinguir los aportes teóricos y los instrumentos de análisis.

El diagnóstico territorial:



*El diagnóstico territorial* es la fase en la que como en la medicina se interpreta un cuadro de situación o el estado en que se encuentra el territorio y tiene como base el análisis que se ha efectuado en primer término, aquí se identifican los problemas que el planeamiento deberá corregir, orientar, resolver.

Esta identificación de problemas conduce a la formulación de objetivos que van destinados a corregir los problemas según su ponderación. Este proceso continúa con la identificación de distintas vías para desarrollar los objetivos definidos, esto significa una elección de opciones más adecuadas tomando en cuenta la eficacia.

Para la elaboración de diagnóstico y selección de alternativas existen una serie de técnicas que se vienen desarrollando en los últimos años.

Barragán (1993) distingue entre dos grupos, las técnicas de valoración y diagnóstico entre las que se destacan:

1-Técnicas de Diagnóstico DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) que distinguen entre las condicionantes interiores que explican tanto las fortalezas como las debilidades y las condicionantes exteriores y tendencias del entorno.

2-Método MACTOR (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones) Este es un método basado en las estrategias previsibles de los principales agentes afectados.

3-Método Delphi y de Impactos Cruzados. Esta basado en la participación de expertos y el intercambio de opiniones.

Para la selección de alternativas se pueden utilizar:

1-Análisis de Costo- Beneficio: Es la aplicación de principios de la economía en la ordenación del territorio y consiste en evaluar y seleccionar entre distintas alternativas en una relación coste beneficio. A esta metodología se opone la de selección de coste beneficio social con la que generalmente se producen contradicciones.

2-Técnicas de Simulación: Reproducen las estrategias de agentes económicos y sociales previamente seleccionados.

3-Técnicas de Análisis Multicriterio: El objetivo es identificar en un contexto determinado aquellas variables que pueden ser afectadas por una toma de decisión.

El Análisis de Impacto aparece como una nueva herramienta que sirve tanto para evaluar impactos ambientales, como territoriales o socioeconómicos.

La ordenación del territorio implica siempre toma de decisiones entre una gama de alternativas. Estas alternativas presentan en general aspectos positivos y negativos, es decir afectan positivamente a grupos sociales o a áreas determinadas y, por otro lado, afectan negativamente a otros grupos y áreas. La toma de decisiones es un proceso complejo donde intervienen factores económicos, sociales, ambientales, técnicos, ecológicos etc. Pero siempre la decisión final es de carácter político.

Las propuestas de ordenación territorial conforman la última etapa del proceso, es quizá donde más se aprecia la dimensión política de la misma debido a que la selección de alternativas es definitivamente política ya que abarca el carácter normativo.

## **INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA EN LAS MERCOCIUDADES**

El Consejo Técnico Consultivo (CTC) del Plan Estratégico Rosario ha trabajado en el planteo de las problemáticas comunes del Area Metropolitana del Gran Rosario desde tres ejes temáticos : ordenamiento territorial , económico social y político institucional.



El eje de ordenamiento territorial se caracteriza por analizar la cuestión del espacio y sus consecuencias sobre la actividad productiva, el uso residencial, y los servicios de infraestructura y transporte. Uno de los puntos tratados lo constituye la Problemática Ambiental del Area Metropolitana donde se destaca la importancia de coordinar acciones de protección del medio ambiente frecuentemente degradadas por la misma naturaleza del proceso productivo . Por otra parte y dentro del eje económico social se establece que toda política de desarrollo debe conducir a una mejora sustancial de la calidad de vida y del bienestar de la comunidad ya que no habrá desarrollo sustentable sin un crecimiento sostenido de la economía<sup>18</sup>.

Si bien el desarrollo sustentable y duradero dirigido fundamentalmente a mejorar la calidad de vida de la población complementa el crecimiento económico con la protección del medio ambiente, en la práctica los costos ambientales y el desarrollo sustentable no ocupan los principales temas de interés en la agenda de las economías emergentes.

Como consecuencia, la pobreza y marginalidad son la contracara de esta realidad y existe coincidencia en considerar a la pobreza como un fenómeno heterogéneo, multidimensional y multifacético que no puede reducirse simplemente al análisis del ingreso ó del acceso a un conjunto de bienes de consumo; es decir a una visión puramente economicista , debiendo considerar además aspectos culturales, demográficos, sociopolíticos y territoriales ó ambientales.

La relación entre pobreza y degradación ambiental muestra que los pobres se ubican en zonas de riesgo, en áreas muy poco aptas para su radicación, lo que genera una serie de problemas que han llevado a decir que " los pobres contaminan o degradan el ambiente". Sin embargo, la pobreza nos es una causa directa de la degradación ambiental sino el mecanismo mediante el cual, las condiciones económicas, educativas , de salud y en general la falta de recursos de todo tipo y de capacidad de respuesta acompañan a este fenómeno y se transforman en acciones que degradan el medio.

En este sentido creemos que revertir el proceso de deterioro progresivo de las condiciones materiales y ambientales que sufren los sectores sociales marginales exige la disponibilidad de indicadores económicos sociales que permitan, a partir de un diagnóstico de la realidad. planificar políticas económicas-sociales activas y correctivas, que apunten al aumento de las capacidades individuales y colectivas.

"Un indicador ambiental es una variable que ha sido socialmente dotada de un significado añadido al derivado de su propia configuración científica, con el fin de reflejar de forma sintética una preocupación social con respecto al medio ambiente e insertarla coherentemente en el proceso de toma de decisiones" (MIMAM).

El estudio del medio ambiente urbano se realiza tomando el medio ambiente como constitutivo de una nueva dimensión de la gestión municipal, que interviene como factor de limitación del crecimiento urbano, representación social del soporte de la acción y de la demanda de acción aunque como retórica política institucional y administrativa. Para quienes tienen en sus manos el manejo de la ciudad, el medio ambiente urbano remite a una serie de sectores de intervención, en elementos físicos que plantean problemas en términos de producción, preservación, evacuación o circulación.

---

<sup>18</sup> El Programa interdisciplinario de investigación sobre integración Latinoamericana de la U.N.R. bajo la dirección de la Dra Iris M. Laredo forma parte del C.T.C. y ha participado en la discusión sobre las problemáticas metropolitanas sobre todo en lo referente a la cuestión ambiental. Parte de lo elaborado se encuentra en "Cuaderno de trabajo: Visión Metropolitana "Producción 2002. Plan Estratégico Rosario. Municipalidad de Rosario,



En términos generales en la sociedad se producen transformaciones de las condiciones de producción y de consumo, de esta manera las transformaciones de los bienes comunes constituyen un riesgo cuando crean algún tipo de amenaza sobre la población, la salud, la economía urbana, la seguridad colectiva. Poner en riesgo un bien colectivo por un manejo cuestionado, o una repartición desigual del mismo, en el espacio o en el tiempo es considerado por algunos autores como un atentado contra ese bien colectivo.

Como parte de los objetivos establecidos en esta etapa del desarrollo del proyecto se trabajó en una primera fase en la búsqueda de indicadores comunes en ciudades argentinas pertenecientes a la red de Mercociudades.

En una segunda fase se incluyeron otras ciudades de la red de Mercociudades pertenecientes a Brasil

Hasta el momento hemos conseguido información referida a los siguientes componentes:

Componente	Indicadores
<b>Salud</b>	Porcentaje de Población sin obra social Camas por mil habitantes ( Brasil) Tasa de Mortalidad Infantil (Brasil)
	Calidad de la Vivienda (CALMAT) Tipo de Vivienda



<b>Riqueza Material</b>	Servicio Sanitario: Desagues Cloacales Acceso Agua Potable Hacinamiento
<b>Educación</b>	Analfabetos ( en relación población de 10 años y más para Brasil) Analfabetos y/o con secundario incompleto (en relación población de 15 años y más para Argentina)
<b>Justicia Distributiva</b>	Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (INDEC) Proporción de domicilios con saneamiento no adecuado, habitantes con menos de cuatro años de estudio y con salario hasta dos mínimos (Brasil) Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza que contempla además de las necesidades alimentarias , otros servicios y bienes como educación y salud.

La información que se presenta en esta primera etapa considera las Mercociudades de Argentina y Brasil separadas, pero el propósito es poder unificarlas con el fin de efectuar un análisis en conjunto incorporando además ciudades de Uruguay.

Tabla 1

**Indicadores de Justicia Distributiva en Mercociudades Argentinas. Año 2001**

Mercociudades	Población	Pobreza (%)	N.B.I.(%)	Desocupados (%)
<b>Cordoba</b>	1.284.582	55,7	12,2	15,7
<b>La Plata</b>		41,9	12,8	13,3
<b>ta</b>		56,2	14,7	19,0
	563.943			



<b>Fe</b>	<b>Rosario</b>		57,8	13,9	15,0
	<b>Santa</b>	909.397			
		369.589			

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

La Plata se encuentra en mejores condiciones comparativas con respecto a los otras tres ciudades ya que tiene el menor porcentaje de población tanto con necesidades básicas insatisfechas como con desocupados y en condición de pobreza. En contraposición Rosario es la que está en peor situación, 43% más de desocupados que La Plata y un 20% más de población con N.B.I. que la ciudad de Córdoba.

Tabla 2

**Indicadores de Riqueza Material en Mercociudades para Hogares Argentinos<sup>19</sup>**

---

<sup>19</sup> La estrategia seguida según M Navarro y P Perelman, por los entes prestadores del servicio de agua potable y saneamiento básico priorizó el aumento de la población conectada a las redes , aún cuando ello implicase perjuicios en términos de calidad y contaminación



**Año 2001**

( % )

Mercociudades	Calidad Vivienda			Sin Serv. Sanitarios		Vivienda Insuficiente	Hacinamiento
	Buena	Regular	Insuf.	Desague Cloacal	Agua Potable		
<b>Cordoba</b>	57,6	35,8	6,6	58,4	8,3	10,2	4,0
<b>La Plata</b>	79,7	10,4	9,9	28,6	s/d	12,7	2,0
<b>Rosario</b>	61,5	26,4	12,1	43,4	6,7	13,3	3,0
<b>Santa Fe</b>	69,4	11,1	19,5	53,0	s/d	19,3	4,6

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC.

Con respecto al componente Riqueza Material vuelve a ser La Plata, la Mercociudad con mejor calidad de vida dado que posee solo un 9,9% de viviendas con calidad de su material insuficiente y además solo el 28,6% de las mismas no tienen desagües Cloacales frente al 53,0% de Santa Fe ó el 58,4% de Córdoba . Rosario en este aspecto se comporta en forma moderada, ya que sus indicadores no alcanzan medidas extremas, aunque por ejemplo en lo que respecta a hogares sin desagües cloacales estos representan un 48% más de los que tiene La Plata.

Tabla 3

**Indicadores de Educación y Salud en Mercociudades Argentinas Año 2001**  
(%)

Mercociuda-	Educación		Sin Obra So-
	Sin instrucción	Sin secunda-	

ambiental, por otra parte los progresos logrados se habrían debido en cierta medida al esfuerzo de la población de villas miseria y asentamiento precarios que se conectó clandestinamente a la red de agua potable, con materiales precarios lo que se traduce en fuertes pérdidas que perjudican al servicio y a la infiltración de la red con aguas superficiales y servidas. Con el agravante de que en estos barrios ningún ente público o privado se hace responsable de este servicio básico directamente vinculado a la salud humana.

Hacinamiento según el INDEC representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad de habitaciones o piezas de que dispone el mismo y no hace referencia a la cantidad de metros cuadrados construidos por habitante de la vivienda. Se tomó como hacinamiento la presencia de 3 o más personas por cuarto en la vivienda.



des	rio		cial
		completo	
<b>Cordoba</b>	12,0	42,5	44,7
<b>La Plata</b>	10,6	41,0	36,7
<b>Rosario</b>	13,7	43,8	39,0
<b>Santa Fe</b>	12,3	45,2	41,1

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

Tanto el Componente Salud como el referente a Educación ponen en evidencia que La Plata lidera las Mercociudades ya que sus indicadores superan: en educación en más de un 12% con respecto a Córdoba, que es la que más se acerca en instrucción y en más de un 6% con respecto a Rosario en lo referente a Salud. Córdoba tiene el mayor porcentaje de personas sin Obra Social (44,7%) y Santa Fe tiene el 45,2% de su población con 15 años y más sin haber completado el nivel secundario.

Para las Mercociudades Brasileñas no se cuenta con los mismos indicadores argentinos referentes al componente salud y nivel de pobreza.

Tabla 4

**Indicadores Salud , Educación y Riqueza Material en Mercociudades Brasileñas.**

**Año 2001**

Mercociudades	Población	Tasa Mortalidad Infantil (0/00)	Camas x hab. (0/00)	Sin Desagües (%)	Sin agua Potable (%)	Analfabetos (%)
<b>Florianópolis</b>	342.315	6,1	4,4	52,1	8,3	3,3
<b>Recife</b>	1.422.905	5,6	6,2	57,1	12,0	10,2
<b>Porto Alegre</b>	1.360.590	6,1	5,4	51,9	1,9	3,3
<b>Curitiba</b>	1.587.315	4,1	3,8	22,7	0,8	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del I.B.G.E

Recife es la ciudad que presenta los peores indicadores en la comparación propuesta (salvo para la tasa de mortalidad), estos son: mayor proporción de viviendas sin desagües cloacales y el 12% sin agua potable. Por otra parte esto coincide con el estudio sobre el impacto del Mercosur en el Nordeste Brasileño<sup>20</sup> donde se prueba la "escasa o nin-

20 Iris M. Laredo, Juan P. Angelone, Sergio Di Pietro , Gloria Cignacco, Irma Rosa "Vulnerabilidad de la economías regionales frente al proceso de integración Mercosur " U.N.R., Sept. 2003, págs. 119-162.



guna evolución que han tenido los indicadores sociales de la región acompañada además por un retroceso en las condiciones económicas provocadas por la falta de políticas que contribuyan a afianzar los acuerdos de mercado.

Curitiba es la mercociudad con mejor calidad de vida, su mortalidad infantil no supera el 4,1 por mil de la población infantil, situación que está muy relacionada con que el 77,3% de sus hogares tienen desagües cloacales y el 99,2% agua potable.

La información que se presenta a continuación corresponde a los Estados cuyas capitales son las Mercociudades consideradas

Tabla 5

**Indicador de Pobreza por Estado Brasileño . Año 2000**  
(%)

<b>Estado</b>	<b>Proporción de domicilios con saneamiento no adecuado con habitantes sin instrucción, con salario mensual hasta dos salarios mínimos</b>
<b>Santa Catarina</b>	2,8
<b>Pernambuco</b>	12,2
<b>Rio grande do Sul</b>	1,6
<b>Paraná</b>	1,3

Fuente: Elaboración propia con datos del IBGE

El Estado de Paraná tiene solo el 1,3% de sus hogares en situación de pobreza y el menor porcentaje en su ciudad capital de analfabetos ( 3,1%) mientras que en Pernambuco, Estado del Nordeste Brasileño, hay un 838% más de domicilios pobres que en el Estado de Paraná y el porcentaje de desocupados de Recife es de un 229% más que en Curitiba.

Este análisis constituye un avance y no podemos todavía pensar en conclusiones finales ya que nos queda un camino largo por recorrer sobre todo en acceder a información estadística que nos permita realizar las comparaciones que tenemos previstas. Anticipadamente se efectuó un cluster análisis y obtuvimos como información previa que Recife ,Capital del Estado de Pernambuco, en el "Pobre Nordeste Brasileño" está más ligada a las Mercociudades argentinas que a las Brasileñas seleccionadas para su comparación.

**LA IMPORTANCIA DE LA ARMONIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES**

---



## NALES

El proceso de constitución del MERCOSUR está asociado a una demanda creciente de informaciones socioeconómicas relativas a los países miembros, para un mayor conocimiento recíproco dentro de las cuales se destaca la información de naturaleza estadística.

Constituido un espacio económico integrado es necesario obtener estadísticas compatibles relativas al conjunto de los países miembros, de modo de permitir comparaciones entre ellos y el análisis para la totalidad del espacio económico común.

Las especificidades de información estadística de un país dado imponen, en general, alguna dificultad para su precisa comprensión y utilización por los usuarios de los otros países. Las dificultades derivadas de las especificidades son mayores cuando se trata de comparar estadísticas de diversos países.

De hecho, los propios organismos nacionales productores de estadísticas, tienen dificultades de reestructurar informaciones estadísticas disponibles para ajustarlas a los formatos requeridos para la comparación internacional.

En este sentido, cabe enfatizar que la obtención de resultados estadísticos comparables no puede ser perseguida solamente en la etapa de divulgación de las informaciones generadas por los distintos países; la posibilidad de obtener tales resultados queda determinada en el momento mismo en que se define un proyecto de producción de estadística. A su vez, la disponibilidad de estadísticas comparables presupone la decisión de producirlas.

En los países del MERCOSUR se han explicitado dificultades para comparar datos provenientes de los distintos países y por diferencias en la información de los cuatro sistemas estadísticos nacionales<sup>21</sup>.

Cabe indicar que la expresión sistema estadístico nacional es usualmente empleada en dos acepciones. Una refiere al conjunto de informaciones estadísticas relativas a la realidad económica y social del país, estructuradas según reglas y criterios propios. La segunda, de naturaleza institucional, refiere al conjunto de entidades productoras de estadísticas y preocupada en la coordinación y articulación entre esas entidades.

Las diferencias observadas entre los sistemas estadísticos de los países del MERCOSUR se han manifestado en relación a ambas acepciones de expresión, vale decir en lo referente a sus formatos institucionales y formas de operación, sea en lo referente a sus programas de trabajo.

La cuestión de la comparación de las informaciones estadísticas depende, más directamente, de la convergencia de los sistemas estadísticos nacionales entendidos conforme la 1ra. acepción. No obstante, es relevante conocer también las características y especificidades de los sistemas estadísticos en cuanto estructuras institucionales.

En lo referido a los programas de trabajo desarrollados en el ámbito de los diversos sistemas nacionales, se han constatado diferencias, que más allá de referir a especificidades de sus estructuras institucionales por formas de operación, refieren también entre otros factores, a los diversos grados de complejidad de las estructuras productivas de los países miembros y a los distintos grados de compromiso de los órganos nacionales de estadísticas con las recomendaciones de las organizaciones internacionales.

<sup>21</sup> Las organizaciones nacionales estadísticas de los Estados Miembros del Tratado de Asunción son: a) el Instituto de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), b) la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de la República Federativa del Brasil (IBGE), c) la Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos de la República de Paraguay (DGEEC) y, d) la Dirección General de Estadísticas y Censos de la República Oriental del Uruguay (INE).



con las recomendaciones de las organizaciones internacionales.

Las consideraciones anteriores tornan explícita la necesidad de que los países miembros del MERCOSUR realicen esfuerzos en el sentido de alcanzar una armonización de los sistemas estadísticos nacionales, de modo de viabilizar la producción de un conjunto de informaciones estadísticas comunes, compatibles y comparables.

En el plano institucional, el proceso de armonización puede significar desde la simple creación de mecanismos de consulta, intercambio y cooperación entre sistemas estadísticos nacionales independientes, que se reúnan periódicamente para intercambio de informaciones y definición de proyectos comunes, hasta la constitución de un organismo central que, como cabeza de un sistema estadístico regional integrado, subordine los órganos estadísticos nacionales, con poder inclusive de definir proyectos de investigación, sistemas de clasificación y normas metodológicas a ser desarrolladas y observadas en los países miembros.

Una posibilidad, es observar –en este sentido- la experiencia de la Unión Europea. Y esa experiencia se caracteriza por un significativo grado de institucionalización, teniendo como núcleo la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas –EUROSTAT- una de las Direcciones Generales vinculadas a la Comisión de la UE. Su cometido es proporcionar a la UE estadísticas a escala europea que permitan establecer comparaciones entre países y regiones. EUROSTAT armoniza y consolida los datos recopilados por los países miembros<sup>22</sup>.

La actuación de la EUROSTAT incluye la definición de padrones estadísticos comunes a partir de las necesidades derivadas de la gestión política de la UE. En este contexto, EUROSTAT está volcado a la armonización de metodologías, nomenclaturas y conceptos de modo de evitar discrepancias entre los sistemas nacionales y poder tornarlos comparables. Las pautas definidas por EUROSTAT son de adopción obligatoria para los países miembros de la UE.

Trasladando el tema al ámbito del MERCOSUR, y teniendo presente que la integración de la UE es más profunda que la del MERCOSUR, cabe sugerir que –por lo menos, a mediano plazo- la cuestión de la armonización de la producción de estadística en el MERCOSUR, va a ser abordada teniendo en vista objetivos más limitados que los constatados en la Unión Europea.

Esto significa, en 1er. lugar, menor grado de institucionalización del registrado en la experiencia europea. A partir de la creación de mecanismos de coordinación entre los organismos estadísticos nacionales, es posible buscar la armonización de la producción de estadísticas de los países miembros.

En verdad, el proceso de armonización de la producción de estadística del MERCOSUR puede prescindir del montaje de una estructura institucional y burocrática permanente<sup>23</sup>.

En dicho sentido, los Directores de Estadística de los países integrantes del MERCOSUR, en diciembre'92 (Montevideo), han expresado en la Carta de Intención, la voluntad común de promover una compatibilización y armonización de metodologías y el desarrollo

---

<sup>22</sup> Ver: Comisión Europea/EUROSTAT – “Estadísticas Euro-Mercosur” – Tema I – Estadísticas Generales – Oficina de Publicaciones Especiales de la Unión Europea . Edición 2000.

<sup>23</sup> Guimarães, Eduardo A. – “Mercosul: Harmonização dos Sistemas Estatísticos Nacionais” – Mercosul: Sinopse Estatística/MERCOSUR: Sinopsis Estatística – Volume I – 1993 – INDEC/IBGE/DGEC/INE; págs. 255/258.



integrado de la producción, difusión y divulgación de la producción estadística. Esto, conscientes de la responsabilidad que les incumbe en la definición rigurosa de los conceptos y métodos que orientan a una producción de datos estadísticos esenciales para la coordinación de las políticas económicas y sociales de los Estados Miembros.

En esa ocasión, se resolvió proseguir con los trabajos iniciados relativos a la integración de los Sistemas Estadísticos de los Estados Miembros del MERCOSUR y realizar una colaboración activa entre los Organismos Nacionales de Estadística, logrando la elaboración de la *Sinopsis Estadística*, la que revela un esfuerzo para la compatibilización de los Sistemas Estadísticos, a través de la constitución de grupos técnicos de trabajo respectivos<sup>24</sup>.

Posteriormente, coincidiendo con la reunión cumbre del MERCOSUR (XIX) – Florianópolis, dic.'00-, en la cual, los jefes de Estado de los países miembros firmaron un documento sobre "Metas y Mecanismos de Convergencia Macroeconómica" se estableció la elaboración de un proyecto tendiente a armonizar los parámetros utilizados para medir la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en los países del bloque.

El objetivo buscado era el de contar con un Índice Armonizado de Precios al Consumidor (IAPC), en un proceso evolutivo que, comenzaría ese mismo año y culminaría en el 2005, para medir la evolución de la inflación en el bloque sudamericano<sup>25</sup>.

Indudablemente, estas iniciativas de armonización de estadísticas en el ámbito del MERCOSUR deberán hacerse extensivas a otros indicadores económicos y sociales para que sea posible la obtención de indicadores comunes medioambientales y de calidad de vida.

Obtener indicadores de dicha naturaleza a escala MERCOSUR podrá orientar el diseño de políticas económicas y sociales, si dentro de los objetivos de la región se encuentra la observación del desarrollo sustentable y humano.

Análogamente, frente a la nueva realidad territorial, económica y social, en la cual las ciudades desempeñan un rol relevante en el diseño de políticas urbanas, es de interés la obtención de información confiable, actualizada y comparable para las ciudades del MERCOSUR.

## REFLEXIONES FINALES

El proceso de globalización ha contribuido a construir "metrópolis fragmentadas" donde conviven "territorios diferenciales" que consolidan formas de vida antitéticas y de conexiones complejas: la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos (barrios cerrados) y la segregación estructural de los sectores pobres (asentamientos y villas miserias)<sup>26</sup>.

Para comprobar lo que mencionan los autores hace falta efectuar un análisis al interior de cada ciudad como el efectuado por el grupo Interdisciplinario de Investigación para Rosa-

---

<sup>24</sup> Carta de Intenção sobre a Harmonização das Estatísticas do Mercosul – Montevideo, dic.'92.

<sup>25</sup> <http://www.mercosur.com/into/articulo.jsp/noticia> - Consulta: 28/12/00.

<sup>26</sup> Juan Manuel Palacio- Daniela Soldano Artículo "Enfoques" Diario La Nación 07/11/04



rio<sup>27</sup> en el cual se analizan las asimetrías en la calidad de vida aún dentro de un mismo sector , como en el caso del Distrito Norte rosarino.

Según Rubén Kaztman ("Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos" Revista de la CEPAL , diciembre de 2001), el aislamiento de los pobres se vincula a la escasa posibilidad de integración al mercado laboral y de acumulación de recursos, a la desaparición de los espacios de sociabilidad entre clases y a la segmentación de la calidad de los servicios públicos, en particular, al deterioro de la educación y la salud en los territorios que habitan. En retroalimentación perversa, dichos procesos operan reforzando el caso más extremo de la exclusión social: la pobreza en estado de aislamiento<sup>28</sup>.

## ANEXO 1

### RED DE MERCOCIUDADES

#### Argentina (35 ciudades)

Avellaneda	Rafaela	Bahía Blanca	Resistencia
Buenos Aires	Río cuarto	Cdoro. Rivadavia	Rosario
Córdoba	Salta	Gral. San Martín	San Luis
Hurlingham	Santa Fe	La Matanza	Stago. Del Estero
La Plata	Catamarca	La Rioja	San Isidro
Malvinas Argentinas	San Juan	Mar del Plata	San Miguel de Tucumán
Montecarlo	Ushuaia	Morón	Vicente López
Olavaria	Viedma	Paraná	Villa María
Pergamino	Villa Mercedes	Quilmes	

#### Brasil (41 ciudades)

Alvorada	Mossoró	Bella Vista	Niteroid
Belem	Paranhos	Belo Horizonte	Piracicaba
Brasilia	Porto Alegre	Campinas	Recife
Caxias do Sul	Riverao Preto	Cnel. Sapucaia	Rio Claro
Cuiaba	Río Grande	Curitiba	Río de Janeiro
Diadema	Salvador	Florianópolis	Sao Jose Do Río Preto

<sup>27</sup> Iris M.Laredo,Omar Vasallo, Irma Rosa, Cignacco Gloria,Cicaré Adriana " Diagnóstico medioambiental para el desarrollo de Rosario y su Región " presentado en las 1º Jornadas Rosarinas de Investigaciones en Ciencias Sociales y Salud organizadas por el Centro de Estudios en Ciencias Sociales y Salud de la Facultad de Humanidades y Artes. Noviembre 2003

<sup>28</sup> J.M, Palacio; Daniela, Soldano. Op. Cit.



Foz de Igaçú	Santa María	Goiania	Santo André
Guaira	Sao Bernardo	Guarulhos	Sao Caetano do Sul
Joinville	Sao Carlos	Juiz de Fora	Sao Paulo
Londrina	Uberlandia	Macaé	Vitoria
Mauá			

**Paraguay (5 ciudades)**

Asunción	Capiatá	Fernando de la Mora	Limpio
Villeta			

**Uruguay (9 ciudades)**

Cerro Largo	Florida	Maldonado	Montevideo
Paysandú	Rivera	Salto	Tacuarembó
Treinta y Tres			

**Bolivia (5 ciudades)**

Cochabamba	Arica	Tarija	Sant Cruz de la Sierra
La Paz			

**Chile (7 ciudades)**

Concepción	Calama	Los Andes	Rancagua
Santiago de Chile	Valparaíso	Viña del Mar	

**Total: 102 ciudades**

**REFERENCIAS BIBLIGRÁFICAS**

- Banco Mundial, En el umbral del siglo XXI. Informe del desarrollo Mundial 1999-2000, Washigton DC. 1999.
- CEI, Panorama del Mercosur, N°3, Bs.As. Julio 1999.
- CEPAL, El Regionalismo Abierto en América Latina, Santiago de Chile. Sept. de 1994.
- CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2/12/1996.
- Ferrer, Aldo, Hechos y ficciones de la globalización, en SELA, "Capítulos" , N°53, Caracas, Enero- Julio 1998.



- García Delgado, Daniel, Estado Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio, Bs.As. 1998.
- Guimaraes, Eduardo A. Mercosul : Harmonizaçao dos Sistemas Estadísticos Nacionais- Mercosul- Sinopse Estatistics, Vol 1 , 1993 INDEC-IBGE-DGEC-INE.
- Laredo, I.M.- Vasallo, O- Rosa, I –Cignacco, G- Cicaré, A "Diagnóstico Medioambiental para el desarrollo de Rosario y su Región, 1eras Jornadas Rosarinas de Investigación en Ciencias Sociales y salud, Facultad de Humanidades y Artes, Nov. 2003.
- Laredo, I.M.- Angelone, J.P.- Di Pietro, A- Cignacco, Gloria- Rosa, Irma, Vulnerabilidad de las economías regionales frente al proceso de integración Mercosur. UNR, Rosario, sept. 2003.
- Palacio, J.M.- Soldano, Daniela, Enfoques, Diario La Nación 7-11-04.
- Plan Estratégico Rosario, Cuaderno de Trabajo: Visión Metropolitana, Producción 2002.
- Plan Estratégico Rosario, El rol de Rosario en un Sistema Regional de Ciudades- crecer desde el Sur- en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) octubre 1997.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1998-1999.
- Romero, María del Huero, Local y regional. El Mercosur en la Nueva Agenda de Gestión Urbana en Estado Mercado y Sociedad. Pautas para su viabilización. Vol VI, compilado por I.M.Laredo, UNR sept. 1999.
- Sukup, Vistor América Latina año 2000. Unida y dominada?. Políticas Económicas, Desarrollo e Integración Regional , Universidad Nacional del Centro, 1999.
- Zabalza, Juan Carlos, Mercociudades. El rol de las ciudades en la Intergración , en Estado , Mercado y Sociedad en el Mercosur- Pautas para su viabilización. Vol.V, compilado por I.M.Laredo, UNR, julio 1998.

## FUENTES

Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades, Asamblea de la Red de Mercociudades, Córdoba, Septiembre 1997, Dirección de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario.

Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades, Declaración de Asunción 7/3/1995 de los Intendentes y Representantes de los países del Mercosur, ibidem.

Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades, Declaración de los jefes de Gobierno de las Mercociudades, Porto Alegre, 12 y 13 de Julio de 1995, ibidem.



Documentos Fundacionales de la Red de Mercociudades, Acta Fundacional de las Mercociudades, Asunción, Noviembre, 1995, ibidem.

IBGE, Información Estadística, 2001.

INDEC, Información Estadística, 2001.