

# AGENDA TERRITORIAL DE LA ARGENTINA

INFORME FINAL  
(2DA ETAPA)

22 de Octubre de 2015

Esta publicación es resultado de los trabajos realizados para la Agenda Territorial de la Argentina. 2da etapa -financiado por CAF, Banco de Desarrollo de América Latina- en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

## AUTORIDADES NACIONALES

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación

Arq. GRACIELA OPORTO

Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial de la Nación

Arq. MARTA AGUILAR

## EQUIPOS TÉCNICOS

Equipo Técnico de apoyo de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación

JULIO CASTELLANOS

Equipo Técnico Externo:

Responsable del Proyecto: Dr. MARCELO SILI

Consultor Senior en Desarrollo Económico: Mgter. JUAN SANGUINETTI

Consultor Senior en Historia y Desarrollo económico: Mgter. JUAN MIGUEL MASSOT

Consultor Junior en Historia Latinoamericana: Lic. FLORENCIA GROSSI.

Consultor Junior en Desarrollo Territorial: Dra. CECILIA MARTIN

Consultor Junior en Desarrollo Territorial: Lic. GONZALO IPARRAGUIRRE

Asistente: Lic. ANDRES MEILLER

## Sumario

Relatoría de actividades .....	5
PRIMERA PARTE: LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA. EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS .....	6
1. Experiencias y prácticas de la planificación de nivel nacional en América Latina. Lecciones aprendidas.....	7
1.1. El territorio: nudo de construcción de las naciones .....	8
1.2. Experiencias y valoraciones en desarrollo territorial .....	9
1.3. La institucionalidad en planificación del desarrollo territorial.....	10
2. Las prácticas de la planificación a nivel regional en América Latina. Lecciones aprendidas .....	12
3. La planificación del desarrollo territorial a nivel local, microrregional y urbano en Argentina. Lecciones aprendidas.....	16
SEGUNDA PARTE: ESCENARIOS GEOPOLÍTICOS Y ECONÓMICOS INTERNACIONALES Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL ARGENTINO .....	19
4. Una visión de síntesis de los escenarios geopolíticos y económicos internacionales... 20	
5. Desafíos en materia de desarrollo territorial en América Latina. ....	24
5.1. Unicidad y diversidad .....	24
5.2. Abundancia de recursos naturales .....	25
5.3. Demografía dinámica y urbanizada .....	26
5.4. Crecimiento económico insuficiente y volátil .....	28
5.5. Desigualdad en materia de infraestructura y conectividad.....	29
5.6. Histórica desigualdad social.....	30
6. Los desafíos territoriales de la Argentina.....	33
6.1. Integrar el territorio.....	33
6.2. Equilibrar el territorio nacional.....	34
6.3. Mejorar la calidad de vida en todo el territorio nacional.....	36
6.4. Garantizar el acceso al empleo y al crecimiento económico .....	36
6.5. Proteger el ambiente y la diversidad de paisajes.....	37
6.6. Generar una eficaz gobernanza territorial.....	38
TERCERA PARTE: HACIA UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA.....	39
7. Los objetivos en materia de desarrollo territorial .....	41
8. Premisas para el desarrollo territorial .....	43
9. Los ejes de intervención de la Agenda Nacional de Desarrollo Territorial .....	45
9.1. Fortalecimiento y coordinación de políticas territoriales .....	45
9.1.1. Fortalecimiento de políticas territoriales.....	45
9.1.2. Monitoreo y actualización del Plan Estratégico Territorial.....	49
9.1.3. Consolidación de las Agendas de Desarrollo Regional .....	51
9.2. Desarrollo de estudios y proyectos de integración territorial.....	56
9.3. Desarrollo de estudios y proyectos para el ordenamiento y el desarrollo territorial de nivel subnacional .....	60

9.3.1. Iniciativas para el desarrollo de las áreas rurales.....	60
9.3.2. Iniciativas para el desarrollo urbano en Argentina.....	64
9.3.3. Iniciativas para el desarrollo de microrregiones y territorios singulares de la Argentina).....	68
9.4. Generación y consolidación de sistemas de información para la planificación y el desarrollo territorial .....	70
9.4.1. Consolidación de la cartera de proyectos de inversión en infraestructuras para el desarrollo territorial.....	70
9.4.2. Generación de información clave para la toma de decisiones en materia de ordenamiento y desarrollo territorial .....	72
9.4.3. Consolidación de los sistemas de información de la Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión pública.....	73
Bibliografía.....	76

## Relatoría de actividades

El presente documento constituye el informe final de la segunda etapa de preparación de la AGENDA TERRITORIAL DE LA ARGENTINA, la cual pretende, sobre la base del Plan estratégico territorial, definir un conjunto coherente de iniciativas para consolidar los objetivos de desarrollo territorial planteados por el Gobierno Nacional a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Este informe pone énfasis en el análisis de las políticas y prácticas de planificación llevadas a cabo en Argentina y en América Latina a nivel local, regional y nacional en las últimas décadas, identificando buenas prácticas susceptibles de ser consideradas en un futuro cercano en Argentina, con el objetivo de corregir los históricos desequilibrios territoriales, producto de las formas de organización del territorio y de sus sistemas productivos. En función de este análisis retrospectivo, también se analiza en forma muy preliminar los grandes desafíos que tiene América Latina y la Argentina en materia territorial. En base a este análisis histórico se plantea a posteriori una agenda territorial posible para la Argentina.

La dirección de este proyecto implicó la preparación de todo el material de base, la definición de los temas a tratar y el seguimiento de las actividades realizadas por cada uno de los consultores, articulando en todo momento la producción de cada uno de ellos con las iniciativas que ya viene planteando la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a través de los últimos documentos de trabajo.

Este trabajo constituye un cuerpo conceptual y empírico en si mismo, no obstante el mismo deberá ser desarrollado con mayor profundidad en una segunda etapa, en la cual se podrán discutir y mejorar sustancialmente los contenidos propuestos en este informe.

## **PRIMERA PARTE: LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA. EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS**

En esta primera parte del documento se presenta una mirada retrospectiva de los antecedentes y la experiencia del desarrollo territorial en América del Sur. Es una mirada exhaustiva que evalúa las múltiples experiencias de desarrollo territorial en la región a nivel nacional, regional y local. A partir de este análisis multiescalar se propone identificar lecciones aprendidas sobre la planificación y el desarrollo, en línea con los marcos conceptuales e ideológicos que sostuvieron este período histórico. Es a partir de estas experiencias históricas que se pretende en una segunda parte analizar las condiciones de contexto y los desafíos de futuro y en una tercera parte definir una potencial agenda de futuro en materia de políticas territoriales.

# 1. Experiencias y prácticas de la planificación de nivel nacional en América Latina. Lecciones aprendidas

Las políticas e iniciativas de planificación y desarrollo fueron cambiando en las últimas décadas, hacia un mayor protagonismo de las políticas de carácter territorial. Las experiencias de planificación analizadas dan muestra de este proceso de cambio y de integralidad de las iniciativas. En este estudio se consideraron los casos de Brasil, México, Chile, Colombia y Costa Rica por entender que todos estos casos podrían dar cuenta de la complejidad y diversidad de situaciones de planificación y desarrollo.

El análisis realizado dio cuenta de las siguientes variables:

1. En primer lugar la dinámica histórica de la planificación regional en general en las últimas décadas,
2. En segundo lugar y a partir de esta breve caracterización se analizó la Arquitectura institucional para la planificación y el desarrollo regional que cada país diseñaba y sostenía. Esto implicaba el análisis de los diferentes Ministerios, Secretarías, Agencias de planificación y toda la arquitectura relacional en torno a las mismas.
3. En tercer lugar se analizaron los Programas y planes en desarrollo territorial a nivel nacional y regional que estructuraban y sostenían toda la política de planificación y desarrollo, algunos de ellos de carácter sectorial, pero otros de carácter integral y territoriales.
4. En cuarto lugar se trabajó en la identificación de logros y problemáticas en materia de planificación territorial para cada uno de los países, poniendo de relieve la problemática institucional.
5. Por último, para cada uno de los casos se analizaron las lecciones aprendidas en materia de planificación y desarrollo territorial

Teniendo en cuenta todo el análisis realizado se observa con claridad que desde hace más de un lustro las políticas en desarrollo territorial conquistaron un mayor espacio en las políticas públicas de desarrollo en los países de América Latina. El territorio, como agente de transformación, ocupa cada vez más un lugar relevante en las estrategias de desarrollo de las naciones. La cuantiosa bibliografía académica, los avances en la investigación de experiencias locales, la especialización sobre el tema de organismos transnacionales como la CEPAL, la ONU, el Banco Mundial, entre otros, la consolidación de organismos o instituciones estatales dedicadas a impulsar programas y acciones territoriales, evidencian que el desarrollo territorial es un punto nodal tanto de la agenda de los gobiernos como de los actores locales. El desarrollo regional atraviesa las distintas escalas espaciales: la nacional, la subnacional y el micro espacio.

Esta nueva dinámica, es importante señalar, implicó un cambio de paradigma sobre el destino que el territorio ocupaba en el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Durante las décadas anteriores, el desarrollo territorial estuvo asociado a la descentralización del Estado. Desde una perspectiva neoliberal, el Estado nacional debía tener menos responsabilidades y dejar en manos de los agentes locales las políticas de crecimiento de las zonas o regiones. El resultado fue la desconexión de las regiones de la nación, el futuro de cada una de ellas dependía de los recursos propios, la mayoría de las veces insuficientes y desiguales. Asimismo, esta mirada sobre el desarrollo regional, estuvo

asociado a otra noción: los territorios eran relevantes según cuánto aportaban al crecimiento económico, otros factores como la calidad de vida, la identidad regional, las especificidades locales, el cuidado del medio ambiente, no tenían ningún valor.

No obstante, si en el presente el desarrollo territorial alcanzó un lugar significativo, en parte, esta situación se explica, porque los territorios siempre fueron centrales en la consolidación y evolución de las naciones latinoamericanas. La invisibilización del territorio como espacio de desarrollo, en la mayoría de los casos, fue el resultado de políticas estatales que privilegiaron el centralismo estatal sobre la diversidad regional. Una nueva revalorización del desarrollo territorial posibilita una lectura en clave histórica, económica, cultural e institucional del lugar que ocupa el territorio en un conjunto de políticas que apuntan al crecimiento de los países de América Latina. El análisis de algunos temas relevantes permite estudiar esta nueva dinámica territorial.

### 1.1. El territorio: nudo de construcción de las naciones

Si partimos del enunciado que las Independencias Latinoamericanas no liberaron naciones preexistentes, y que por lo tanto, luego de 1825 no nacieron inmediatamente los Estados nacionales, sino que los mismos son el resultado de un largo proceso que culmina *circa* 1880, es pertinente enunciar que múltiples territorios antecedieron a las naciones y que su rol fue clave en la constitución final de los actuales Estados.

En otro plano, también se puede concluir que, aunque es indiscutible la simultaneidad temporal y espacial de ciertos procesos o modelos de desarrollo en toda América del Sur, también es cierto y no menos importante, que las experiencias en cada país o región tuvieron su propia naturaleza e identidad: esto se debe a que los territorios y sus características singulares marcaron la impronta de la construcción espacial de la totalidad.

Si la mirada general del continente ofrece síntesis apócalas, posibilidad de realizar cronologías, una mirada comparativa o analógica; por otro lado, una interpretación regional, una observación desde el micro espacio, también posibilita valorar el lugar que ocupa cada región en la construcción del conjunto. Así como se analiza América del Sur en el mundo, también debe ser pensado cada país o región en América del Sur, y a su vez, cada localidad o espacio en un país. En particular, la conformación de los Estados nación en América del Sur, implica valorar no sólo la nación como el resultado de la finalización de un proceso histórico, sino a cada región/territorio como motor de construcción de ese universo estatal.

Otro punto que arroja la investigación es que lejos de toda interpretación que señala la repetición de contextos históricos y su influencia en la configuración territorial, el continente ha tenido una gran capacidad de reinención. Quizá donde mejor se pueda observar esta situación es en el presente. Cuando se habla de “neodesarrollismo”, de la participación activa del Estado, de la planificación territorial, del crecimiento económico, de la integración regional, es evidente que se evocan experiencias acontecidas en nuestro continente. No obstante, este retorno de ciertas ideas o representaciones se actualizan por los nuevos escenarios tanto nacionales como a nivel mundial. En este sentido, la experiencia acumulada se resignifica y se adecúa a una nueva temporalidad, a nuevos desafíos y tensiones. La capacidad de invención de las propias vías de desarrollo parece ser una característica central, una forma de ser, de América del Sur. En todas estas experiencias, el

territorio, en ocasiones valorado, en otras subsumido, fue un actor singular de las modalidades de transformación económica y social.

## 1.2. Experiencias y valoraciones en desarrollo territorial

La planificación económica de proyectos para el desarrollo en los países de la región es parte de una tradición y experiencia continental de larga data. Los momentos históricos son diferentes y las prácticas disímiles, sin embargo, se pueden rastrear experiencias tanto fallidas como positivas a lo largo de la historia. Los diversos países de América del Sur, en este sentido, no sólo han improvisado respuestas a crisis mundiales y regionales, sino también han estimulado planes y medidas específicas para alcanzar el desarrollo.

La reivindicación de la planificación propia, o el análisis de las propias experiencias, no implica situar de manera autárquica, sin influencias y sin relaciones al continente con el exterior. En contraposición, lo que se puede observar, es que las diferentes experiencias, determinadas por ciertos procesos históricos, dan cuenta de la relación dinámica de América del Sur y el mundo. Esta sinergia acompañó todas las experiencias o modelos de desarrollo, desde la conquista, pasando por el período colonial, el momento de la conformación de los Estados nación a fines del siglo XIX, y los procesos transformadores durante el siglo XX. Claro está, que esta relación “Latinoamérica y el mundo”, se encuentra presente en la actualidad.

No obstante, es necesario diferenciar la experiencia en planificación económica de las prácticas en planificación regional para el desarrollo. En relación a esta última, podemos sugerir que las políticas y programas que dilucidan al territorio como nudo de desarrollo, todavía son iniciales en los países de América Latina. Este enunciado es el resultado del análisis de cinco casos concretos que se trataron en el informe: Brasil, México, Chile, Colombia y Costa Rica.

Como se señaló al principio, ello no implica desvalorizar la larga experiencia que en planificación tienen los Estados latinoamericanos. Tampoco, la importante cantidad de iniciativas y programas dedicados al impulso y crecimiento de los territorios (en este informe se pueden encontrar las referencias). Sin embargo, el desarrollo y la planificación estuvieron asociados, hasta hace muy pocos años, al desarrollo y crecimiento económico, y no necesariamente, aunque hay algunas excepciones, a ubicar las regiones, estados, departamentos, comunas, cantones o municipios, como motor del desarrollo nacional.

En algunos países, como Brasil y Costa Rica, desde hace apenas más de un lustro, se diagraman planes en desarrollo territorial. En otros, como México, Colombia o Chile, la planificación territorial todavía no ocupa un lugar relevante en la agenda. Los planes o programas de ordenamiento regional son apéndices de proyectos nacionales generales.

En relación a las experiencias en desarrollo territorial se pueden señalar algunas conclusiones preliminares. La primera se refiere a la disyuntiva entre la centralización y la descentralización/autonomía de los territorios. Durante los años noventa la descentralización funcionó como sinónimo de desarrollo regional. Sin embargo, estos procesos de localización, en la mayoría de los casos, no fueron acompañados con la construcción de herramientas institucionales, presupuestales y participativas que permitan que los espacios autónomos puedan concretar las iniciativas que consideraban indispensable para su crecimiento. En la última década, con la construcción de instituciones estatales que comienzan a planificar el desarrollo regional (el Ministerio de Integración en

Brasil, o el MIDEPLAN en Costa Rica), se está logrando una contratendencia a este fenómeno. No obstante, la tensión centralización/descentralización sigue siendo una problemática nodal a resolver para lograr un desarrollo territorial equilibrado y fructífero.

Asimismo, se puede observar una superposición de planes o proyectos en materia de desarrollo territorial. La efectividad es difícil de evaluar, la apariencia es la desorganización. En países como México o Colombia donde las políticas específicamente regionales no son parte de la planificación nacional, los especialistas e integrantes de las instituciones o los actores regionales, señalan esta problemática. Así se pueden encontrar territorios favorecidos con una diseminación de proyectos y otros apenas evaluados. También la institucionalidad se representa desarticulada, en ocasiones no existe una institución, secretaria o ministerio (como son el caso de México, Colombia y Chile), responsable de la planificación territorial; a su vez, los especialistas se encuentran irradiados en múltiples organismos e instituciones.

Otro punto significativo es que las diferentes escalas nacional, regional, local no están debidamente articuladas. En algunas experiencias se privilegia el horizonte nacional, en otros, la mirada desde los territorios. Por ejemplo, Brasil apostó hace varias décadas a la descentralización en los planes de desarrollo regional, y en la actualidad parece buscar retomar la planificación nacional. México es un país federal donde cada estado tiene un lugar significativo, sin embargo, los planes nacionales no se ocupan detenidamente en el desarrollo local, de esta manera, concluye con una política de desarrollo excesivamente centralizada. Chile es un país unitario donde las regiones siempre fueron muy importantes, cada una de ellas alberga sus particularidades de forma aguda; conviven el unitarismo y el regionalismo. Colombia es similar, caracterizado desde su formación por el poder de las regiones y la debilidad de la nación, todavía se mueve entre la tensión centralidad y regionalismo. Por último, Costa Rica privilegia el centro y es de allí desde donde impulsa el desarrollo de la periferia, su constitución unitaria ha priorizado esta dinámica.

Finalmente, para lograr un desarrollo regional equilibrado se necesita la acción y participación de diversos actores. Algunos países han establecido algunos mecanismos, como consultas populares, para evaluar y recabar la opinión de los proyectos en las regiones. También se crearon organismos de evaluación y seguimiento. Pero se presentan insuficientes. La apuesta para el desarrollo local debería contemplar a los actores regionales como motor de los emprendimientos. Asociados a las instituciones, que pueden otorgarle un respaldo y una mirada macroregional, los actores deberían lograr una participación destacada concretando los planes en materia de desarrollo. Esta dinámica todavía es inicial, los programas y proyectos se impulsan desde las instituciones estatales, pero todavía no se establece un lugar de intercambio que permita valorar las experiencias y elaborar lecciones en común.

### 1.3. La institucionalidad en planificación del desarrollo territorial

De los casos estudiados, sólo dos países tienen un organismo exclusivo dedicado a la planificación en desarrollo territorial: Brasil y Costa Rica. El primero, nucleó en el Ministerio de Integración Nacional (MIA) un conjunto de políticas y programas dedicados a la materia. Costa Rica, asimismo, realizó un emprendimiento similar con la reforma del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Ambas instituciones, con carácter

de ministerio, dependen del ejecutivo y elaboran tanto los Planes de Desarrollo generales, así como los programas para los territoriales a nivel nacional y regional.

México, Chile y Colombia todavía no albergan en su entramado institucional un organismo específico para el desarrollo territorial. Sus instituciones apuntan al desarrollo económico del país, y los planes y programas locales están diseminados en varios ministerios. Sin embargo, entre estos países existen algunas diferencias significativas. México a pesar de ser un país federal, todavía tiene un marcado carácter centralista. En el presente, la diversidad de sus territorios no actúa como motor ni para la planificación económica ni para el desarrollo regional. Los planes son a nivel macro sin considerar las particularidades regionales. En cambio, Chile y Colombia, por su tradición regionalista, fortaleció organismos regionales y programas para cada zona. No obstante, al no existir un ministerio o instancia nacional encargada de la planificación en desarrollo territorial, una mirada panorámica sobre la planificación general queda debilitada.

A pesar de estas diferencias en la construcción institucional, otro elemento a considerar es que existe en todos los países una superposición de proyectos en relación al desarrollo territorial. Este fenómeno, aunque se presente de manera paradójica, a su vez, está acompañado de una importante desconexión de los programas regionales de un organismo central que brinde una mirada panorámica de las necesidades y soluciones.

Este fenómeno se puede observar en todos los países más allá del entramado institucional que edificaron. Todavía es necesario avanzar sobre una planificación que actúe bajo la dinámica nacional/regional, nacional/subnacional, macro/micro regiones. La consecuencia más importante de esta ausencia, es que todavía las lecciones y experiencias sobre el desarrollo territorial no avanzaron sobre la reflexión en relación a la planificación, sino solamente sobre los déficits de los territorios. Si la planificación en materia de desarrollo territorial se convierte en el nudo de la reflexión, se pueden extraer importantes conclusiones para enriquecer experiencias y pensar a futuro.

Nuevamente es relevante insistir sobre este punto. La experiencia en planificación sobre desarrollo territorial es reciente en América Latina. Esta situación se puede observar en la ausencia de elaboraciones reflexivas sobre una experiencia que todavía es muy novedosa. La mirada sobre los problemas todavía se sitúa en los territorios, y no en las políticas planificadoras que actúan sobre los mismos. Las prácticas institucionales no han decantado aún en lecciones en torno a la planificación, para ello es necesario constituir organismos encargados de nuclear estas prácticas, sus lecciones y sus logros.

## 2. Las prácticas de la planificación a nivel regional en América Latina. Lecciones aprendidas

El análisis de las experiencias de planificación y desarrollo territorial también se realizó a nivel regional (o provincial) en siete países de América Latina: México, El Salvador, Colombia, Brasil, Perú, Chile y Argentina. En este caso, el estudio ha estado orientado al análisis de ocho casos de Planificación territorial en espacios regionales de estos países, con el objeto de establecer un marco analítico que permita reconocer, desde una perspectiva crítica, algunos de los aspectos que caracterizan a los enfoques y a las metodologías de planificación que se vienen impulsando en el continente.

El trabajo ha estado orientado a analizar en profundidad los documentos correspondientes a cada Plan, procurando identificar en cada caso, las bases argumentales que justifican la planificación, poniendo de relieve los conceptos más relevantes y las metodologías aplicadas. En una segunda instancia, se analiza específicamente las características generales de cada experiencia, los actores participantes y las distintas instancias en el que se desarrolla la planificación. A posteriori se enumeran y se describen los principales ejes de intervención y los logros alcanzados. Finalmente se culmina con un análisis transversal de los casos estudiados, con el objeto de reconocer las diferencias y similitudes en las fundamentaciones, en las modalidades, en los temas prioritarios, en las formas particulares en que se desarrolla el proceso de planificación y en los actores que participan en su construcción.

Los casos de análisis han sido los siguientes:

1. Plan regional de desarrollo urbano del Valle de Toluca (México)
2. Plan de desarrollo integral de la zona alta de Chalatenango (el salvador)
3. Plan estratégico para la región de Urabá (Colombia)
4. Plan territorial de desarrollo rural sustentable Bajo Tocantins (Brasil)
5. Plan de desarrollo regional concertado Cajamarca 2021 (Perú)
6. Plan estratégico de la Región Centro (Argentina)
7. Plan provincial de ordenamiento territorial de la Provincia de Mendoza (Argentina)
8. Plan de desarrollo de la Araucanía (Chile)

El trabajo realizado pone de relieve algunos de los aspectos que caracterizan a los nuevos enfoques y a las nuevas perspectivas que adopta la Planificación en América Latina en los últimos años. En efecto, los casos seleccionados muestran, más allá de los aspectos que los diferencian, unas características comunes que definen claramente un cambio de paradigma. Procuraremos identificar, en esta breve conclusión, cuáles son estos atributos que reflejan un cambio en el estilo de planificación territorial, para contrastar luego, los aspectos que diferencian las experiencias aquí reseñadas.

Es posible afirmar, en primer lugar, que la Planificación Territorial en América Latina ha venido atravesando en los últimos años, una profunda renovación teórica. La introducción de nuevos conceptos, teorías y principios básicos, tanto en la argumentación como en la metodología propuesta, representan un quiebre en relación con los modelos de planificación vigentes hasta los años '80. La resignificación del concepto de territorio como

espacio de planificación, es uno de los ejes centrales de esta renovación. En efecto, la noción de territorio supera la concepción de espacio neutro que fue tradicionalmente el espacio de intervención de los planificadores. El territorio como producto social y como resultado de un proceso de construcción histórica, introduce la idea de especificidad, de complejidad, cuestionando fuertemente las prácticas tradicionales de planificación espacial.

Este cambio de paradigma estuvo fuertemente influenciado por las corrientes críticas de los años '70, que pusieron de relieve –a menudo en sentido de denuncia- los grandes desequilibrios sociales y territoriales, al tiempo que dieron cuenta de la especificidad de los procesos históricos en cada territorio, de las formas particulares de organización social y de las formas de poder diferenciales que inciden en los procesos de apropiación del espacio y de las desigualdades resultantes. Esta base argumental alertó entonces, sobre la necesidad de reconocer la especificidad espacial, de introducir la noción de conflicto y de reconocer la desigualdad como aspectos ineludibles en el análisis espacial. Algunos años más tarde, las Teorías del Desarrollo Humano, superarían esta etapa de denuncia, para introducir un nuevo enfoque y una nueva mirada del desarrollo, abogando fuertemente por un nuevo modelo de intervención centrado en lo social y sustentado en valores fundamentales como la equidad, la inclusión, la solidaridad, la igualdad, la sustentabilidad.

Por otra parte, en los años '90, la acentuación de los procesos de globalización, en un contexto de reestructuración económica y cambio tecnológico, introdujo cambios profundos en los espacios nacionales, regionales y locales y nuevas lógicas de interacción, con impactos complejos en los territorios. La crisis del Estado de Bienestar, asestó un duro golpe a las economías locales e introdujo nuevas formas de acción política que impactaron decisivamente en los procesos de planificación, forzando al mismo tiempo a una renovación en los conceptos y en los enfoques hasta ahora vigentes.

La reforma del Estado en América Latina, fue acompañada por la adopción de un conjunto de medidas económicas orientadas a la liberalización de los mercados y a la apertura, el trasvase de activos y de responsabilidades del sector público al privado, un proceso de ajuste sostenido y una delegación progresiva de funciones de la administración pública a las instancias provinciales y municipales. En este escenario de crisis económica y social, surgieron nuevas teorías que buscaron reorientar la acción territorial y la promoción del desarrollo en un contexto de cambio estructural como el que se planteaba. Los conceptos de desarrollo endógeno y desarrollo local, la co-gestión del desarrollo, la gobernanza, son algunos de los enfoques que plantean nuevas alternativas de acción frente al nuevo escenario de fin de siglo.

Es en este marco, donde se advierten las mayores similitudes en las experiencias analizadas. La centralidad en el concepto de territorio aparece presente en todos los casos, y junto con ello, se le atribuye la condición de sujeto activo en los procesos de planificación. El enfoque territorial que se enuncia expresamente en casi todos los planes, reconoce asimismo la necesidad de lograr una intervención activa de la sociedad en los procesos de acción territorial y en este sentido, se propone una metodología centrada en la participación. Los modos en que esta participación se canaliza, pueden diferir según los casos, pero en todos se considera un pilar fundamental de la planificación, base de legitimación de los procesos impulsados.

Otro de los aspectos comunes se asocia con una mayor sensibilidad respecto a las desigualdades y a las situaciones que viven los sectores más pobres de la sociedad. Esto acerca las intervenciones a los Enfoques del Desarrollo Humano, introduciendo en las fundamentaciones y en los objetivos, la necesidad de construir sociedades más justas, más

inclusivas, más igualitarias. También lo ambiental toma protagonismo, no sólo en las políticas de preservación, de control y de manejo de riesgo, sino también como base para la generación de nuevas alternativas de desarrollo económico y social.

La región como concepto y como espacio de planificación, difiere en cada caso. En algunos, coincide con los límites político administrativos, como en Araucanía, Mendoza y Cajamarca. En otros, se define por ser el resultado de un proceso de construcción histórica con atributos de identidad más o menos arraigada o por condiciones de homogeneidad ambiental, como el Urabá antioqueño, la zona alta de Chalatenango y el Bajo Tocantins. En otros casos, la regionalización obedece a la preeminencia de una estructura funcional y una lógica espacial que integra, como en el caso de Toluca, diferentes unidades administrativas. Finalmente, el caso de región Centro, es producto de una construcción política reciente que abarca el territorio de tres provincias, en el que la voluntad de integración obedece a objetivos específicos de carácter pre eminentemente económico.

Existe en general, una vocación por impulsar procesos *desde abajo*, en los lugares y con participación directa y activa de los actores del territorio. Eso no significa desconocer el papel relevante que tiene el Estado en la Planificación, en especial en relación con los marcos institucionales generales y con la asignación de recursos. Pero es posible advertir que en algunos casos, como en la región de Chalatenango, la construcción del proceso toma como escenario el territorio mismo, se instala en él y se alimenta de una interacción permanente con los actores locales. En otros, como el de Mendoza y Región Centro de Argentina, la planificación si bien asume instancias participativas, resulta de un proceso en el que toman mayor protagonismo otros actores del sector público y privado, como las universidades y centros de investigación, asociaciones civiles, consultoras privadas, cámaras empresariales, etc., particularmente en la elaboración del Plan y en la gestión del proceso.

De lo anterior es posible establecer otra distinción. Por un lado, en algunos de los planes seleccionados el Estado asume la decisión política de impulsar y establecer las pautas generales de la Planificación Territorial, aun delegando la elaboración y la gestión de la misma a los gobiernos estatales o departamentales; tal es el caso de la Araucanía y de Toluca, donde es el Estado Federal quien instruye a los gobiernos regionales en la elaboración de planes de desarrollo. En otros casos, como el de Urabá, el del Bajo Tocantins y el de la región Centro, la acción territorial, aunque dependiente del Estado, es impulsada mayormente por organizaciones de la sociedad civil u entidades público – privadas de base territorial. El caso de Mendoza es particular, debido que la provincia ha logrado sancionar una Ley de Ordenamiento que le concede mayores niveles de autonomía, por lo que decide impulsar la elaboración de un plan provincial, delegando esta tarea a equipos técnicos y profesionales de la Universidad Nacional de Cuyo y a la Comisión de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET).

Finalmente y en relación con los temas abordados en cada caso, es posible señalar también aquí, algunas diferencias significativas. En efecto, en los casos de Araucanía, Cajamarca, Mendoza y Urabá, la planificación regional procura abordar la realidad territorial desde una visión holística y sistémica, integrando todos sus aspectos constitutivos y procurando identificar los nudos críticos, las fortalezas y las potencialidades del territorio para proponer desde esta instancia, líneas de acción orientadas a promover el desarrollo. En los otros, los aspectos abordados están más acotados desde el punto de vista sectorial; es el caso de los planes de Chalatenango y del Bajo Tocantins que proponen un marco de intervención para reforzar las economías rurales y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. En el Valle de Toluca, la planificación se orienta a mejorar la estructura y el funcionamiento urbano, plantear estratégicamente su articulación con el entorno regional y ordenar el

crecimiento atendiendo especialmente a las problemáticas ambientales derivadas. El Plan de la región Centro, también se distingue en este caso; si bien considera ejes de intervención amplios, centra la atención en los aspectos productivos, económicos e institucionales para la construcción de una estrategia que posicione competitivamente a la región en la economía nacional y mundial.

Para concluir, es posible advertir que las transformaciones en la economía y en el funcionamiento de los Estados Nacionales ocurridas en las últimas décadas, han generado cambios profundos en los estilos de planificación territorial, en instancias más descentralizadas, con estrategias de intervención más cercanas a las sociedades y a los territorios, con nuevas metodologías, más abiertas y participativas y con una mirada renovada sobre la sociedad y el territorio. Ello no supone desconocer la importancia que asume el Estado Nacional no sólo en la asignación de recursos, sino en la generación de pautas generales que direccionen los procesos territoriales en acuerdo con los intereses nacionales.

### 3. La planificación del desarrollo territorial a nivel local, microrregional y urbano en Argentina. Lecciones aprendidas

El tercer nivel de análisis son los territorios de nivel local, microrregionales y ciudades, pero dada la dificultad logística de trabajar con territorios de otros países, sólo se analizaron casos de Argentina. Estos casos de análisis permite observar las formas como los gobiernos locales (o consorcios municipales) construyen y gestionan sus iniciativas de desarrollo, más o menos formalizadas.

Los territorios estudiados para cada uno de los niveles escalares de análisis, previstos por los subcomponentes de la Agenda Territorial, son los siguientes:

#### **Subcomponente 1 (Territorios locales-rurales de Argentina):**

1. El caso de Seclantas – Los Molinos en valles Calchaquíes.
2. El caso de Pirané Sur en Formosa.
3. El caso del Oasis Este de Mendoza.
4. El caso de Curuzú Cuatia (Corrientes).
5. Pigüé (Sudoeste Bonaerense).

#### **Subcomponente 2 (Territorios micro-regionales de Argentina):**

1. El caso del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.
2. El caso del Centro-Este de la Provincia de Santa Cruz.

#### **Subcomponente 3 (Territorios urbano-periurbanos de Argentina):**

1. El caso de General Pico (La Pampa)
2. El caso de San Miguel de Tucumán (Tucumán)
3. El caso de San Francisco (Córdoba)

Cada uno de los territorios se presenta, en primer lugar, con una breve **caracterización socio-territorial**, la cual considera, aspectos demográficos, ambientales, productivos, y dinámicas socio-culturales como componentes identitarios, cultos, tradiciones y conocimientos específicos que se destacan del territorio y sus pobladores.

En segundo lugar, se describen las **estructuras de planificación y desarrollo** con las cuenta cada uno de ellos, organizados según tres aspectos centrales:

- Los organismos y actores partícipes (separados según niveles de gestión y tipos de organización)
- Los marcos normativos vigentes (leyes y ordenanzas)
- Los mecanismos de planificación (planes estratégicos, planes de ordenamiento territorial, planes de inversiones, procesos de desarrollo en marcha, etc.). En algunos casos se destacan procesos de desarrollo en marcha que permiten visualizar la puesta en práctica de los mecanismos en términos de renta, empleo, prácticas socioculturales, infraestructura y ambiente.

En tercer y último lugar, se cierra el análisis de cada territorio con breves menciones a las principales **lecciones aprendidas** en el transcurso de dichos procesos. Estas fueron redactadas en primer lugar junto al Responsable del Proyecto y posteriormente discutidas con los informantes. Su lógica es pretender dar cuenta de los aprendizajes que los procesos de planificación y desarrollo han dejado en claro para los actores intervinientes.

Las conclusiones que se pueden plantear a priori desde una perspectiva de la antropología del desarrollo son las siguientes:

- Desatención de la dimensión sociocultural en la planificación.
- Escisión entre ciencia y política.
- Desarrollo local relegado ante agendas provinciales y nacionales.

Respecto al primer aspecto, en torno a la **desatención de la dimensión sociocultural** en la planificación que demuestran todos los casos analizados, puede concluirse que hay un desconocimiento y por lo tanto una falta de visión respecto a las consideraciones sociales y culturales de cada situación. Tanto los marcos normativos como los mecanismos de planificación focalizan la problemática del “desarrollo”, del crecimiento urbano, del cuidado del medio ambiente, de la igualdad social, del acceso a los recursos y similares, siempre desde una mirada unilateralmente económica. Esto se traduce operativamente en una exacerbación de la planificación y la ejecución de la obra pública en los tres niveles de gestión, como si se tratara de la única forma de construir desarrollo social y cultural. Si bien en ninguno de los casos pueda sostenerse que se ha construido una mayor cantidad de infraestructura de la necesaria, no es posible equilibrar esta tendencia con acciones tendientes a desarrollar culturalmente a estos mismos territorios, ya sea en materia de capacidades educativas, científicas, artísticas, de innovación comercial, de agregados de valor, de marcas territoriales y similares.

Los ejemplos contados de este informe en esta dirección son: la marca territorial CUM y la instalación de radios FM y VHF en Seclantás, el programa de turismo rural que tiene el INTA en el Sudoeste Bonaerense y el programa de capacitación en materia urbana de Gral. Pico. Estos procesos de desarrollo, si bien requieren de infraestructura de caminos, edificios, movilidad y acceso a los recursos, no agotan su impacto en la obra en sí, en la cosa construida, sino que utilizan a estas para vehicular conocimientos, tradiciones, saberes, cultura, es decir, el desarrollo social e identitario que define y sostiene a todo grupo social.

En el segundo aspecto, la pronunciada distancia que ha tomado en nuestro país el diálogo inexorable entre **ciencia y política**, ha dado como uno de sus principales productos a una estructura de planificación vacía de fundamentos científicos aplicables y repleta de intereses políticos sectoriales. Sin desconocer el armado interdisciplinario que se hace en la mayoría de los casos revisados para formar los equipos técnicos que participan de las diferentes fases de planificación de todo plan estratégico, en general formados por profesionales universitarios, los resultados obtenidos difícilmente se traducen, en la fase operativa, en acciones concretas a implementar políticamente. Como se enfatizó en todo el informe, hay un gran salto del marco normativo al mecanismo de planificación y de éste a los procesos en marcha que evidencia la falta de integración y de diálogo entre cuadros legislativos-deliberativos, cuadros técnicos y cuadros políticos. Estos tres actores claves de toda dinámica estratégica de desarrollo, han resultado evidentemente desconectados en casi todos los casos de este informe, salvo Gral. Pico, San Francisco y en menor medida Curuzú. Esta escisión, a su vez, ha dado lugar a que en casos como el de Santa Cruz y Pirané, haya una permanente tensión entre la toma de decisiones del sector privado por sobre el público,

quedando a la deriva toda la capacidad instalada de la acción colectiva. En Seclantás por ejemplo, la actitud del gobierno local se cristaliza, por un lado, en actitudes paternalistas y asistencialistas, que van desde la provisión de combustible hasta el otorgamiento de microcréditos, y por el otro, en acciones colaborativas, aportando sus recursos disponibles para gestiones de nivel provincial o nacional. Esta doble actitud manifiesta el grado de desconexión que puede tener un municipio respecto de su realidad cotidiana, llegando a formalizar un *modus operandi* genérico, hegemonizado, desterritorializado, y sin conexión a los demás grupos que interactúan en la toma de decisiones.

En cuanto al tercer aspecto sobre el **relegamiento del desarrollo local** ante la imposición de agendas provinciales y/o nacionales, puede retomarse el análisis de las intervenciones desintegradas de los casos estudiados desde una pregunta general a todos: ¿Por qué los municipios no logran capitalizar los esfuerzos de su comunidad y darle marcos formales de sostenibilidad? ¿Por qué no cuentan con las herramientas de planificación aptas para procesar las iniciativas?

Tanto las respuestas de los informantes como los materiales bibliográficos evidencian que los municipios no cuentan con el personal adecuado para gestionar una dinámica socio-productiva que trascienda las estructuras burocráticas y administrativas del formato municipal. Es decir, existe una deslegitimación del orden municipal en relación al orden provincial y nacional, que al contrario de reforzar un ideal de federalismo y empoderamiento de los micro-territorios con poblaciones por sobre las macro-regiones abstractas, lo termina sepultando en la inacción y en la hiper-dependencia financiera, como si se tratara –salvando las distancias historiográficas– de dependencias coloniales del siglo XVIII. Se podría arriesgar incluso que las experiencias de planificación y desarrollo estudiadas en este informe describen un panorama de neo-colonialismo antes que un proceso de neo-federalismo.

En esta dirección, los dos ejemplos contrastantes que permiten visualizar los extremos en este informe son el Centro-Este de Santa Cruz y la ciudad de General Pico en La Pampa. La dependencia estructural que se ha construido en torno a la empresa Cerro Vanguardia en el Departamento de Magallanes ejemplifica, una desterritorialización improductiva de lo local, sostenida con grandes capitales desde niveles de gestión superiores y ajenos al territorio, que ponen en marcha procesos con fines privados y sin una perspectiva de desarrollo local sostenible y pública. En el otro lado, la elaboración participativa y pública de los instrumentos de planificación urbana que se han formulado en los últimos años en la ciudad de Gral. Pico, les ha posibilitado obtener un mayor consenso en la elaboración de los diagnósticos, y por lo tanto, una mayor eficiencia al momento de asignar los recursos para su ejecución.

A modo de cierre y con un enfoque propositivo para futuros trabajos de este tenor, se remarca que una Agenda Territorial de la Nación que pretenda recuperar la importancia social y política de la autonomía de los territorios locales, de empoderar financiera y culturalmente a los municipios y de descentralizar la concentración de la toma de decisiones de las capitales provinciales, debería dar cuenta de cómo los casos que demuestran lograr sostenibilidad están necesariamente ligados a procesos de desarrollo estratégicos con fuertes bases en las capacidades locales de los territorios y una voluntad de participación colaborativa público-privada.

## **SEGUNDA PARTE: ESCENARIOS GEOPOLÍTICOS Y ECONÓMICOS INTERNACIONALES Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL ARGENTINO**

A partir del análisis de las experiencias de planificación y desarrollo territorial en América Latina, a nivel nacional, provincial y local se han identificado lecciones aprendidas que pueden guiar la toma de decisiones en materia de diseño y gestión de políticas territoriales. Sin embargo, antes de plantear alternativas para el desarrollo territorial (Agenda) en este trabajo se intentó analizar las condiciones del contexto geopolítico y económico internacional que pueden afectar de una u otra manera las estrategias de desarrollo territorial que puedan diseñarse y aplicarse en la Argentina. Estas condiciones brindan información esencial para delimitar con algún fundamento los factores exógenos que se espera tengan algún grado de intervención relativamente significativa en los desafíos que enfrenta el país en materia territorial de aquí y por los próximos años.

## 4. Una visión de síntesis de los escenarios geopolíticos y económicos internacionales.

El trabajo realizado permitió definir una serie de elementos constitutivos de los escenarios de futuro en términos geopolíticos y económicos internacionales. Estos elementos constitutivos presentan las cuestiones más salientes de los escenarios geopolíticos y económicos internacionales relevantes América Latina y, en particular, la Argentina. Estos elementos han sido planteados teniendo en cuenta dos elementos claves, en primer lugar el concepto de incertidumbre frente al futuro y en segundo la multidimensionalidad, multiescalaridad y multiplicidad de los agentes. Estos elementos son los siguientes:

- a. Gobernanza global
- b. Creciente rol de entidades no estatales
- c. Estados fallidos y fragmentación de los estados-nación
- d. Guerras y conflictos armados
- e. Recursos naturales
- f. Territorios polares o “blancos”
- g. Tecnologías de frontera
- h. Cambio en el paradigma productivo
- i. Eventos medioambientales y sanitarios extremos
- j. Desbalance poblacional
- k. Crecimiento de la clase media mundial en países emergentes
- l. Mercados financieros
- m. Tendencia a la formación de bloques económicos y políticos

Teniendo en cuenta estos elementos, una aproximación sobre los escenarios de futuro en América latina y en Argentina puede plantearse en los siguientes términos:

- a. La falta de gobernanza global adecuada que permita gestionar la construcción de un futuro común, un futuro compartido entre todos los habitantes de la Tierra. Esta situación, tal como actualmente también se observa, conduce a un aumento de los riesgos de crisis políticas, sociales, económicas y medioambientales, algunas de las cuales constituyen una amenaza de proporciones nunca vistas en la historia de la humanidad.
- b. En este proceso han tomado un rol creciente las entidades no estatales, que en muchos casos suplen la falta de una coordinación estatal global de los asuntos, o de la mera actividad de los Estados a nivel nacional y subnacional.
- c. Estas dos características conducen a que se piense en un cambio más importante del ya registrado en materia del rol y tipo de Estado del futuro, así como del tipo y profundidad de su vínculo con la sociedad y de los Estados entre sí.
- d. También debe destacarse que en las últimas décadas han proliferado estados fallidos, y una preocupante tendencia hacia la fragmentación de los estados-nación, incluso en regiones y países desarrollados. Esto tiende a generar o aumentar, según

el caso, la inestabilidad política de los países y la posibilidad de eventos violentos, desplazamiento masivo de población, pérdida del monopolio de la fuerza – incluyendo la pérdida del control del arsenal de armas de destrucción masiva-, entre otros fenómenos. En algunos pocos casos, circunscriptos a países desarrollados, tales procesos pueden dar lugar a un mejor respeto a la diversidad y a reducir las causales de conflicto.

- e. Al mismo tiempo, la recuperación de Rusia, el crecimiento de otros grandes países como China o India, tiende a multiplicar los escenarios de conflictos armados en regiones emergentes, entre las que en principio no se incluye Sudamérica, sino regiones sujetas a los fenómenos descritos en el apartado anterior, como Asia Central, Medio Oriente y África. En cierto sentido, puede notarse una regeneración de escenarios más parecidos a los de la guerra fría que a los de mundo unipolar surgido en 1989-1991.
- f. Sin embargo, como en el futuro la disponibilidad a un precio razonable de abundantes recursos naturales es un elemento central, Sudamérica entra en el tablero del conflicto debido a su abundancia relativa en recursos naturales, tanto en el continente como en los mares adyacentes, tradicionalmente no usufructuados con la intensidad que los del hemisferio norte.
- g. De esta manera, los recursos naturales, factor clave para el desarrollo de países como Argentina, se transforman en un elemento que tiende también a atraer el conflicto. Es más, al ser herramienta crucial para el desarrollo económico será, en consecuencia, un factor en los conflictos mundiales actuales y futuros.
- h. En esta situación también se encuentran los territorios polares o “blancos” que, gracias al calentamiento global, producto de los gases invernaderos producidos en los países desarrollados y en los grandes países emergentes, permiten poner en disponibilidad sus recursos naturales y, en el caso del Ártico, rutas marítimas entre América, Asia y Europa nunca antes usadas. Entonces, el calentamiento global –un aspecto negativo- facilita el acceso a recursos económicos y disminuye los costos de conectividad –aspecto positivo- y alimenta el crecimiento de la pugna por el poder político, militar y económico mundial –un aspecto negativo-.
- i. En este contexto, los territorios polares se constituyen, cada uno con sus particularidades, en regiones en que se desarrollarán importantes acontecimientos mundiales porque allí convergen todas las grandes potencias y, además, algunos países cercanos, como la Argentina –en la Antártida-.
- j. Un rol central en todo escenario mundial lo juega el desarrollo de las tecnologías de frontera, con énfasis actualmente en el fenómeno de apilamiento/apalancamiento entre la biotecnología/genómica, la tecnología digital/comunicaciones y la energética, entre otras.
- k. Desde que el hombre es capaz de manejar –para bien y para mal- la energía nuclear, es capaz de mejorar notablemente, pero también de destruir la vida en el planeta, constituyendo para sí su primera amenaza. Dado que la gestión científica-tecnológica no está asegurada –por diversas razones, incluso la imposibilidad de eliminar el riesgo terrorista y el azar-, la sociedad puede al mismo tiempo soñar con fenómenos muy positivos –como la eliminación de enfermedades o del hambre-, como terribles –como la extinción o mutación de la vida tal como la conocemos-.

- l. Los cambios tecnológicos actuales y esperados también conducen a un cambio en el paradigma productivo desde la producción masiva, intensiva en capital físico y recursos humanos no calificados hacia la producción intensiva en capital humano; desde la producción física a la virtual; de la producción de mercancías en localizaciones geográficas específicas a la producción de conceptos e ideas, en ambientes flexibles, virtuales e interconectados entre regiones geográficas no necesariamente cercanas.
- m. Este cambio de paradigma que tiene la ventaja de permitir al hombre trabajar y vivir sin necesidad de hacinarse en las grandes urbes, reducir la presión sobre esos medioambientes, entre otras cosas. Pero también tiene la desventaja de concentrar más los ingresos y las riquezas, ya que reduce la intensidad de mano de obra de baja y media calificación, y la mano de obra calificada deberá aceptar condiciones muy flexibles para ser parte del sistema productivo futuro. De esta manera, algunos de los aspectos negativos a tener en cuenta del cambio en el paradigma tecno-productivo son las condiciones de competencia pueden ser más exigentes que las actuales, además de que se tienda a generar cantidades significativas de personas excluidas del sistema económico-productivo.
- n. Tanto los avances científicos-tecnológicos, el riesgo de eventos geopolíticos de importancia y los cambios en el sistema productivo conducen a una preocupación creciente por el medioambiente, la cual, sumada a la tendencia de deterioro de largo plazo observada durante el siglo XX, conduce a una mayor probabilidad de eventos medioambientales extremos, mayor frecuencia de eventos medioambientales serios y, en ese contexto, a la generación de contextos de crisis sanitarias y de otra índole – alimentaria, política, militar-. Por el momento la esperanza de solución pasa también por el avance científico y tecnológico que, en el pasado, permitió sortear los escenarios socio-económicos negativos, y ciertos ámbitos de coordinación internacional que hasta el presente no han logrado los objetivos que originariamente se propusieron.
- o. Estos factores antes descriptos se ven potenciados por un creciente desbalance poblacional entre regiones y países, con una declinación notable de países desarrollados y un aumento similar en países atrasados de África y Asia. Estas situaciones de desbalance poblacional se reproducen lógicamente en las estructuras etarias –países/regiones viejas versus países/regiones jóvenes- con las derivaciones políticas, sociales y económicas conocidas (conflictos, seguridad social, salud pública, empleo, migraciones, etc.).
- p. El crecimiento observado en las últimas dos décadas de una clase media mundial en los países emergentes, principalmente Asia, pero también en América Latina, permitiría que un conjunto de países –y millones de habitantes- puedan insertarse con alguna probabilidad de éxito económico en dicho escenario. Unos, porque sus auge económicos se podrían traducir en mercados internos de alto crecimiento que sustituyan sus programas de desarrollo basado en la exportación -Asia-; otros, como los latinoamericanos, porque podrían estar en condiciones de exportar bienes en condiciones competitivas a esas economías.
- q. De todas maneras, salvo un cambio en la gobernanza global o avances científicos y tecnológicos que lo compensen, esta misma faceta positiva del crecimiento económico mundial es la misma que contribuye a los fenómenos anticipados en los primeros ítems, como los conflictos por el dominio de los recursos naturales, de la

tecnología de frontera y el desmanejo de las variables que afectan el medioambiente.

- r. Un factor de gran actualidad, y que se espera lo siga siendo en el futuro, es el desarrollo e inestabilidad de los mercados financieros internacionales. Si bien el desarrollo financiero ha permitido el avance de las economías y el acceso de bienes a parte de la población mundial, el sistema ha crecido en fragilidad debido a la insuficiente regulación prudencial en la materia. Esto conduce al aumento de la probabilidad de importantes eventos sistémicos de crisis financieras, con lo que ello implica en materia de desarrollo económico, social y política en muchos países.
- s. Asimismo, el fracaso de la Ronda de Desarrollo de negociación comercial internacional de la OMC iniciada en Doha en el año 2001 ha permitido que proliferen los acuerdos que de formación de bloques económicos y comerciales que, a su vez, tienden a reflejar en algunos casos también ciertos alineamientos geopolíticos. La reciente firma del Trans-Pacific Partnership entre 12 economías de la región del Pacífico, que lideran países de la talla de Estados Unidos y Japón, son una señal de la complejidad que está tomando la trama de acuerdos internacionales en la materia, pero también de la dificultad para dotar a la economía mundial de un esquema de gobernanza razonablemente eficiente y que no conduzca a soluciones subóptimas o, simplemente, negativas.
- t. En síntesis, el escenario geopolítico, tecnológico y socio-económico mundial es de una complejidad y tiene asociados unos componentes, como los riesgos extremos en materia medioambiental, de seguridad y financiera, que obliga a que el diseño de cualquier estrategia nacional relevante lo tome en cuenta. Esto, claro está, implica que el escenario mundial –cualquier sea el que se trace- constituye un insumo insoslayable en el diseño y aplicación de una estrategia de desarrollo territorial de la Argentina.

## 5. Desafíos en materia de desarrollo territorial en América Latina.

Teniendo en cuenta estos escenarios de futuro a nivel global se propone ahora un recorrido sobre los principales condiciones de la estructura y la dinámica territorial de América Latina, marco de referencia para situar las problemáticas y los desafíos de futuro en materia territorial para la Argentina.

### 5.1. Unicidad y diversidad

La evolución del desarrollo territorial de Sudamérica en sus diversas dimensiones (geográficas, demográficas, económicas y sociales) es un fenómeno caleidoscópico que no permite ser comprendido por pocas y rígidas categorías analíticas. En esta línea de razonamiento, la primera y quizás más relevante conclusión obtenida es la imposibilidad de comprender su experiencia a partir de una periodización simple y comprensiva para todos los países, o suponer que todas las dimensiones y que todos (o la mayoría) de sus componentes pueden ser leídos linealmente y sin necesidad de matices, en ocasiones, muy significativos.

Esta caracterización general del fenómeno obliga a cuestionar dos aspectos. Primero, las aproximaciones al desarrollo territorial de la región basadas en la unicidad y uniformidad, lo cual es facilitada por ser Sudamérica un subcontinente, como Argentina un país. Sudamérica es un espacio geográfico claramente distinto del resto del mundo, pero también son una gran cantidad de territorios muy disímiles, con experiencias de desarrollo en ocasiones diferentes y hasta opuestas. Por lo tanto, Sudamérica es una región, un espacio geográfico, pero, al mismo tiempo, son muchos espacios con características y experiencias históricas dispares en materia de desarrollo territorial. Algo equivalente puede predicarse de la Argentina: es un país, pero que está conformado por espacios geográficos con características diferenciadas y con algunas particularidades históricas que lo diferencia a unos de otros.

Segundo, la diversidad entre los distintos espacios geográficos que componen Sudamérica y su evolución en el tiempo no impide notar ciertas coincidencias o manifestaciones comunes en varias dimensiones, o aspectos de esas dimensiones durante el último siglo o durante un período no menor de tiempo. Esto es, al compararse la región y cada uno de los países de la región con otras regiones y países, se encuentran en muchas ocasiones características comunes que no están presentes en terceros países o, si lo están, toman otras formas, otras cualidades. De esta manera, en no pocas ocasiones el análisis concluye que los países de la región comparten o han compartido una misma experiencia que los diferenciaba de los del resto del mundo en cierto aspecto o dimensión del desarrollo territorial.

Este aspecto está aún más presente cuando el análisis se hace sobre la Argentina, por lo cual la cantidad de atributos y experiencias compartidas es superior que entre los países de la región. Sin embargo, esto no implica que cada región comparta con la región contigua de un país vecino muchas características (geográficas, sociales, económicas) y que, en algunas dimensiones, sus parecidos sean mayores que con otra región del mismo país. Basta pensar

en las tramas productivas, o en las variantes idiomáticas como referencias imposibles de evitar.

De esta manera, si se juega con los conceptos de unidad en la diversidad, quizás convenga comprender a Sudamérica como un conjunto fuertemente entrelazado de espacios geográficos diferenciados, sujetos a una experiencia histórica de desarrollo parcialmente compartida, y que la distingue de cualquier otra región en el mundo. En el caso argentino, ese entrelazamiento es mucho más denso, así como que las distintas regiones del país comparten la misma experiencia histórica pero de una manera diversa; esto es, no son lazos más fuertes, sino de otra naturaleza, lo cual se corresponde con la idea –jurídica, de valores- de una unidad propia de un estado nación.

Entonces, así como se pudo comprobar la unicidad en la diversidad para la región, de una manera equivalente –aunque no idéntica- puede pensarse las diversas dimensiones que entran a jugar un rol protagónico en el desarrollo territorial de la Argentina. Si bien no puede pensarse el territorio del país como un algo homogéneo, tampoco puede perderse de vista su carácter de inquebrantable unidad jurídica, económica y social, producto de una historia común que, con sus matices, se desarrolló en un espacio geográfico concreto.

## 5.2. Abundancia de recursos naturales

Al pasarse al análisis de las diversas dimensiones que conforman el desarrollo territorial destaca el rol que ha jugado históricamente –y en el futuro también- la dotación de los recursos naturales, ya sean estos las tierras arables, los bosques, el agua dulce, y los subsuelos con riqueza petrolera, gasífera y minera. Si bien puede afirmarse que la dotación de recursos naturales en la región y en el país es generosa, también corresponde indicar que hay factores que merecen atención, como la desigualdad en la distribución geográfica de estos mismos recursos y la gestión racional de tales recursos:

- Sudamérica –y la Argentina- dispone de una abundancia relativa al resto del mundo en tierras arables con aptitud para la producción agropecuaria, en bosques y en agua dulce. Estos factores la hacen un ámbito privilegiado para la generación de alimentos a nivel mundial, cumpliendo un rol destacado en materia de seguridad alimentaria mundial.
- La abundancia relativa en áreas boscosas, más en otros países de la región que en la Argentina, se transforma en un activo formidable cuando se compara con la proporción de generación de gases que contribuyen al efecto invernadero y al cambio climático, exteriorizándose así una clara ventaja en materia de sostenibilidad del medio ambiente para los habitantes, así como también la disponibilidad de una carta de negociación en las distintas arenas internacionales.
- El agua dulce, si bien abundante, guarda proporción con la población y con las tierras cultivables, lo cual dispara una advertencia sobre su uso apropiado así como también sobre el resguardo que debe realizarse para hacer sostenible la vida y la producción de la región. Esto es, se la debe usar con mucha eficiencia y salvaguardarla de la depredación internacional que pudiese generarse en el futuro, en caso que se transformase un recurso sensible para la seguridad mundial.
- Sin embargo, esta abundancia de recursos renovables y de materia viva está jaqueada no solo por el citado uso irracional o la depredación, sino que también está

sujeta a la desigualdad en la distribución entre los distintos espacios que componen la región.

- Puede notarse, además, que la necesaria complementariedad entre agua dulce y tierras arables para la producción agropecuaria y la vida social no se da en todos los países y subregiones. Esto implica que hay tierras aptas para la producción sino agua dulce suficiente para lograr ponerlas en producción. Asimismo, las tierras boscosas, de altísimo valor para la sostenibilidad del medio ambiente, también están distribuidas de manera desigual a lo largo y ancho del subcontinente.
- Por lo tanto, la favorable dotación en recursos naturales como tierra, agua y bosques no impide que se enfrenten situaciones nacionales y subnacionales de escasez que conduzcan a tensiones o negociaciones sobre temas, como el curso de los ríos y hielos continentales, y la explotación racional de los bosques.
- Las riquezas del subsuelo en Sudamérica son también abundantes, y se concentran, fundamentalmente, en las reservas mineras de la Cordillera de los Andes y en los reservorios de petróleo y gas que tienen algunos países, muy especialmente, Venezuela.
- De esta manera, la región contiene una proporción no desdeñable de muchos recursos mineros, como cobre, estaño, plata y oro, y cuenta con abundancia relativa en petróleo y gas natural, aún sin considerar los potenciales reservorios de *shale gas* y *shale oil* de algunas regiones como el Comahue argentino.
- Por ello puede considerarse que es una región abundante en recursos mineros e hidrocarburos, aun cuando algunos países, específicamente Paraguay y Uruguay, no tienen recursos del subsuelo de alguna significatividad económica.

Sintéticamente, puede afirmarse que en función de la información estadística disponible el subcontinente, y la Argentina en particular, son abundantes relativamente en materia de recursos naturales, comprendiendo esta categoría tierras arables, agua dulce, recursos forestales, mineros, gas natural y petróleo. Sin embargo, es un factor fundamental un uso y explotación racional de tales recursos dada las circunstancias actuales y futuras de la humanidad.

Asimismo, esta abundancia en recursos naturales tiene una influencia no trivial en la conformación de su renta nacional, tal que la renta de los recursos naturales en algunos casos, en especial los países y regiones petroleras y mineras, representan un porcentaje significativa de su PIB.

Finalmente, la disponibilidad de ampliar áreas forestadas y de una baja proporción de generación de CO2 implican un balance muy positivo en lo que refiere a contaminación, constituyendo, de esta manera, un valioso activo en materia de negociaciones internacionales.

### 5.3. Demografía dinámica y urbanizada

En materia demográfica, la experiencia de la región y de las experiencias nacionales de los países de la región, incluyendo el caso argentino, reúne las siguientes características:

- No puede escindirse su estructura y dinámica demográfica de los acontecimientos mundiales, y de la relación entre los factores que determinan la evolución en el tiempo de las variables demográficas y variables de otra índole, como el crecimiento económico, las políticas públicas en materia migratoria, y las pautas culturales de cada país o subregión.
- Por lo tanto, no puede comprenderse acabadamente la evolución demográfica de los territorios si no se toma en cuenta la estructura y dinámica productiva, las pautas culturales de los habitantes originales al momento del inicio del análisis (mediados del siglo XIX), y los cambios que en aquellas se suscitaron como consecuencia de los flujos migratorios y de los cambios culturales y sociales subsiguientes, en particular, en la segunda parte del siglo XX.
- Asimismo, las migraciones han ocurrido en la región como consecuencia de las dinámicas productivas que impactaron en el empleo y en las oportunidades de los migrantes, salvo excepciones muy puntuales, o de algunos acotados grupos sociales, cuyos motivos radicaban en la situación política en los países de origen, entre otras circunstancias.
- Los cambios en las pautas culturales estuvieron, en parte, signados por las mismas migraciones, que introdujeron modificaciones en la cultura del país receptor, y también por los suscitados más generalmente en Occidente, y como consecuencia del influjo cultural europeo y norteamericano.
- En síntesis, comprender la dinámica económica y del mercado laboral deviene en un aspecto central para entender la dinámica demográfica de los territorios. El otro factor es comprender los cambios culturales y sociales, en particular en el período de la segunda posguerra mundial.
- Otro aspecto a considerar es que las proyecciones de la población mundial sugieren que la región mantendría una participación en 2030 similar a la actual. Esto indica no solo un crecimiento demográfico positivo pero en línea con la evolución reciente, sino un equilibrio en la estructura demográfica actual, lo cual constituye un activo en términos de sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo que se desee aplicar, aun cuando esto requiera algunas salvedades. Por ejemplo, la pérdida de participación relativa y el envejecimiento progresivo en Uruguay.
- También se ha observado un proceso de creciente urbanización y reducción de la población residente en áreas rurales. Pero, como se indica al tratar otras dimensiones, estos procesos han sido muy diferentes. Hay países, como Argentina y Uruguay cuyas estadísticas indican desde el inicio del período bajo análisis se trata de países con un alto grado de urbanización para esa época y que solo lo han intensificado durante el siglo XX.
- De todas formas, la desruralización en la región no es equivalente al crecimiento desmesurado de la gran ciudad capital en todos los países, aunque esto no implique que esa ciudad conforme un aglomerado urbano desproporcionado con las implicancias económicas, sociales, políticas y medioambientales correspondientes.
- Este es el caso de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense que desde hace muchas décadas es un factor desequilibrante en el país en todas estas dimensiones, y cuya gestión constituye un desafío no trivial en materia de desarrollo territorial. Los otros grandes aglomerados urbanos del país (p.e. Córdoba, Rosario,

Tucumán, y Mendoza) comparten con el principal todas esas características y desafíos, aunque lo hacen a su escala regional-provincial.

#### 5.4. Crecimiento económico insuficiente y volátil

La primera variable agregada relevante en cuanto a la dimensión económica del desarrollo territorial de largo plazo es la evolución del producto bruto interno (PIB) desde 1850 a la actualidad.

- Se pudo observar que la participación de la región en el PIB mundial aumentó consistentemente entre 1850 y 1950 pero se estancó a partir de ese año.
- Se registraron importantes cambios de participación a nivel país. Mientras en 1950 el PIB regional se dividía en tres tercios (Brasil, Argentina, resto de los países), hoy el Brasil representa aproximadamente el 50% del total, con una drástica caída de la Argentina que hoy representa la mitad de aquel momento.
- Otra característica relevante ha sido la volatilidad que ha tenido en las últimas décadas, signada por profundas crisis macroeconómicas en muchos de sus países, incluyendo la Argentina.
- Puede notarse también que los países de América del Sur no alcanzaron en 2008 el PIB per cápita de los Estados Unidos del año 1900, excepto Argentina, Chile y Venezuela que tendrían valores equivalentes a aquella cifra. Esto es, la región atrasa, al menos, un siglo en niveles de producto per cápita, lo cual es bastante gráfico acerca de la dimensión de la brecha entre los países más desarrollados y la región.
- La región como un todo no converge a los PIB per cápita de los países más desarrollados, y cuando se comparan entre ellos, tampoco se registra, salvo Chile, un proceso claro de convergencia a nivel intra regional.
- Este fenómeno se revirtió parcialmente en la última década en que por los efectos del auge de las commodities y de las políticas económicas aplicadas la región. Los países, incluyendo la Argentina, crecieron en promedio más que los países más desarrollados del mundo.
- En otros términos, aun cuando se registran períodos de cierta disminución en la desigualdad entre los PIB per cápita entre países, como la última década, en general ha resultado difícil reducir las diferencias entre los países, y entre la región y los países desarrollados.
- Cuando se analiza la evolución de la producción por sectores económicos, se pudo observar una pérdida consistente en el tiempo de la participación del sector agrícola primario en todos los países, con una reducción más que proporcional en la cantidad de personas ocupadas en la región.
- Por su parte, el sector industrial ha mostrado comportamientos disímiles entre los países. Mientras los países más industrializados en 1950 (Argentina y Brasil) redujeron a lo largo de las décadas la participación de la industria en su PIB y también en el empleo industrial, otros acrecentaron su participación o la mantuvieron estable, resultado, según el caso, del crecimiento del sector hidrocarburos o de un proceso de industrialización tardío.

- La evolución de la participación de ambos sectores –agropecuario e industrial- en Sudamérica no difiere sustantivamente de lo ocurrido en otras partes del mundo. De todas maneras, el aumento de la participación del sector servicios (contracara de la reducción de la agricultura y de la industria manufacturera) no es evidencia del acceso a los máximos niveles de desarrollo, como el caso de los países de Europa Occidental, Canadá, Estados Unidos y Japón.
- En síntesis, se han registrado notables diferencias en el crecimiento entre países de la región a lo largo de las últimas décadas (1980-2014), algunos de los cuales, lograron hacer coincidir durante muchos años crecimiento económico, desarrollo y estabilidad macroeconómica. De todas maneras, la coincidencia en el tiempo de estas tres situaciones ha sido más bien la excepción y no la regla entre los países sudamericanos durante el largo siglo XX, situación que aún se sigue manteniendo en parte de la región.
- Esta realidad a nivel regional, también es aplicable a las provincias argentinas. Las provincias, no solo no han podido registrar un crecimiento que permita la convergencia a los niveles de vida de la Capital Federal (la jurisdicción más adelantada), sino que han estado sometidas a los vaivenes de las economías regionales –agropecuarias, mineras, hidrocarburíferas- así como a los arreglos fiscales entre la Nación y las provincias (régimen de coparticipación federal de impuestos). Esto ha implicado un acicate para un proceso ininterrumpido de migraciones en dos niveles. Por una parte, de todo el país hacia la zona pampeana y hacia los polos productivos de la región patagónica-Comahue, y, por otro, de las zonas rurales a las grandes ciudades del país.

## 5.5. Desigualdad en materia de infraestructura y conectividad

Cuando se analizan las variables vinculadas a la infraestructura y a la conectividad, puede haber también notables singularidades, tanto a nivel regional como de algunos países.

- De los indicadores sobre vehículos y caminos, puede notarse la influencia de factores geográficos (tamaño del país, orografía, presencia de regiones inhóspitas, etc.), económicos (nivel de vida, patrón de producción) y estrictamente sociales (patrones de consumo social). Lógicamente, sobre estos dos últimos influyen las políticas públicas favorables/no favorables a la penetración vehicular/automotriz, y al éxito económico relativo de algunos países sobre otros.
- Existe una notable brecha en el indicador de automóviles por habitante de la Argentina frente al resto de la región, aunque el crecimiento de Chile ha sido importante en los últimos años.
- Se puede destacar que países como Argentina tienen un porcentaje no trivial de vehículos a motor que no son automóviles de pasajeros, sino otros (camiones, buses, tractores, etc.). Este fenómeno se vincula con la evolución de la infraestructura ferroviaria y del transporte fluvial.
- Sudamérica se caracteriza por una alta proporción de producción con bajo valor agregado por unidad de producto, por lo cual uno esperaría que como en otras regiones, hubiese una alta participación del transporte ferroviario de cargas, algo que no ocurre, y fluvial, cuando esté disponible esa posibilidad.

- En el caso argentino, que es el más llamativo de todos, se destaca que el transporte ferroviario de pasajeros muestra indicadores que tienden a asemejarse a los de España e Italia, pero esto ocurre solo por el efecto transporte ferroviario del Gran Buenos Aires. Al mismo tiempo, se nota claramente que para el transporte de carga se usa de manera desproporcional el vehículo automotor (camiones), algo que es inconsistente con su matriz productiva y extensión territorial. Brasil, por ejemplo, no guarda estos notables desequilibrios en cuanto al transporte de carga y pasajeros, sino que tiende a asemejarse más a otros países de gran extensión territorial y producción extensiva.
- Finalmente, en lo que refiere al transporte marítimo, puede notarse la importancia que la regulación del sector, la apertura comercial y la calidad del servicio afectan el peso de este transporte frente a otros países de la región, más allá de la mediterraneidad de algunos países (Bolivia, Paraguay) y el PIB de cada uno. De esto se puede conjeturar una posible causación circular entre tráfico marítimo y eficiencia portuaria. Esta cuestión, nuevamente, no es trivial para países que tienden a mover grandes volúmenes de productos de bajo valor agregado por unidad física transportada, en el que el costo por unidad de peso y medida es crucial para la competitividad internacional.
- En cuanto a la conectividad no física (telefonía, telefonía móvil e internet) puede notarse también una significativa brecha con los países desarrollados pero que fue reduciéndose aceleradamente en los últimos años. Esto sería el producto del abaratamiento de la tecnología, la disponibilidad de la tecnología y el crecimiento del ingreso per cápita, en un contexto en que domina el efecto demostración entre usuarios del primer mundo y de países en desarrollo.
- Aun cuando todavía persisten brechas importantes en telefonía fija (tecnología en retroceso) esto no es tan notable en las tecnologías más nuevas. Lógicamente, factores como la renta per cápita y el año de adopción tecnológica siguen siendo factores relevantes en la explicación de las brechas que persisten.
- De la evidencia y de los modelos de desarrollo económico puede afirmarse que las deficiencias en la disponibilidad de infraestructura y conectividad de calidad y a costos razonables constituye un elemento retroalimentador de los desequilibrios territoriales en los países de la región.
- Este factor se reproduce en el caso argentino, cuya matriz productiva tiene un cierto grado de diversificación territorial, pero la matriz logística tiende a ser radial, y con costos ascendentes, a medida que se alejan del eje Buenos Aires-Rosario, donde se encuentran los grandes nudos logísticos y puertos de exportación del país.

## 5.6. Histórica desigualdad social

Si hay una característica que define a Sudamérica, además de sus recursos naturales, su común pasado colonial peninsular y su particular patrón de crecimiento económico, es la desigualdad y las restricciones que se han enfrentado sus habitantes para lograr niveles de equidad social más parecidos a los vigentes en los países más desarrollados.

- En la construcción de esa matriz de desigualdad social han jugado un rol importante el tipo de producción y la distribución de la propiedad. No es lo mismo la producción

de plantaciones que las de clima templado. También, en ese sentido, no es lo mismo la economía extractiva, como la petrolera, sin calidad institucional para una distribución equitativa de la renta de los recursos naturales, de aquellas que sí lo tienen, y han permitido una democratización económica amplia. Este último caso es el que parece no haber existido en la región, salvo contadas excepciones, como las últimas décadas en Chile o los últimos años en Bolivia, algo que, de todas formas, deberá ser evaluado dentro de un tiempo debido a la cercanía de su experiencia.

- Uruguay y Argentina, como consecuencia de su patrón de producción y de la propiedad de los recursos naturales, sumado a políticas educativas y de salud de fines del siglo XIX e inicios del XX, lograron niveles de cohesión social por encima del resto de los países de la región, aunque en ocasiones sus indicadores de desarrollo social todavía marquen una brecha no desdeñable con los países más avanzados del planeta.
- Asimismo, estos dos países, y en particular la Argentina, ha sufrido desde los años setenta de turbulencias macroeconómicas tan significativas que afectaron notablemente la situación social, como la distribución del ingreso, la pobreza, el acceso y calidad de la educación y de la salud, entre otras dimensiones del desarrollo humano. Por su parte, en los últimos veinte años Chile se ha sumado al grupo de mayor desarrollo humano de la región, mostrando una consistente mejora en todos los indicadores, incluso aquellos que, como los de la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades, fueron de los peores no solo de la región sino del mundo. Aun así, y a pesar de ser un país que no sufrió las crisis económicas de la Argentina, la brecha a reducir en materia de equidad social sigue siendo muy significativa.
- El resto de los países de la región mantiene brechas sociales con la Argentina, Uruguay y Chile -sin contar de la distancia con respecto a los países más desarrollados- que parece imposible de cubrir en al menos varias generaciones. Esto remarca que, en ocasiones, no solo los recursos naturales son insuficientes para el desarrollo humano, sino que pueden haber sido la misma razón de su fracaso como sociedad. Los niveles de desigualdad de Colombia, Brasil y Bolivia, son inconcebibles para el siglo XXI. Lo mismo puede decirse de otros indicadores sociales, y.
- Aunque la dinámica reciente no augura una rápida convergencia a los indicadores de los países del Cono Sur, vale destacar que en la última década se han observado comportamientos positivos en educación (con el caso sobresaliente de Bolivia), en salud, y hasta en distribución del ingreso en casi toda la región.
- Esto se nota en los esfuerzos presupuestarios del gobierno en gastos sociales, superiores o equivalentes a los de países desarrollados, lo cual no es poco, dada la tradición de la región en materia de políticas sociales.
- Un aspecto menos citado y que es relevante hacia el futuro es el poco esfuerzo puesto por los países de la región en las inversiones en I+D y en la captación de investigadores, con excepción de las mejoras registradas en el caso de la Argentina.
- Esto último es un elemento que condiciona el desarrollo futuro. Así como se indica que los tres países más desarrollados de la región (Chile, Argentina y Uruguay) tienen un PIB per cápita equivalente al de Estados Unidos de posguerra pero que el resto de la región tiene valores equivalentes a los de Estados Unidos de 100 años atrás, esto es más elocuente cuando se observa la brecha que los separa a estos

países en materia de inversión en I+D, es decir, cuando se pasa de la “foto” a la “proyección” hacia futuro. Los países de la región tienen inversiones en I+D en términos del PIB que son la mitad o menos que los países más desarrollados, lo cual augura dificultades en cerrar la brecha de desarrollo que los separa de los países más avanzados del planeta.

- Si a lo encontrado en materia de investigación y desarrollo, ciencia y tecnología, se suma lo indicado en la formación de capital humano (salud, educación, equidad, pobreza, desnutrición) puede concluirse que no solo actualmente la brecha de desarrollo con los países más avanzados es muy significativa aún para el Cono Sur, sino que dicha brecha no se cerrará, salvo que se cambien radicalmente algunos enfoques de política pública o, en algunos países, se lo profundice consistentemente en el tiempo, como es el caso de las políticas de inclusión social y la prudencia en materia de política macroeconómica.
- En síntesis, la evolución histórica de la región, salvo excepciones, ha estado marcada por la desigualdad entre personas, regiones, géneros, entre otras. La exclusión social y la discriminación han sido variables relevantes al trazar el panorama social regional.
- En los últimos años, como consecuencia de las mejoras en los términos de intercambio para todos los países y de políticas públicas específicas –resultado, en casi todos los casos, de reclamos ciudadanos estruendosos y hasta violentos– permitieron comenzar a reducir marginalmente algunas brechas.
- Sin embargo todo indica que lo hecho resulta insuficiente para alcanzar un nivel de cohesión social y el desarrollo igualitario de oportunidades entre sus habitantes, como por ejemplo, los que tienen los países más avanzados del planeta. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos de la última década, reducir la desigualdad sigue siendo una materia pendiente de gran importancia.

## 6. Los desafíos territoriales de la Argentina.

Teniendo en cuenta los elementos constitutivos de las tendencias globales y las condiciones y tendencias en América latina, se presentan ahora los desafíos territoriales que enfrenta la Argentina. Tales desafíos surgen del análisis de los aspectos estructurales y dinámicos que afectan en el desarrollo territorial del país a la luz de los escenarios internacionales ya explicitados. Estos desafíos en materia de desarrollo territorial de la Argentina son el resultado de un complejo entrelazamiento de variables o factores estructurales del país, de la dinámica pasada de tales variables y del futuro que se traza en materia geopolítica, económica y social que, al influir tales variables, constituye un factor clave en su definición.

### 6.1. Integrar el territorio

#### *Consolidar la integración territorial de la Argentina.*

El primer aspecto a considerar relativo a este desafío, y que se articula a algunos elementos constitutivos de los escenarios geopolíticos internacionales futuros, es la cuestión de la **integridad territorial**, esto es, la preservación de los límites geográficos jurídicos establecidos por el marco legal que, fundado en lo establecido en la Constitución Nacional de 1994, emana de los tratados internacionales firmados por el país y las normas del derecho internacional que le sean aplicables en cada caso. Conforme a ello, el territorio cuya integridad debe preservarse está constituido por el territorio continental, los insulares, el mar territorial y el territorio antártico reclamado.

En este marco, entonces, la integridad territorial se refiere a la unidad del territorio en cuanto a su relación con otras jurisdicciones, sean estas nacionales, supranacionales, grupos étnicos o religiosos, organismos privados o no gubernamentales. Se corresponde con este presupuesto ciertas dimensiones del concepto de soberanía nacional, aunque bajo el marco jurídico actual que incluye acuerdos de integración regional.

Por su parte, la **integración territorial** como desafío, debe ser entendida, en el marco antes presentado, como la conectividad entre las comunidades asentadas en los distintos espacios del país, y entre ellas y los espacios no habitados. Tal integración se refiere, entonces, a una conectividad de carácter multidimensional (geográfica, política, social, cultural, económica, tecnológica, humana) que puede alcanzar distinta profundidad y ser de diferente naturaleza, según los casos, pero que nunca puede perder de vista la referencia a la “unidad”.

En este caso, y a diferencia de la integridad territorial, el concepto de unidad no se refiere a la relación del todo geográfico-político del país con terceros, sino la unidad entre las partes – geográficas, sociales, económicas, etc.- que lo constituyen y a la intensidad, profundidad o densidad que alcance el entramado de relaciones entre esas partes que constituyen el todo.

En cierto sentido este desafío abrega en otras dimensiones del concepto de soberanía, por cuanto no se refiere al aspecto jurídico-político de un tercero excluido, sino a la profundidad que alcanzan los lazos que constituyen el elemento de resiliencia de la sociedad establecida en ese territorio.

Debe tomarse en cuenta que en no pocos casos los problemas que enfrentan algunas unidades políticas sobre su integridad territorial (véase el capítulo de Escenarios) han estado

fundados, fomentados, o parcialmente justificados en algún tipo de insuficiente integración territorial, lo cual muestra la significativa interrelación entre ambas cuestiones.

Dicho lo anterior, puede indicarse que tanto dentro del país y con los países vecinos de manera de generar nuevas oportunidades de desarrollo económico y calidad de vida en las regiones más rezagadas, pero también aumentando la competitividad económica y productiva del país en su conjunto.

La revitalización de la política ferroviaria y la aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación son claves en este sentido. Este desafío implica además planificar y sostener en el tiempo un proceso de **integración territorial regional** a nivel de América del Sur, proceso en el cual se avanzó sustancialmente en los últimos años y debería profundizarse aún más, avizorando en un futuro una mayor complementación de las economías.

Sin embargo los cambios tecnológicos, económicos y políticos proponen renovados desafíos en materia de integración económica, integración física y definición de una estrategia geopolítica conjunta para la región, algo que se potencia si se plantea un sendero compartido de desarrollo que aproveche y potencie la cercanía geográfica y cultural.

Es claro que una política de integración continental deberá ser llevada a cabo en un contexto internacional en el que operan fuerzas que pueden ser centrífugas a los territorios, al contener en su concepción la desterritorialización de las actividades humanas (transnacionalización del capital, conectividad y exportación de servicios personales, explotación de recursos naturales, etc.), favorecer el desmembramiento de los territorios nacionales (por ejemplo, movimientos independentistas de diverso tipo, incluso indigenistas), y plantear escenarios de conflictos internacionales que afecten partes del territorio nacional (por ejemplo, en el caso argentino, el Atlántico Sur y la Antártida).

Al mismo tiempo, este proceso de **integridad e integración territorial en un contexto sudamericano** y mundial de creciente integración de redes logísticas, de producción, financiera y de consumo, ya sean físicas o virtuales, reclama una estrategia de participar en las redes mundiales de producción, generación de conocimiento, logística y distribución, etc. y todo a bajos o razonables costos de transacción y altos estándares de eficiencia, so pena de quedar excluido en el corto plazo del mundo que está en plena transformación.

Finalmente, la necesidad de **fortalecer la pertenencia** de los distintos grupos sociales asentados en todo el territorio a un proyecto nacional y a un proyecto sudamericano de desarrollo, sigue constituyendo un desafío cada vez más presente y dificultoso para las políticas públicas, dado el citado contexto de globalización económica y la nueva complejidad alcanzada por la percepción de pertenencia de tales grupos, más allá de la realidad de su asentamiento físico.

## 6.2. Equilibrar el territorio nacional

*Lograr un mayor equilibrio en la distribución de la población en el territorio nacional.*

Un desafío de especial atención es el de **la ocupación territorial equilibrada**, la cual debe ser entendida como el interés de que los distintos espacios en que se divide el territorio nacional mantengan entre sí un equilibrio poblacional y económico y, lógicamente, se minimicen las extensiones geográficas vacías y superpobladas.

Esta cuestión es el resultado de la interrelación de varios conceptos complejos. Por una parte, el de **ocupación territorial** que supone la existencia de habitantes permanentes cuya vida –social, cultural, económica, política- transcurre en dicho espacio geográfico. Esto puede conducir a algunas variantes marginales, como las de asentamientos humanos en que parte de su población migra estacionalmente o viaja diariamente/semanalmente para realizar parte de su actividad económica, por ejemplo, a otra región/ciudad o, por el contrario, regiones/ciudades que reciben migrantes estacionales o por períodos más cortos por la misma razón. En este marco se tomará una definición estricta del término –entre varias posibles- y se considera ocupado si el hogar –residencia permanente familiar- está asentado en cierto espacio.

La otra noción es la de **equilibrio**, siendo éste uno que refiere a una serie de fuerzas contrapuestas que encuentran un balance bajo ciertas condiciones. Dada ciertas características naturales de partida –por ejemplo, los accidentes geográficos, el clima, etc.- que actúan como restricciones naturales al asentamiento y desarrollo humano en el territorio, la ocupación es equilibrada cuando la carga tanto de habitantes como de las actividades económicas que ellas realizan sobre el territorio son iguales; esto es, son equivalente aceptadas ciertas restricciones geográficas.

Un aspecto a considerar especialmente es la **dimensión cultural**, ya que no todas las poblaciones tienen en su bagaje cultural la ocupación de cierto tipo de territorios. De esta manera, la ocupación equilibrada deberá tener en cuenta esta dimensión aprendida por la población a lo largo del tiempo.

También puede observarse que el concepto de ocupación y de equilibrio no son independientes entre sí, ya que como se antes se indica, la ocupación puede escindirse entre la residencia habitual y el desarrollo de la actividad habitual por los habitantes, lo cual se inscribe en cuestiones atinentes al equilibrio de los territorios también.

En este marco es un desafío reducir los **problemas de congestión** en zonas metropolitanas y **valorizar los espacios** más marginales o con muy baja densidad de población. Esto implica el desafío de invertir los procesos centrípetos a los grandes centros urbanos, en especial, el GBA y otros grandes aglomerados regionales (Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán), favoreciendo el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio y construyendo nuevas oportunidades de vida en los territorios despoblados o de muy baja densidad poblacional.

Para ello se deben poner en marcha políticas públicas que aborden otros tres desafíos de gran importancia: **proyectos productivos** sostenibles en el tiempo en las regiones a potenciar; una **infraestructura** moderna y actualizada sistemáticamente que les permita acceder a muy bajo costo a los bienes y servicios materiales y culturales-educativos provistos en ciudades más grandes alejadas de su lugar de residencia habitual, y establecer **mecanismos de incentivos económicos y sociales** eficientes que completen el conjunto de los existentes en un todo consistente con el fin favorecer una movilización y redistribución de la población en el espacio nacional.

Estas últimas políticas, como parte de un programa de desarrollo territorial integral, ayudarían a que en el mediano y largo plazo se logre una reducción de las altísimas densidades urbanas en muy pocas localidades y comenzar a registrar localidades de tamaño mediano y pequeño dinámicas y con proyecciones positivas de crecimiento.

### 6.3. Mejorar la calidad de vida en todo el territorio nacional

*Mejorar sustancialmente las condiciones del hábitat y de vida en todo el territorio nacional.*

Mejorar el hábitat, o los lugares donde la gente vive, no implica sólo la construcción de viviendas sociales, sino y ante todo **garantizar el acceso** al suelo urbano, con servicios de calidad, con dotación de agua potable, cloacas, adecuada gestión de los residuos y de la contaminación visual, conectividad (física, eléctrica, digital), mejoras en los equipamientos públicos disponibles para su seguridad física, de la propiedad y de su salud.

Además implica poner en marcha **estrategias sostenidas** de reducción de riesgos (inundaciones, pestes y enfermedades endémicas o emergentes, por ejemplo), preservación del paisaje (no solo lejano o general, sino el concreto del vecino, del barrio y del acceso al barrio), y la aplicación de múltiples instrumentos que dinamizan el desarrollo de la vida comunitaria allí donde es necesario (salas de emergencia, clubes de barrio, salas para fortalecimiento del aprendizaje estudiantil, clases de actividades prácticas y culturales, etc.).

Esta mejora en las **condiciones del hábitat** tiene tres consecuencias bien claras y probadas: contribuirá al arraigo y a la consolidación de la identidad de la gente con su lugar, contribuirá a mejorar los equilibrios territoriales y una mejora distribución de las capacidades de la población hacia futuro (por su efecto en el aumento del capital humano de los beneficiarios), y será clave en el aumento de la competitividad económica de todas las regiones.

Como si fuera poco, este **desarrollo social y humano** no podrá tener sino un efecto retroalimentador con los **valores democráticos y republicanos** de nuestra Constitución Nacional, tal como los propios constituyentes y la doctrina social así lo han demostrado desde largo tiempo atrás. Para que una democracia republicana se consolide y florezca, en que la libertad es un valor alcanzable, es necesario lograr un profundo enraizamiento de la equidad social en sus múltiples facetas, no solo como respuesta a cuestiones urgentes, sino también como plan a largo plazo que permita la sustentabilidad de toda la arquitectura institucional democrática de nuestro tiempo.

### 6.4. Garantizar el acceso al empleo y al crecimiento económico

*Generar oportunidades de inversión, producción y empleo en todo el territorio nacional, promoviendo el crecimiento económico y el anclaje de la renta.*

Este desafío implica, entre otras cosas, diseñar y ejecutar una **estrategia de desarrollo económico** que, aunque su motor principal o inicial puedan ser las actividades intensivas en recursos naturales, no se transformen en actividades meramente extractivas que transfieren su renta hacia otros territorios o países sin contribuir al desarrollo económico y humano, y a la inversión en dichos lugares de producción.

Este desafío implica impulsar políticas que minimicen el rol de actividades con eslabonamientos poco densos y con poca o nula multiplicación espacial de las actividades productivas y, contrariamente, promover las **actividades con tramas más complejas**, apalancadas en el aprendizaje permanente, en el capital humano, y en el **anclaje territorial** de la renta y el empleo.

En otros términos, el desafío es que el crecimiento económico se transforme en desarrollo económico, social y humano, y que ese desarrollo se exprese de manera más homogénea entre las distintas regiones geográficas del país.

El contexto mundial está caracterizado, entre otros factores por una creciente divergencia entre patrones de producción, acumulación y distribución cada vez más desiguales, que es el resultado de un avance científico y tecnológico acelerado en algunas áreas, así como también en el predominio de enfoques de políticas públicas en que el Estado reduce su relevancia como órgano rector básico de los procesos de ecualización<sup>1</sup>.

Esta situación pone a los gobiernos ante un desafío no trivial sobre la gestión de un de giro en la organización económica actual en la mayoría de los países, sin generar interrupciones en el proceso ahorro-inversión que es absolutamente necesario para que el objetivo planteado –crecimiento con inclusión social y espacial.

Cabe remarcar entonces un desafío absolutamente central: el acceso y permanencia a puestos dignos de **trabajo**, proporcionales a las capacidades y compromisos con ese trabajo por parte del nuevo trabajador, y la estabilidad en el mismo mientras cumpla razonablemente con los estándares de calidad de la organización.

La única excepción razonable a este objetivo sería el caso de situaciones de cambios organizativos radicales. En estos casos debe preverse mecanismos paliativos, de tal manera que de acontecer no provoquen una especie de default social, cuando tales cambios afecten a una proporción no despreciable de los residentes ocupados y sus grupos familiares, y estos no cuenten con los ingresos derivados de su único o principal capital: su fuerza de trabajo y su lealtad al proyecto de construcción y desarrollo nacional.

## 6.5. Proteger el ambiente y la diversidad de paisajes

*Restablecer y consolidar las condiciones de sostenibilidad ambiental de las actividades humanas.*

El desafío en este aspecto es doble. Por una parte, se debe **restablecer las condiciones de sostenibilidad ambiental** en aquellos lugares donde se las ha perdido. Entre ellos se destacan los grandes centros urbanos y las regiones con fuertes niveles de explotación de los recursos naturales. Por otro, se deben **preservar las zonas** que todavía tienen bajos niveles de afectación ambiental y paisajística, y reducir la probabilidad de que se generen procesos que los deterioren, algo no siempre sencillo de definir ni de lograr, dado los intereses muchas veces involucrados.

No obstante, y más allá de las políticas de control y regulación ambiental (tradicionales y clásicas en cualquier país del mundo), un desafío futuro clave en la Argentina es construir una **nueva lógica territorial de valorización del paisaje y del medio ambiente**, con el fin de dar por tierra con el ciclo histórico de depredación y aprovechamiento irracional de los recursos naturales que se han podido observar en diversas regiones del país.

En ese contexto, una nueva lógica “sostenible” y más innovadora que las actualmente vigentes no sólo permitiría revertir los grandes problemas ambientales de nuestro país, sino

---

<sup>1</sup>Hasta cierto punto, el crecimiento de los movimientos antiglobalización y la crisis financiera desatada en el 2008 han puesto en tela de juicio en parte de los países este tipo de enfoque que, aun así, sigue siendo dominante.

también lanzarlo hacia nuevos escenarios de desarrollo muy diferentes, con mayores repercusiones a nivel de desarrollo económico y de calidad de vida.

No cabe duda que los países con mayor calidad de vida para el hombre en el mundo son aquellos que pudieron superar ciclos históricos de degradación ambiental propios de los modelos de desarrollo extractivos, al consolidar una política ambiental más integrada a su economía, con mejoras visibles en la calidad de vida de todos sus habitantes.

Asimismo se debe identificar con urgencia y con claridad todos los espacios en que dicho deterioro no se ha registrado, de tal manera que se proceda a diseñar y aplicar políticas públicas eficientes para la protección y fortalecimiento de esas características que lo hacen únicos y atractivos.

## 6.6. Generar una eficaz gobernanza territorial

*Generar los mecanismos de coordinación, los marcos normativos y las capacidades institucionales para desarrollar y sostener en el tiempo una Agenda de desarrollo territorial.*

Estas capacidades incluyen los **ámbitos de coordinación de políticas de desarrollo territorial**, que sin lugar a dudas son multidimensionales (económica, social, política, etc.) y multiescalares (federal, provincial, local), y que involucran también a agentes de diversa naturaleza (público, privado, ONG, agencias internacionales, instituciones académicas públicas y privadas).

El **fortalecimiento de la capacidad general de gestión** de los agentes públicos a nivel nacional, provincial y local, y una mejor administración de la multidimensionalidad y de la multiescalaridad de los procesos de planificación, desarrollo y control externo de lo realizado son cruciales en esta Agenda de desarrollo territorial.

En caso contrario, es probable que se alcancen algunos de los objetivos fijados para los desafíos identificados, pero nada podrá impedir que constituyan en un jalón más de una historia de desarrollo territorial fallido en materia económica, social, cultural y política, algo inapropiado para los tiempos que corren y el futuro inmediato, tal como fue señalado en el capítulo anterior.

En otros términos, no existe margen para improvisaciones y errores groseros en materia de diseño de políticas públicas relevantes como las relativas a las de desarrollo territorial. Aquellos países que fracasen en tal cuestión estarán condenados a sufrir los embates que puedan surgir de los eventos negativos globales, a lo que debe sumarse la alta probabilidad de que no se puedan aprovechar en toda la magnitud posible las posibilidades y oportunidades que brinden los acontecimientos positivos.

## TERCERA PARTE: HACIA UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA

- Argentina ha tenido en los últimos 11 años una persistente política de planificación territorial, la cual ha dado lugar al Plan estratégico territorial, nuevos proyectos, instrumentos, propuestas de anteproyecto de ley de ordenamiento territorial y una nueva institucionalidad federal (COFEPLAN). **Por primera vez en la historia argentina hay una explícita política territorial.**
- Sin embargo **las condiciones del contexto nacional e internacional son muy diferentes a las de una década atrás**, el nuevo escenario se caracteriza por el reposicionamiento geopolítico de los países entre la fachada Pacífica y Atlántica, un mayor crecimiento económico y del consumo, mayor demanda de bienes primarios (productos energéticos, mineros y agropecuarios), y emergencia de nuevos actores institucionales (UNASUR y Alianza del Pacífico).
- Pero también el rápido crecimiento y las condiciones del contexto global han generado **nuevas situaciones desde el punto de vista del desarrollo territorial**: concentración de recursos productivos (tierra, agua, financiamiento) en sectores empresarios históricamente más capitalizados, pérdida de competitividad y diversidad en vastos sectores productivos más tradicionales, tendencia a la precarización de la economía, persistencia del éxodo rural y crecimiento urbano desordenado con deterioro del hábitat, creciente demanda de nuevas infraestructuras en zonas urbanas y rurales, nuevas problemáticas ambientales consecuencia de la creciente explotación y regulación del uso de recursos naturales, nuevos conflictos vinculados a la seguridad, entre tantos otros.
- La evidencia internacional muestra que para poder transformar los procesos de crecimiento económico en un país, en reales procesos de desarrollo, con equilibrio, equidad y sostenibilidad, no basta solo con viejos instrumentos de gestión política e institucional y con enfoques clásicos e industrialistas, como si el desarrollo fuese el producto derivado del crecimiento y la producción de bienes industriales. **Se necesita hoy más que nunca una estrategia pensada en términos de organización y dinámica territorial**, con mecanismos e instrumentos innovadores y acordes a un nuevo escenario de mayor descentralización, de multiplicidad de actores e intereses locales y no locales, y de nuevos intereses geopolíticos a nivel global. Es a partir de una estrategia territorial premeditada que se podrá traducir las dinámicas sociales y económicas de crecimiento en procesos de mejora de la calidad de vida y de desarrollo genuino a nivel nacional provincial y local.
- **Para hacer frente a los nuevos desafíos del desarrollo se plantea entonces crear una AGENDA NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL**, entendida como un instrumento flexible y dinámico a través del tiempo, orientado al cumplimiento de diferentes objetivos de organización y dinámica territorial. Para ello la Agenda articula y coordina en forma estratégica el amplio conjunto de iniciativas en marcha o a generar (proyectos, programas, estudios, iniciativas en general) por parte de los diferentes Ministerios u otros organismos y actores, de nivel nacional, provincial y local, en un marco de flexibilidad tanto institucional como temporal, pero considerando más que nunca una

perspectiva suramericana.

En función de esta problemática se plantea a continuación una propuesta de Agenda Nacional de desarrollo territorial, y los mecanismos posibles para ser implementada. En primer lugar se presenta una descripción de los principales desafíos en términos territoriales a los cuales se enfrenta el país hacia el futuro, los mismos constituyen en definitiva los grandes objetivos que debemos enfrentar. A posteriori, se plantea una serie de premisas que guían el diseño de la Agenda. En tercer lugar se presentan los 6 grandes objetivos de una Agenda Nacional de Desarrollo Territorial para poder finalizar luego con una serie de propuestas de modelo de gestión para el desarrollo.

## 7. Los objetivos en materia de desarrollo territorial

Argentina ha tenido en su historia una dinámica de fuga hacia adelante, el territorio se fue organizando a medida que se requerían espacios para producir bienes primarios necesarios para su exportación y para solventar las políticas públicas de industrialización y desarrollo social. Así en diferentes momentos históricos se avanzó conquistando toda la región pampeana para producir bienes primarios exportables (trigo y vacas), luego se avanzó sobre el Chaco y las selvas (maderas). En períodos del desarrollismo se estructuró y dotó de mayores infraestructuras a la Patagonia (petróleo, minerales y energía hidroeléctrica), y en momentos más recientes, debido a la producción de nuevos productos agropecuarios se avanzó sobre los bosques del Chaco nuevamente (soja, algodón, girasol) y actualmente sobre la Cordillera en busca de nuevos minerales (oro, plata, etc.). Si bien hubo diferentes momentos históricos, esta sistemática conquista de nuevas áreas para la producción con diferentes ciclos fue la que caracterizó la lógica territorial de la Argentina.

Este modelo de organización y la carencia de una adecuada política de planificación del desarrollo territorial ha sido un factor que atentó contra la posibilidad de desarrollo del país, pues el territorio argentino perdió capacidades y oportunidades para mejorar sus sistemas productivos, mejorar sus infraestructuras y mejorar su calidad de vida en forma integral.

Recién en años recientes se comienza a construir una real política de organización del territorio nacional que permita salir de estos ciclos de conquista territorial que dejaban territorios sobreexplotados por un lado y crecientes concentraciones demográficas por otro con claros déficits de calidad de vida y por ende con crecientes problemas sociales. Producto de toda esta historia, para que Argentina pueda construir una sólida política de desarrollo hacia el futuro deberá hacer frente a los siguientes desafíos:

**1.) Lograr un mayor equilibrio territorial tanto de la población como de las oportunidades de empleo y crecimiento económico,** reduciendo los problemas de congestión en zonas metropolitanas y valorizando los espacios más marginales o con muy baja densidad de población. Esto implica el desafío de invertir los procesos centrípetos a los grandes centros urbanos, en especial, el GBA y otros grandes aglomerados regionales (Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán), favoreciendo el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio y construyendo nuevas oportunidades de vida en los territorios despoblados o de muy baja densidad

**2.) Consolidar la integración territorial de la Argentina, tanto dentro del país y con los países vecinos** de manera de generar nuevas oportunidades de desarrollo económico y calidad de vida en las regiones más rezagadas, pero también aumentando la competitividad económica y productiva del país en su conjunto. La revitalización de la política ferroviaria y las nuevas tecnologías de comunicación son claves en este sentido. Este desafío implica además planificar y sostener en el tiempo un proceso de integración territorial a nivel de América del Sur, proceso en el cual se avanzó sustancialmente en los últimos años y se pretende avanzar aún más, avizorando un futuro una mayor complementación de las economías. Sin embargo queda mucho por hacer en materia de integración económica, integración física y definición de una estrategia geopolítica conjunta para la región, si es que se plantea una vía compartida de desarrollo que aproveche y potencie la cercanía geográfica y cultural. Es claro que una política de integración continental deberá ser llevada a cabo en un contexto internacional en el que operan fuerzas que pueden ser centrífugas a los territorios al contener en su concepción la desterritorialización de las actividades humanas (transnacionalización del capital, conectividad y exportación de servicios personales,

explotación de recursos naturales, etc.), favorecer el desmembramiento de los territorios nacionales (por ejemplo, movimientos independentistas de diverso tipo, incluso indigenistas), y plantear escenarios de conflictos internacionales que afecten partes del territorio nacional (por ejemplo, en el caso argentino, el Atlántico Sur y la Antártida).

**3.) Continuar mejorando la calidad de vida y las condiciones del hábitat en todo el territorio nacional**, en sus áreas urbanas y en sus áreas rurales. Mejorar el hábitat, o los lugares donde la gente vive, no implica sólo la construcción de viviendas sociales, sino y ante todo garantizar el acceso al suelo urbano, con servicios de calidad, con dotación de agua potable, conectividad, mejoras en los equipamientos públicos. Además implica poner en marcha estrategias sostenidas de reducción de riesgos (inundaciones), preservación del paisaje, mejora de la salubridad y las condiciones ambientales (residuos sólidos, cloacas) y desarrollo de la vida comunitaria. Esta mejora en las condiciones del hábitat tiene tres consecuencias bien claras y probadas: contribuirá al arraigo y la consolidación de la identidad de la gente con su lugar, contribuirá a mejorar los equilibrios territoriales y será clave en el aumento de la competitividad económica de todas las regiones.

**4.) Generar nuevas oportunidades de producción y empleo promoviendo el crecimiento económico y el anclaje de la renta en todo el territorio nacional.** Este desafío implica, entre otras cosas, diseñar y ejecutar una estrategia de desarrollo económico que, aunque su motor principal o inicial puedan ser las actividades intensivas en recursos naturales, no se transformen en actividades meramente extractivas que transfieren su renta hacia otros territorios o países sin contribuir al desarrollo y la inversión en dichos lugares de producción, esto es, con eslabonamientos poco densos y con poca o nula multiplicación espacial de las actividades productivas. El desafío es que el crecimiento económico se transforme en desarrollo económico y social, y que ese desarrollo se exprese de manera más homogénea entre las distintas regiones geográficas del país.

**5.) Proteger el ambiente y la diversidad de paisajes para garantizar el desarrollo sostenible.** Esto implica restablecer las condiciones de sostenibilidad ambiental de las actividades humanas donde se ha perdido, especialmente en los grandes centros urbanos y en regiones con fuertes niveles de explotación de los recursos naturales, y una política de reducción de riesgos en zonas que todavía tienen bajos niveles de afectación. No obstante, más allá de estas políticas de control y regulación ambiental (tradicionales y clásicas en cualquier país del mundo), un desafío futuro clave en Argentina es construir una nueva lógica territorial de valorización del paisaje y el medio ambiente, finalizando con un ciclo histórico de depredación y aprovechamiento muchas veces irracional de los recursos naturales. Una nueva lógica “sostenible” (y mucho más innovadora) no sólo permitiría revertir los grandes problemas ambientales de nuestro país, sino también lanzarlo hacia nuevos escenarios de desarrollo muy diferentes y con mayores repercusiones a nivel de desarrollo económico y calidad de vida, sin lugar a dudas los países con mayor calidad de vida en el mundo son aquellos que pudieron superar ciclos históricos de degradación ambiental propios de los modelos de desarrollo extractivos y consolidar una política ambiental más integrada a su economía, con mejoras visibles en la calidad de vida.

**6.) Consolidar un modelo de gestión del desarrollo territorial más coordinado y eficaz.** Estas capacidades incluyen los ámbitos de coordinación de políticas de desarrollo territorial, que sin lugar a dudas es multidimensional (económica, social, política, etc.) y multiescalar (federal, provincial, local), y que involucra también a agentes de diversa naturaleza (público, privado, ONG, agencias internacionales). La mejora de la capacidad de los agentes públicos a nivel nacional, provincial y local y una mejor gestión de la multidimensionalidad y la multiescalaridad de los procesos de planificación y desarrollo son cruciales en esta Agenda de desarrollo territorial.

## 8. Premisas para el desarrollo territorial

Sobre la base de la experiencia histórica de la Argentina en materia territorial, y de las lecciones aprendidas en materia de planificación y gestión del desarrollo en otros países, se pueden identificar cuatro grandes premisas que es necesario considerar, y que son en definitiva rectoras o guías en la construcción de una Agenda de desarrollo territorial. Como tal, estas premisas no constituyen actividades ni programas, sino criterios básicos que hay que tener en cuenta para asegurar el éxito en la construcción y gestión de la Agenda Nacional de desarrollo territorial.

**Los territorios como objeto y sujetos del desarrollo.** El centro de atención de las políticas de desarrollo territorial no son los diferentes sectores económicos ni sociales en sí mismos, sino las formas de organización y la dinámica de mejora de los territorios. Así, el análisis y las propuestas sociales, productivas y de otros sectores están supeditadas a la dimensión territorial que constituye en definitiva el centro de atención de esta estrategia. Toda política de desarrollo sectorial debe estar encaminada no sólo al logro de metas sectoriales (por ejemplo crecimiento del PBI, aumento de la escolaridad, etc.), sino también a la mejora de las condiciones de los territorios y su gente, situación que no siempre ha sido evidente, pues en muchos casos se han producido fenómenos de crecimiento productivo por ejemplo con deterioro ambiental y social. Poner en el centro de las políticas la mejora integral de los territorios obliga a mantener una mirada holística de los procesos y por lo tanto promueve la construcción de políticas públicas más articuladas

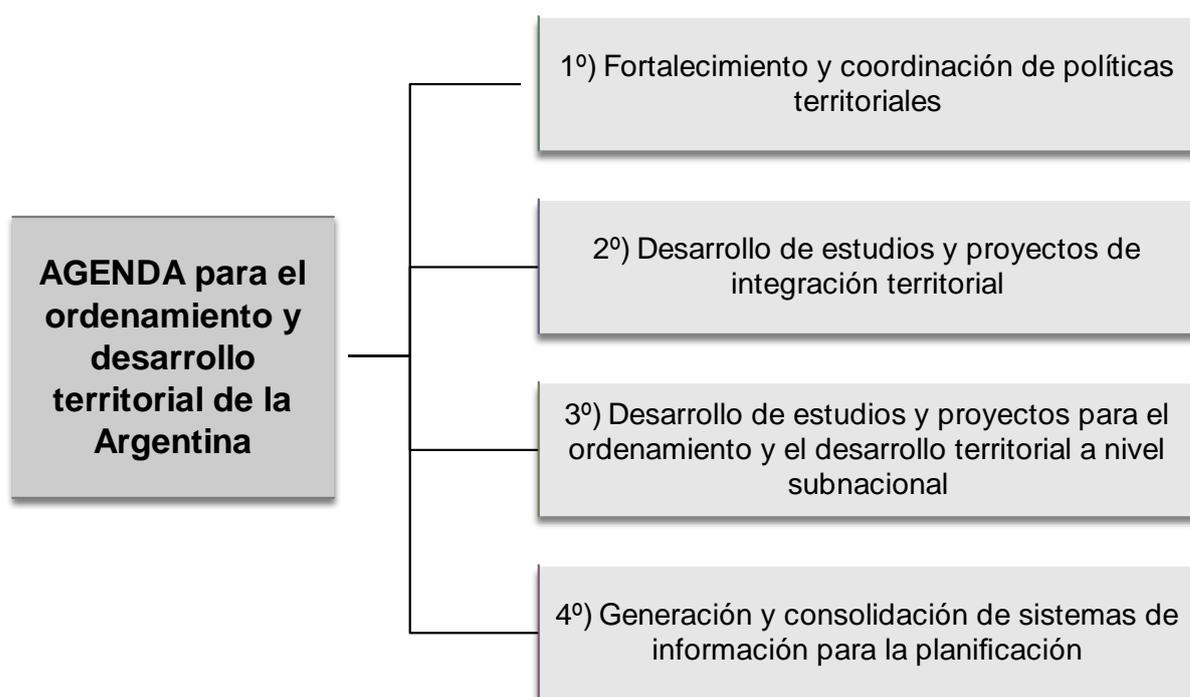
**No hay recetas únicas, existen diversos caminos para construir el desarrollo de los territorios.** La segunda premisa desde donde se plantean los grandes objetivos de la Agenda Nacional de Desarrollo Territorial es que el desarrollo de los territorios no es unívoco, al contrario, existen una diversidad de caminos, estrategias y medios para mejorar la calidad de vida, la generación de empleo y la sostenibilidad ambiental, pues todo ello depende también de la fuerte diversidad territorial que caracteriza a la Argentina. Si bien hay lineamientos estructurales con una clara orientación de futuro para todo el país y mecanismos e instrumentos compartidos, no hay una receta única para el desarrollo, cada territorio es diferente y por lo tanto requiere y se plantea estrategias diferentes.

**El desarrollo de los territorios requiere planificación, consenso y coordinación.** Nuestra tercera premisa es que los procesos de desarrollo de los territorios deben observarse como dinámicas complejas y multiescales que requieren diálogo, coordinación y consenso, por lo tanto requieren de Estados e instrumentos capaces de operar en una nueva lógica de redes. No hay desarrollo territorial sin Estados, pues en definitiva son estos los que tienen la legitimidad y potestad natural de administrar y gestionar los mismos. No obstante, los procesos de descentralización, la emergencia de nuevos actores colectivos y privados y el cambio tecnológico han cambiado sustancialmente el escenario, por lo cual las viejas herramientas del modelo de Estado burocrático con políticas eminentemente sectoriales no es capaz de resolver los nuevos desafíos, es por ello necesario reconstruir los mecanismos de promoción y gestión del desarrollo para que se pueda actuar en un escenario donde son múltiples los actores y los procesos en juego, donde la relación local-regional-nacional y global es clave y donde la velocidad de los cambios son vertiginosos. La planificación dentro de este nuevo contexto histórico se reinventa, con nuevos instrumentos y nuevos modos de gestionar la construcción del futuro.

**La innovación y la cualificación de los territorios es la clave para el desarrollo.** La cuarta premisa es que en un contexto de globalización, la dinámica y las posibilidades de desarrollo de los territorios van a depender cada vez más de su capacidad de cualificarse y de anclar la renta y no solo de su dotación de recursos. Históricamente la organización del territorio argentino y sus dinámicas de desarrollo fueron producto en gran parte de las formas como los diferentes territorios se vinculaban otros países y regiones del mundo a las cuales proveían de los recursos naturales o sus productos (carnes, cereales, minería, etc.). Esta dinámica de inserción internacional definió un tipo de territorio con todos los problemas que actualmente se observan. Para poder superar esta etapa histórica de organización territorial estructurada en la explotación de los recursos naturales, e iniciar una etapa histórica de organización territorial estructurada en la innovación, es necesario una estrategia de cualificación de los territorios, con mayor nivel de conocimientos e innovación social, mayor calidad del hábitat y el ambiente y mayor diversidad productiva y agregado de valor, de manera que los territorios tengan más capacidad para anclar la renta, lo que permitiría generar nuevas oportunidades de producción y mejora de la calidad de vida, constituyéndose así en un circuito virtuoso de desarrollo.

## 9. Los ejes de intervención de la Agenda Nacional de Desarrollo Territorial

La Agenda se organiza en torno a cuatro ejes: a) el fortalecimiento y coordinación de políticas territoriales, b) el desarrollo y estudio de proyectos de integración territorial, c) el desarrollo de estudios y proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial de nivel subnacional y d) la generación y consolidación de sistemas de información para el desarrollo territorial



### 9.1. Fortalecimiento y coordinación de políticas territoriales

#### 9.1.1. Fortalecimiento de políticas territoriales

##### **La problemática de la planificación territorial en Argentina**

La Argentina no tiene una tradición de prácticas de planificación integrales. Los Planes Quinquenales de Perón y la creación de la CONADE en el gobierno de Arturo Frondizi son prácticamente las únicas experiencias de planificación de impacto nacional. Desde entonces, hasta el año 2003, la planificación se ha realizado con recortes territoriales, o de forma sectorial y con una fuerte ruptura entre lo técnico y lo político. A nivel nacional y a nivel provincial los noventa se caracterizaron por la ausencia de la planificación y el abandono del Estado en temas que le competían dejando al mercado que planifique con una lógica meramente mercantilista. También en los noventa proliferaron los planes urbanos con metodologías importadas y enlatadas, generalmente con una visión endógena de la ciudad, con poca participación de los organismos de gobierno y cuyos resultados fueron escasos. En

general éstos se limitaron a diagnósticos y a listados de propuestas que no llegaron a implementarse.

Como resultado del auge de los planes urbanos de ese período, observamos que sólo algunas pocas ciudades que tuvieron algún tipo de plan, que en general no se implementó y a la vez hubo superposición de experiencias en un número reducido de ciudades.

Por otra parte se planificó desde una lógica endógena sin integración con la microrregión, la provincia o el país. A nivel microrregional y regional es aún mayor la falta de experiencias. Finalmente podemos observar la existencia de planes sectoriales con diferentes impactos en el territorio según la escala de implementación pero con visiones sesgadas del mismo.

Comparativamente con otros países tenemos un gran atraso en materia normativa. Los países sajones de larga tradición en planificación, Francia, España y numerosos países de la región planifican su territorio y regulan su ordenamiento mediante leyes que establecen pautas generales. La ausencia del Estado nacional y de los estados provinciales determinó la profundización de las desigualdades y desequilibrios territoriales a lo largo y ancho del país,

Esta falta de planificación y vacío normativo tuvo como consecuencia diversas problemáticas que se han ido agravando con el transcurso de los años:

- El territorio nacional presenta regiones con niveles de desarrollo desigual, un sistema urbano desequilibrado, con gran concentración demográfica en pocas ciudades y localidades pequeñas que pierden población.
- La falta de control en el crecimiento de las ciudades determinó deseconomías urbanas en relación a las infraestructuras y el transporte, y se detectan avances sobre tierras productivas y áreas ambientalmente frágiles.
- El avance de la frontera agropecuaria desplazó otras actividades y expulsó población hacia las áreas urbanas. Por otra parte se avanzó sobre bosque nativo y áreas protegidas. disminuyendo notablemente sus superficies.
- La extracción de recursos naturales sin el cuidado ambiental necesario determinó perjuicios en las poblaciones vecinas y pérdida de la biodiversidad causando contaminación y uso excesivo del agua, contaminación de las napas, el aire, etc.
- Al histórico problema de tenencia de la tierra se sumó el aumento exponencial de los precios que dificulta el acceso a la misma así como el acceso al suelo urbano determinando que gran parte de la población se encuentre en condiciones de vulnerabilidad
- Existe un generalizado déficit de infraestructura en relación a las necesidades del país para un mejor desarrollo y crecimiento de sus habitantes.

La necesidad de articular políticas públicas, coordinando cuestiones sectoriales con una visión territorial, de forma multiescalar, con todos los niveles del estado es fundamental para potenciar los resultados, administrar los recursos escasos y minimizar los conflictos de intereses por el uso de la tierra y la explotación de recursos naturales.

### **La experiencia reciente en materia de fortalecimiento de la capacidad de planificación**

La Política de Desarrollo y Ordenamiento territorial planteada en el 2003 propone dos herramientas fundamentales para el ordenamiento del territorio: en primer lugar el Plan Estratégico Territorial (PET) como marco para orientar la inversión de infraestructuras

estratégicas y en segundo lugar un andamiaje normativo que regule y ordene el uso del suelo. En 2004 se crea la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública con el objetivo de consolidar a la planificación territorial como política de Estado. Se plantea así, el ejercicio de la planificación como una responsabilidad indelegable del Estado, con roles complementarios en sus distintos niveles, nacional, provincial y municipal, con un profundo respeto por el sistema federal del país. Este reposicionamiento le permitió a través de diferentes acciones reconstruir la noción de territorio nacional, institucionalizar la planificación territorial, avanzar en la integración territorial suramericana, sistematizar procedimientos de planificación, articular políticas interjurisdiccional e intersectorial y fortalecer institucionalmente distintas escalas de gobierno.

Con la creación del Consejo Federal para la Planificación (COFEPLAN) en el 2009 se institucionaliza la voluntad de participar en la planificación, articulación, e implementación de los aspectos de la política territorial que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se reafirma el proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional conducido por el Gobierno Nacional hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Por otra parte con la participación de la Argentina en el COSIPLAN en el marco de la UNASUR, se fortaleció el ejercicio de la planificación a nivel regional.

Respecto al marco normativo, a nivel nacional el Consejo Federal de Planificación elaboró un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que aspira a ser una Ley Marco que establece presupuestos mínimos para el ordenamiento del territorio a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas. El Anteproyecto respaldado por las 24 jurisdicciones provinciales, ha tenido amplia difusión en el ámbito público, académico y organizaciones civiles y, si bien el proyecto aún no fue aprobado, se espera que el poder legislativo lo convierta en ley a la brevedad. A nivel provincial varias provincias han avanzado con anteproyectos del mismo tenor, pero hasta la fecha sólo la Provincia de Mendoza en 2009 aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo.

Mientras tanto durante estos últimos años se promulgaron otras leyes que a pesar de no ser tan amplias como el anteproyecto de ley de ordenamiento territorial, comparten el espíritu de la misma. Entre ellas podemos mencionar a la Ley Nacional Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de protección ambiental de Bosques Nativos, y la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires aprobada en 2012.

La ley de Bosques Nativos busca promover la conservación mediante el ordenamiento territorial de estos bosques y regular la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo además de poner en marcha las medidas que hagan falta para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, con vistas a lograr una superficie perdurable en el tiempo.

Entre los contenidos de la ley de la Provincia de Buenos Aires uno de los puntos más relevante es la obligatoriedad en las urbanizaciones cerradas de ceder 10% de su superficie para vivienda de interés social.

Finalmente además de los avances en materia normativa, como parte de las acciones tendientes a fortalecer a los equipos de planificación de provincias y municipios se diseñó e implementó el "Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública" que incluyó la capacitación, la implementación de sistemas de información geográfica como herramienta fundamental

para la planificación, la dotación de equipamiento y el apoyo a planes de ordenamiento de diferentes escalas.

### **Objetivos concretos en torno a la mejora de la planificación en Argentina**

Es necesario consolidar los avances que se han logrado en la última década en la recuperación de los Estados, en todas sus escalas, que promueven el ordenamiento y el desarrollo territorial. Para ello, hay que dotar a los Estados de instrumentos normativos y de gestión para intervenir en la producción de sus territorios para lo cual es fundamental de pensar en crecimiento con desarrollo sustentable, es decir, entender que la explotación de los recursos naturales, fuente principal de nuestra riqueza debe ser realizada de forma responsable. Cualquier intento de ordenamiento territorial deberá tener en cuenta necesariamente la adecuada planificación y gestión de los recursos naturales, poniendo especial atención en el suelo, la vegetación y el conjunto del sistema hídrico elementos claves sobre los cuales se basó el desarrollo económico de la Argentina y que han tenido profundos procesos de transformación en las últimas décadas.

Para consolidar los avances realizados y continuar fortaleciendo las políticas territoriales se plantean los siguientes objetivos:

- 1) **Poner en marcha planes de ordenamiento territorial** a nivel local y provincial de manera de regular y planificar adecuadamente el uso del suelo, de manera de preservar las condiciones ambientales, racionalizar la creación de infraestructuras y equipamientos y proteger el paisaje, transformándolo al mismo en un recurso a poner en valor.
- 2) **Desarrollar los marcos institucionales de planificación** tanto a nivel nacional como a nivel provincial, en línea con la experiencia de creación del COFEPLAN y del COSIPLAN, a fin de mejorar la coordinación interinstitucional entre diferentes organismos. Este objetivo pretende resolver los tradicionales problemas de falta de coordinación y avanzar hacia una mejora en la gestión y eficacia de las iniciativas de planificación y desarrollo..
- 3) **Desarrollar nuevos instrumentos, metodologías y el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación** en línea con la experiencia previa de capacitación y organización de las áreas de planificación en las provincias y en los municipios
- 4) **Consolidar el andamiaje jurídico** que sustente los esfuerzos realizados impulsando en primer lugar el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial afín de que se convierta en una ley nacional marco e impulsar a las provincias a adherir a esta ley creando sus propias leyes provinciales de ordenamiento del territorio

### **Acciones a emprender para el fortalecimiento de las prácticas de planificación**

Para llevar adelante estos objetivos se proponen las siguientes acciones:

1. Continuar con la implementación de planes de ordenamiento en todas las escalas asegurando contenidos mínimos tales como normativas de uso del suelo definiendo principalmente el uso urbano y el uso rural, protección del patrimonio natural y cultural, políticas fiscales, cartera de proyectos de infraestructura y equipamiento, gestión de riesgo, instrumentos de control dentro del marco de referencia de las estrategias regionales o provinciales de desarrollo territorial, para que las

normativas y las regulaciones del uso del suelo y el paisaje sean compatibles con las estrategias de desarrollo territorial en general de cada región y provincia

2. Difundir los planes de ordenamiento mediante diversas estrategias de comunicación y fomentar la participación ciudadana en sus distintas etapas e institucionalizar la planificación en los distintos niveles del estado sensibilizando a los cuadros dirigentes y creando instancias de articulación técnico político a nivel administrativo entre las áreas sectoriales y los ministerios y articulación a nivel programático de los planes de ordenamiento de forma multiescalar de manera de lograr sinergias, y evitar duplicación de esfuerzos
3. Dotar a las oficinas de planificación de instrumentos de gestión, seguimiento y monitoreo de las políticas implementadas utilizando sistemas de información geográfica y construcción de indicadores territoriales de manera de establecer una línea de base y poder medir las transformaciones en el tiempo. A su vez capacitar en implementación de diversos instrumentos normativos para una mejor administración del territorio tales como mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del Ordenamiento Territorial recuperando a través de la actualización inmobiliaria los beneficios obtenidos por cambios en el código y uso del suelo, mejoras en infraestructura, implementando captación de plusvalías, compensación por mejoras, cesión de tierras, expropiación, penalización por tierras o inmuebles ociosos, reajuste de tierras, compensaciones por preservación de sitios de interés patrimonial, etc.
4. Mejorar las oficinas catastrales para lograr una mejor tributación, control de los registros de propiedad, actualización de las construcciones y usos
5. Trabajar con el poder legislativo a nivel nacional para promulgar la Ley de Ordenamiento Territorial Nacional y a su vez trabajar a nivel provincial para que cada provincia tenga su propia ley de ordenamiento
6. Crear el **Consejo Intergubernamental de políticas territoriales**. El mismo es concebido como un espacio de participación de todos los Ministerios y Secretarías del Gobierno Nacional que tienen políticas sectoriales con impacto territorial para que puedan participar en las políticas territoriales a través de la incorporación de la dimensión territorial en sus propias agendas de trabajo sectorial, dando cumplimiento así a los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo territorial y del Plan estratégico territorial

### 9.1.2. Monitoreo y actualización del Plan Estratégico Territorial

#### **Formulación del Plan Estratégico Territorial**

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial puesta en marcha en 2003 propone el Plan Estratégico Territorial, como guía para el despliegue de la inversión en el territorio y como principal herramienta para llevar adelante la política propuesta.

La principal diferencia con otras iniciativas nacionales llevadas a cabo fue la participación permanente de las jurisdicciones provinciales. El gobierno nacional planteó la metodología, metodología que fue consensuada con las provincias y guió el proceso en su totalidad. Se avanzó conjuntamente en la elaboración del diagnóstico – el Modelo heredado-, luego con el modelo deseado y finalmente con una serie de propuestas e iniciativas en concordancia con los objetivos planteados a nivel nacional. Además una de las características principales

del plan consistió en no limitarlo a cuestiones meramente conceptuales y propositivas sino avanzar en una cartera concreta de proyectos estratégicos de infraestructura que ayudaban a viabilizar el modelo deseado propuesto.

El plan tuvo tres avances y en cada etapa además de actualizar la cartera de proyectos y los modelos deseados se avanzó con estudios que permitieron profundizar sobre el conocimiento del territorio y sus dinámicas así como en metodologías para priorizar y ponderar la cartera de proyectos. Tal vez el resultado más importante de todo este proceso es de carácter intangible pero no por eso menos importante. En primer lugar el Estado recuperó la planificación como herramienta para gestionar e incidir sobre el territorio. En segundo lugar se fortalecieron los organismos de planificación de las provincias a lo largo de las sucesivas etapas del Plan y se institucionalizó la planificación a través de la creación del Consejo Federal de Planificación. Por último se avanzó sustancialmente respecto al marco normativo con el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

### **El objetivo principal : consolidar el Plan estratégico territorial de la Argentina**

Son tan importantes los logros obtenidos a partir del Plan Estratégico en materia de ordenamiento del territorio, en la recuperación de las potestades del Estado y en el fortalecimiento de la planificación que resulta imprescindible continuar con nuevos avances o actualizaciones periódicas del plan, entendiendo el plan como un proceso que se va modificando y adaptando en virtud de las transformaciones que surgen en el territorio. El plan estratégico como herramienta del gobierno para planificar debería convertirse en una herramienta del estado donde la planificación pasa al estatus de política de estado. Ya no resulta más concebible planificar sin tener en cuenta las voluntades federales como tampoco funcionan los planes sectoriales sin una visión más holística, donde el territorio es el soporte principal de las actividades del hombre y sobre el cual no se puede tener una mirada sesgada.

Por lo expuesto se plantean los siguientes objetivos para continuar y profundizar los logros obtenidos.

- 1) Actualizar el Plan Estratégico periódicamente tal como lo plantea el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento.
- 2) Establecer un sistema de indicadores que permita monitorear las metas, el cumplimiento de las propuestas del plan y el avance de las obras incluidas las carteras de proyectos.
- 3) Fortalecer la coordinación del PET con otros planes, planes de escala nacional, planes provinciales y planes locales para lograr una coherencia general de los objetivos, el ordenamiento del territorio y las principales obras necesarias, Independientemente de las responsabilidades y competencias de cada jurisdicción Lograr la participación de más actores al Plan incluyendo otros organismos del estado y actores del sector privado como las asociaciones civiles, cámaras empresariales y organizaciones de trabajadores.

### **Acciones para la consolidación del Plan Estratégico Territorial de la Argentina**

1. Lograr que a través de la aprobación de la ley de ordenamiento territorial el PET se convierta en una herramienta legal de gestión con la obligatoriedad de un ajuste periódico

2. Difundir el Atlas de indicadores territoriales y fomentar su utilización a nivel federal de manera de monitorear las transformaciones del territorio y evaluar los objetivos propuestos en el PET y el avance de obras contenidas en la cartera de proyectos complementando el atlas con indicadores de desarrollo y desempeño regional articulando con datos de producción, industria, agricultura y turismo
3. Crear una Agenda de Planificación que promueva mediante encuentros y trabajos conjuntos la participación de organismos del Estado y del sector privado para debatir, coordinar y articular los objetivos del PET y lograr sinergias y buscar soluciones cuando exista conflicto de intereses entre el PET y los planes sectoriales y planes integrales (públicos y privados) de diferentes escalas de impacto en el territorio

### 9.1.3. Consolidación de las Agendas de Desarrollo Regional

Una actividad clave de la Agenda de Desarrollo Territorial será crear en conjunto con los gobiernos provinciales, Agendas de Desarrollo específicas para cada región, de manera de contar con una visión y una estrategia clara de desarrollo hacia el futuro. Más allá de la genuina competencia entre Provincias y ciudades por la captación de recursos y de oportunidades de crecimiento y desarrollo económico productivo, estas Agendas deberán plantearse con una visión de integración regional, fortaleciendo los lazos de complementariedad e intercambio entre Provincias, ciudades y municipios de la misma región, bajo una perspectiva de desarrollo integral y con una visión multiescalar y de equilibrios socioterritoriales, posicionando a la región como plataforma compartida de desarrollo desde donde cada provincia podrá mejorar sus niveles de desarrollo, en tanto la región es un espacio de oportunidades más que de conflictos.

Estas Agendas no son la sumatoria de planes, programas y proyectos, los cuales cada Provincia o cada organismo de nivel nacional desarrollan, sino que se trata de una puesta a punto de los objetivos claves de la región en vistas a su escenario de futuro, la definición de su cartera de proyectos con un cronograma claro de acciones a llevar adelante y la definición de un modo de gestión de dicha Agenda, tema clave cuando se trata de una construcción política a geometría variable. Para lograr ello se requiere de un proceso que puede llevar varios meses dependiendo del grado de participación que tengan los actores y la capacidad de las autoridades para conducir este proceso.

A continuación se presenta, en primer lugar, una reflexión sobre las diferentes etapas del Desarrollo Económico Territorial de manera de poder contextualizar el nivel de desarrollo que transitan las distintas regiones del país, luego, se plantean una serie de lineamientos generales para la construcción de las Agendas Regionales de Desarrollo, para que finalmente, en el Anexo se presentan algunas ideas posibles para la discusión de estas Agendas Regionales.

#### **Las etapas del Desarrollo Económico Territorial**

En materia económica, una estrategia regional de desarrollo tiene por objeto determinar las "oportunidades" que se presentan en cada uno de los sectores identificados como claves para el crecimiento, desarrollo y fomento de las actividades productivas necesarias para generar empleo, mejorar la calidad de vida de la población y sostener un proceso de crecimiento económico de largo plazo. Desde esta perspectiva, es posible delinear un

enfoque metodológico para caracterizar las etapas de desarrollo económico de las regiones conforme a tres momentos (niveles) de este proceso en materia de competitividad regional.

Un primer momento basado en la dotación de factores productivos en la cual los sectores obtienen su ventajas competitivas de forma casi exclusiva de los factores básicos de la producción, sean estos recursos naturales, condiciones climáticas favorables para ciertos cultivos, o la disponibilidad de mano de obra poco calificada pero abundante y barata. En general en esta fase las regiones compiten únicamente con base en el precio de estos factores productivos. Las actividades que se desarrollan son poco intensivas en el uso de tecnologías, la tecnología es casi siempre importada (de otros países u otras regiones) y en consecuencia la región produce principalmente commodities o bienes primarios. La principal debilidad de estos sectores primarios es su altísima vulnerabilidad a los ciclos económicos globales y en particular a las condiciones del tipo de cambio. Las recurrentes crisis de las economías regionales en las provincias del NEA y NOA, la región de Cuyo y el norte de la Patagonia es un claro indicio de este estadio.

Existe un segundo nivel de desarrollo basado en la eficiencia de la inversión y las intervenciones públicas de calidad. Esta fase se caracteriza por utilizar factores productivos más desarrollados (recursos humanos calificados) y una mayor incorporación de tecnología. En este nivel comienzan a aparecer empresas regionales más dinámicas que inician procesos de encadenamiento con empresas líderes globales. En materia de capital humano los mercados laborales ofrecen mayor volumen de profesionales y técnicos, lo cual refuerza la capacidad de implementar procesos productivos más sofisticados y cercanos a las fronteras de producción. Sin embargo, el valor agregado generado no alcanza para impulsar crecimientos significativos de las remuneraciones ni alcanzar una mayor diferenciación de los productos. Por otra parte, en esta etapa los mejoramientos descritos están más asociados a empujes desde la oferta y por lo tanto requieren, por lo general, intensas acciones públicas de fomento y desarrollo para sostener muchas de estas iniciativas. Pero a diferencia del momento anterior, estas economías regionales son menos vulnerables a las crisis globales y las variaciones de los tipos de cambio.

Finalmente, se llega al tercer nivel del desarrollo basado en el conocimiento y la innovación, una etapa que depende en gran medida del capital social logrado en cada región. Esta etapa se caracteriza porque las unidades productivas de cada sector generan ventajas competitivas dinámicas, los sectores se focalizan en mercados caracterizados por la diferenciación de productos, así como a nichos de mercado. La antigua ventaja competitiva sustentada en los costos de los factores y el tipo de cambio pasa a una generada por la innovación, el conocimiento y el emprendimiento. En esta última etapa aparece con mayor fuerza el concepto de capital social, uno de los factores que más contribuyen al desarrollo sostenido tanto de países, regiones como de pequeñas comunidades. El capital social actúa disminuyendo los costes de transacción y facilitando una mayor información e innovación productiva. Los sectores avanzan muy fuertemente en el fortalecimiento del diseño de productos y la tecnificación de los procesos. Se instalan o reorganizan Universidades y Centros de I+D, desarrollando programas de investigación de punta, con capital humano, e infraestructura de nivel global. Existe un fuerte liderazgo empresarial en el impulso de innovaciones para competir, pues son los mercados globales cada vez más diferenciados, los que los obligan a procesos continuos de innovación y mejoramiento de la productividad (calificación y tecnología).

Si bien las diferencias en cada una de estas fases del proceso de desarrollo están bien diferenciadas, en la realidad se observa una superposición de estadios en una misma región o la convivencia en un mismo territorio de sectores productivos que operan bajo una lógica

impulsada por la dotación de factores naturales (tradicionales) con sectores más dinámicos que operan en una fase impulsada por mejoras de eficiencia e innovación productiva. El desafío en este caso será reducir los desequilibrios que se producen entre regiones y entre sectores de una misma región mediante políticas públicas territoriales orientadas a generar las condiciones para que esta convergencia de los territorios más rezagados se logre lo más rápido posible.

### **Lineamientos para la construcción de las Agendas Regionales**

En nuestro país, salvo unas pocas excepciones, el crecimiento económico fuera de la región pampeana y de las grandes metrópolis continúa liderada por la explotación de los recursos naturales con escaso valor agregado. Esto se exhibe en la primerización de las exportaciones de las principales economías regionales y la escasa integración productiva que se observa en el Norte Grande y la Patagonia.

En muchas de estas regiones el crecimiento económico de la última década no tuvo un correlato en términos de desarrollo socioeconómico para estos territorios. La estrategia de intervención estatal no ha logrado modificar esta situación, sino que contribuyó a la profundización de los procesos de acumulación territorial y brecha regional a partir de la explotación de los recursos naturales y la entrada de ciertos actores tanto nacionales como internacionales. En particular, estudios recientes sobre los complejos agropecuarios con encadenamientos industriales, indican que la tecnificación generó una mayor dependencia del capital privado y esto generó una profundización de las diferencias entre los sectores locales vinculados a las producciones de menor escala y los grandes establecimientos que operan a escala global.

En el caso de los complejos productivos agropecuarios de las provincias del NEA y NOA debido a la estructura básicamente extractiva y los escasos eslabonamientos hacia adelante en la cadena de valor, el crecimiento en la producción evidenciado en el último lustro no ha derivado en un aumento del nivel de ingreso de los actores locales dado que esta expansión de la producción tuvo como contracara la desaparición de las pequeñas explotaciones. Por lo tanto, lo que se requiere es una estrategia de desarrollo que potencie no tanto la extracción y procesamiento más simple de los recursos naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que se desarrollan en torno a dichos recursos, sin contradecir las tendencias naturales del mercado y potenciando los encadenamientos productivos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia adelante). La proximidad de los proveedores de servicios con las empresas permitiría una mayor concordancia entre la oferta y la demanda de servicios empresariales, lo que a su vez aumentaría la productividad de las empresas y su acceso a los mercados.

En este marco el diseño de las políticas territoriales deben estimular las alianzas y/o mecanismos de cooperación público-privada para garantizar la competitividad sistémica, es decir, incentivar las redes de cooperación entre empresas y asociaciones de productores y empresas y sectores del conocimiento para promover entre otras cosas las actividades de I&D y aumento de la productividad. En segundo lugar, la política debe orientarse al apalancamiento de los procesos de reconversión empresarial a través de inversiones selectivas y generar acuerdos público-privados que permitan generar un clima de confianza entre los actores y fomentar la participación de estos complejos productivos en las cadenas globales de valor.

En estas agendas de desarrollo regional, la dimensión territorial constituye un eje central porque vincula, en un determinado espacio, los factores productivos, sociales y ambientales. La manera en que interactúan y operan estos factores sobre los territorios condicionan el modelo de desarrollo y los resultados en términos de empleo, equidad, inclusión y por sobre todo la calidad de vida de su población. En este marco, el desarrollo territorial constituye un proceso político, social, económico e institucional que alienta la generación de actividades económicas de carácter productivo con impacto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad a través de la generación de empleo, equidad e inclusión de tal manera que se contribuya a la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder.

En este contexto, el enfoque del desarrollo territorial procura integrar el desarrollo local, la planificación sectorial y el enfoque de economías regionales. Supone contemplar las particularidades locales y los procesos que operan en los territorios. Esto implica una visión multidimensional que incorpora la articulación interjurisdiccional e interactoral en la que se generan los vínculos que permiten tener como partícipes de estos procesos a los distintos niveles de Estado y a los actores del territorio.

Los territorios generan distintos sistemas productivos en base a los factores que le otorgan mayor competitividad, pero dado que estos factores no se distribuyen uniformemente el resultado son economías muy diferentes. Algunas son más diversificadas y dinámicas, otras se encuentran relativamente estancadas o se basan en la explotación de recursos naturales (renovables o no renovables) que se exportan con escaso o nulo valor agregado. Esta heterogeneidad es, a su vez, uno de los factores que explican las desigualdades regionales del país

El desafío pasa, entonces, por generar las condiciones para que las regiones con las economías más primarizadas logren incrementar su complejidad diversificando su producción y agregando valor local a su producción primaria. Pero, a su vez, se requiere que las regiones más diversificadas adquieran mayor competitividad, particularmente en su producción industrial. Ésta se basa tanto en el incremento de la productividad, la calidad, la incorporación de la innovación y de recursos humanos calificados como en la diversidad e intensidad de las relaciones funcionales entre empresas, el contexto de competencia interna y externa que se genera junto con el apoyo y estímulo de políticas públicas orientadas específicamente a tal fin.

De esta manera, resulta central que las distintas regiones puedan contar con una multiplicidad de encadenamientos horizontales y verticales de relaciones directas o indirectas de los factores que interactúan para conformar el conjunto de las actividades económicas. Por lo tanto, un aspecto central para el desarrollo territorial es que la cadena de valor incluya la mayor cantidad posible de eslabones pertenecientes a un mismo territorio o región. Esto permite una mayor creación de riqueza y la generación de empleo local. De esta manera, uno de los objetivos del desarrollo territorial es crear valor a nivel territorial transformando la materia prima en producto elaborado y que esto genere beneficios sociales y económicos.

### **El rol de la política pública**

Para revertir los procesos de concentración espacial y generar el desarrollo regional se necesita crear nodos de desarrollo regional dotados de infraestructura, servicios, actividades

productivas, universidades y centros tecnológicos de tal manera que se posibilite el desarrollo personal y colectivo de las personas, revirtiendo el proceso de migración de las pequeñas y medianas localidades y capitales provinciales hacia las grandes urbes, en particular el Área Metropolitana de Buenos Aires.

No parece razonable esperar resultados diferentes si se siguen en el futuro políticas y estrategias similares a las utilizadas en el pasado. Necesariamente para pasar del crecimiento económico al desarrollo nuestro país necesita cambiar de paradigma y articular una nueva política y estrategia de desarrollo que propicie, por un lado, la transformación y modernización de la estructura productiva mediante la actualización tecnológica, la creación de nuevas ventajas comparativas y la incorporación a las cadenas globales de valor y, por el otro, el fortalecimiento de la institucionalidad, la inclusión y equidad social y la sostenibilidad ambiental. Esto es un proceso complejo, intensivo en la implementación políticas públicas focalizadas, que actúan sobre todos los determinantes del desarrollo y, al mismo tiempo, enfocarse desde el territorio, con la participación de los gobiernos provinciales y municipales. Pero además, las políticas de desarrollo económico requieren de una inversión importante en la generación de capacidades institucionales que faciliten la participación y el diálogo con los distintos actores económicos y sociales, para garantizar la implementación en el mediano y largo plazo de los acuerdos alcanzados. Se trata de la construcción de un entorno de negocios y competitividad regional mediante la creación de una plataforma público-privada que sea capaz de orientar la transformación productiva. Esto requiere de una profunda revisión sobre la calidad del estado y su rol en el proceso de desarrollo, en especial en la formulación e implementación de políticas públicas más efectivas, capaces de generar la confianza de los sectores productivos y desatar la creatividad del sector privado.

Implementar una rápida transformación de la estructura productiva implica, por tanto, una activa y calificada dirección del proceso de desarrollo, basada en la construcción de una visión compartida sobre el futuro de la región que pueda ser acompañada por la mayoría de sus ciudadanos y que persista en el tiempo, no obstante la alternancia política propia de los regímenes democráticos.

En síntesis, es necesario implementar un conjunto de políticas planificadas a mediano plazo tendientes a:

- a) Generar nodos regionales atractivos para la desconcentración espacial a través de políticas tendientes a estimular y premiar la inversión productiva en las regiones más deprimidas y primarizadas.
- b) Desarrollar cadenas de valor regionales a partir de las ventajas de los territorios para diversificar y complejizar la estructura productiva, agregando valor e industrializando la producción local.
- c) Impulsar acciones que permitan consolidar el capital social en cada una de las regiones apoyando las organizaciones de base democrática con capacidad para difundir el conocimiento y la innovación productiva entre los productores, por ejemplo, mediante incentivos económicos dirigidos a fortalecer el rol de las cooperativas agropecuarias como nodos de desarrollo local.
- d) Incrementar la infraestructura pública regional para el desarrollo productivo y la mejora de la calidad de vida que haga a los territorios espacios de oportunidad y no de expulsión.

- e) Establecer mecanismos de financiamiento de largo plazo para apoyar los sectores económicos estratégicos que más contribuyen al desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad a nivel regional.
- f) Desconcentrar y orientar el crédito hacia las actividades productivas para el desarrollo productivo.
- g) Implementar nuevas herramientas de investigación y desarrollo tecnológico que permitan una mayor articulación entre innovación, ciencia y tecnología, educación y demandas productivas regionales.
- h) Consolidar y ampliar los programas destinados a mejorar la empleabilidad de los sectores más postergados así como aquellos que procuran reconstruir la formación técnica.
- i) Fomentar y apoyar mediante políticas específicas las cooperativas agropecuarias y agroindustriales y el asociativismo y la integración horizontal y vertical de los productores como herramienta para alcanzar una mayor competitividad sistémica regional.

En base a este marco conceptual, diagnóstico general y lineamientos generales a continuación se presenta una discusión sobre cuáles son los sectores y factores claves en el desarrollo de cada una de las regiones de nuestro país con el propósito de iniciar la construcción de las agendas de desarrollo e integración regional de cada una de las regiones.

Teniendo en cuenta estos elementos conceptuales, en los correspondientes informes y sus anexos se presenta el contenido de las Agendas Regionales. En primer lugar se presenta una breve caracterización de la región desde el punto de vista de la estructura productiva y las dinámicas territoriales. Luego se presenta una propuesta preliminar de la visión sobre el desarrollo de cada una de las regiones. Finalmente, con algunas diferencias de alcance se presentan algunas líneas de acción posibles, sujetas a discusión por parte de los actores regionales y el Gobierno Nacional.

## 9.2. Desarrollo de estudios y proyectos de integración territorial

El territorio Argentino se estructuró en los sucesivos modelos de ocupación y desarrollo priorizando su relación con la economía internacional. En tal sentido, el diseño del transporte y el flujo de bienes y personas favorecieron principalmente la región pampeana y el puerto de Buenos Aires, quedando gran parte del territorio aislado o con escasa articulación con la red principal. A este modelo se suma la gran extensión del país, su escasa densidad por km<sup>2</sup>, la baja escala en el movimiento de personas y mercaderías y la fuerte estacionalidad en el transporte de bienes primarios. El déficit en los sistemas de transporte termina siendo un problema estructural en el desarrollo territorial de la Argentina pues frente a la falta de sistemas eficientes, se consolidan los procesos de concentración y congestión en las zonas más pobladas y con mayor accesibilidad relativa, en síntesis, sin un buen y eficiente sistema de transporte, el proceso de concentración y congestión en zonas densamente urbanizadas va a continuar, especialmente en la región metropolitana de Buenos Aires, limitando o inhibiendo cualquier esfuerzo de reequilibrio territorial del país. Si bien esta situación se repite en todos los países que presentan déficits en los sistemas de transporte, es aún más grave en Argentina pues gran parte de los ingresos de divisas al país dependen de la exportación de bienes primarios cuya competitividad internacional (y la

rentabilidad y permanencia de miles de productores agropecuarios) depende también del sistema de transporte de dichos productos.

A partir de los ochenta surgen nuevos modelos de inserción internacional en la región y se refuerzan los avances para lograr una mayor integración territorial con los países vecinos. A su vez, con la apertura de nuevos mercados, se requiere salidas al Pacífico y pensar en nuevas estrategias regionales que minimicen las condicionantes negativas del comercio que atentan contra su competitividad: las barreras internas, los cuellos de botella en la infraestructura y las dificultades en los sistemas de regulación y operación. Por otra parte la necesidad de reparar el aislamiento histórico de algunas regiones, la reconsideración del mercado interno y la revalorización de las jurisdicciones federales, obliga a mejorar sustancialmente el sistema y las redes de transporte al interior del país. En este sentido, entonces, mejorar los sistemas de transporte favorece los procesos de desconcentración demográfica y económica, pero también genera condiciones para el aumento de la rentabilidad de vastos sectores productivos, contribuyendo al arraigo y equilibrio territorial.

Por otra parte el desarrollo creciente que tuvo internet y la telefonía móvil en la última década impactó en forma notoria en todo el país, permitiendo el acceso a la información a millones de habitantes, tanto de las zonas urbanas que acrecentaron así su acceso a nuevos servicios, como a población rural que históricamente se encontraba aislada, permitiendo un mayor acceso a bienes y servicios importantes para su mejora de la calidad de vida. Así, el desarrollo de las comunicaciones y los TICS en general tuvieron un rol muy importante en la generación de nuevas oportunidades de desarrollo económico productivo, de acceso a la información y a la educación y en la mejora de la calidad de vida en general en áreas remotas y en las áreas rurales, promoviendo el arraigo de la población en dichas zonas o la llegada de nuevos migrantes hacia esas zonas en busca de una mejor calidad de vida. Así, las comunicaciones han actuado como un factor de desconcentración y descentralización de suma importancia y con un gran impacto en Argentina. El tendido de fibra óptica en todo el territorio nacional es una obra de magnitud que permitirá consolidar el desarrollo de la conectividad y por ende la generación de nuevas oportunidades en el interior del país.

No obstante todavía existen cuellos de botella y límites a la conectividad en muchas zonas del país, no por la falta de una red nacional de comunicaciones, sino porque muchas veces a nivel local (en pequeños municipios y localidades) se carece de instrumentos o recursos humanos, penalizando o inhibiendo su desarrollo. Frente a ello será necesario repensar el rol de las nuevas tecnologías de comunicación y su aplicación en todo el territorio nacional, como instrumentos de desarrollo territorial, pues es claro, tal como lo demuestra la experiencia internacional, que las mismas alientan procesos de descentralización y descongestión a través de la generación de nuevas oportunidades de generación de empleo en zonas rurales y de mejora de la calidad de vida y de educación.

Un avance sustancial en los últimos años a nivel de integración regional ha sido la participación de la Argentina al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, COSIPLAN, que es la instancia dentro de UNASUR de discusión política y estratégica para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos. El COSIPLAN fue creado en el 2009 y tiene como antecedente el programa IIRSA (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana), Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional. Las acciones del COSIPLAN a través de los grupos de trabajo incluyen la identificación de una Cartera de Proyectos de Infraestructura para la integración física regional, la cual es actualizada, evaluada y monitoreada, la búsqueda de las soluciones financieras para la

ejecución eficiente de los proyectos de la agenda de proyectos prioritarios y la compatibilización y armonización de aspectos regulatorios e institucionales asociados. La cartera de proyectos del COSIPLAN responde a proyectos consensuados de integración bilaterales o multilaterales y se alimenta en el caso de la Argentina del Modelo Deseado de país propuesto en el PET y en los modelos deseados provinciales. Por otra parte se realizó: el “Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Territorial” entre Argentina y Chile cuyo objetivo fue identificar los proyectos de infraestructura de transporte terrestre que contribuirían a optimizar el sistema de conectividad entre ambos países, el Estudio Binacional de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor cuyo objetivo fue evaluar las alternativas de optimización de infraestructura y operatoria del paso, el Estudio Binacional para la Mejora de la Integración Territorial entre Argentina y Uruguay, el Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: su objetivo fue identificar un programa de inversiones en la zona fronteriza entre Argentina y Bolivia con el fin de apoyar las actividades productivas y consolidar la integración física y social, mediante visión estratégica de integración y desarrollo de la región, el Programa de Optimización de la Conectividad entre Argentina y Paraguay que contempla la realización de los siguientes estudios: Estudio de Factibilidad por Fases del Optimización de la Conectividad Territorial (Argentina)-Área Metropolitana de Asunción y el Estudio de Factibilidad por Fases del Optimización de la Conectividad Territorial (Paraguay)-Río Bermejo (Argentina)

En sintonía con la integración regional, el PET plantea la integración interna del país proponiendo nuevos ejes de articulación interna que permiten conectar las diferentes regiones de la Argentina y ofrecen alternativas a los corredores tradicionales fomentando así el desarrollo de nuevos ámbitos y la descongestión de los corredores tradicionales. Por otra parte se propone desde el Avance I del PET, una mejora en la matriz de transporte promoviendo un incremento en los modos ferroviarios y fluviales como modos de transporte alternativos y complementarios, más económicos y sustentables que el modo vial.

A nivel de integración digital en la última década se avanzó mediante la ejecución de 30.000km de fibra óptica permitiendo que 11 millones de hogares tengan acceso a internet incluyendo los rincones más aislados del territorio argentino, además varias carteras ministeriales usan esta herramienta para mejorar su performance y brindar mejores servicios como el Plan Nacional CiberSalud, que permitió disminuir traslados, descongestionar centros de atención médica urbanos y acceder a interconsultas y capacitaciones, la instalaciones de 81 antenas TV digital permitiendo el acceso a la TV pública, la instalación de los 174 NACS en (núcleos de acceso al conocimiento) permitiendo plataformas digitales de infraestructura y servicios para el sector gubernamental y la ciudadanía

La integración del país con la región y a través de ésta con el mundo es fundamental. La necesidad de corredores de transporte más eficientes, el mejoramiento de la logística, la disminución de los tiempos en las fronteras resulta imprescindible para lograr una mayor competitividad, ya que por nuestra situación geográfica tenemos una desventaja respecto a otros países por encontramos lejos relativamente de los grandes centros de consumo. Del mismo modo, las economías regionales también requieren óptimas infraestructuras de transporte para comercializar sus productos de forma competitiva. Por otra parte el acceso a bienes servicios y equipamiento se garantiza no sólo con la mera existencia de los mismos sino con condiciones favorables de accesibilidad, condiciones sólo posibles con una red integrada. Así, para hacer frente a uno de los objetivos principales del PET que propone una Argentina más integrada territorialmente tanto a nivel interno como regional que permita

mejorar las oportunidades de acceso a bienes, servicios, empleo y mayor competitividad a la hora de comerciar la producción se propone una agenda de trabajo que tienda a la optimizar las comunicaciones y el transporte de manera de crear un sistema de conectividad física y digital que funcione como una verdadera red, permitiendo que todos los territorios estén conectados e integrados en forma eficiente, evitando áreas aisladas así como áreas congestionadas. En función de todo ello se plantean los siguientes objetivos:

- 1) **Integrar la Argentina con la Región:** optimizando la infraestructura de transporte: los corredores viales, nuevos corredores ferroviarios, hidrovías, puertos y aeropuertos y mejorando la dinámica en las áreas de frontera tanto en los pasos como en las ciudades fronterizas.
- 2) **Mejorar la conectividad interna** a través la construcción de nuevos ejes alternativos de integración y desarrollo y el mejoramiento de los ejes tradicionales, de modo de tener una malla bien articulada en contraposición al modelo concéntrico congestionado actual. Estos corredores comprenden obras de transporte y comunicación digital.
- 3) **Optimizar la logística de transporte** a los nuevos requerimientos como una matriz productiva más diversificada, de mayor valor agregado y una distribución territorial más equilibrada. Esta logística deberá materializarse con nuevos y modernos centros de transferencia de cargas y nodos multimodales, facilitando y descongestionando el acceso a las grandes ciudades, a los puertos y aeropuertos, mejorando la distribución de bienes especialmente en las grandes ciudades e incorporando la tecnología para permitir la desconcentración y descentralización de procesos, la facilitación de trámites y relaciones comerciales.
- 4) **Cambiar la matriz de transporte** induciendo a modos más económicos, sustentables y seguros. Este cambio de lógica se propone tanto a nivel urbano como a nivel regional. Siguiendo las tendencias de la urbanización creciente se prevé un crecimiento de la movilidad urbana y a nivel productivo una mayor demanda de transporte de graneles. Para hacer frente a este desafío Se requiere entonces soluciones integrales y multimodales que reduzcan tiempos, costos, congestión, emisión de CO2 y niveles de siniestralidad.

Frente a esta situación, y para alcanzar los objetivos planteados en esta Agenda en términos de equilibrio territorial y desarrollo de oportunidades en todo el territorio nacional es necesario mejorar sensiblemente la red de los sistemas de transporte y extender la conectividad digital a través de:

1. Finalizar las grandes obras de integración vial interregionales e internacionales planteadas por las provincias y que conforman la cartera nacional en el PET avance 1, 2 y 3, muchas de las cuales ya están en marcha y comenzar con aquellas aún no iniciadas que también forman parte de la cartera y fueron acordadas en el marco del COSIPLAN
2. Colaborar con el diseño e implementación del **Plan Nacional de Transporte** que priorice los modos complementarios al vial y que conste de dos programas:
  - a. El **Programa Federal de Transporte Urbano** promoverá proyectos locales de transporte sustentable, continuará con las mejoras realizadas en el transporte ferroviario de pasajeros en la RMBA, ampliando el sistema a otras grandes ciudades: Córdoba, Alto Valle, Tucumán, , Rosario, Mendoza y actualizará el sistema actual interurbano de pasajeros mediante la renovación total del sistema de transporte ferroviario de pasajeros, con un sustancial aumento de la calidad, la frecuencia y la velocidad de los servicios ferroviarios entre las

ciudades de jerarquía regional más importante

- b. El **Programa Federal de Transporte de cargas** refuncionalizará la red ferroviaria del país como soporte para el desarrollo creciente de los servicios de carga, activando proyectos de inversión en todas las líneas troncales, estén ellas concesionadas o no y construyendo nuevos ramales. Entre los proyectos se encuentra la reactivación del el Belgrano Cargas, el Gral. Urquiza, el San Martín, la construcción del transandino sud, del bióceánico Norte y del bioceánico central. Elaborará una estrategia portuaria integrada que priorice los puertos hoy subutilizados con obras de mejora en los accesos, dragados, playas de carga y descarga de modo de descongestionar aquellos más comprometidos, y se incentivará mediante diversas formas de fomento al transporte fluvial que al igual que el ferrocarril es clave para grandes volúmenes de cargas y ayuda a la disminución de la congestión vial, la contaminación, el nivel de siniestros viales además permite ahorro en los costos finales. Se promoverá además la construcción de centros multimodales y playas de transferencia de cargas en los núcleos urbanos indicados en el PET. En relación al transporte aéreo es necesario construir las terminales de carga aérea que figuran en el PET en los aeropuertos de Bariloche, Tucumán y otros aeropuertos que el volumen y tipo de mercadería lo requieran.
3. **Programa de I+D para la logística** de transporte que facilite cuestiones de regulación normativa, fitosanitaria, trámites aduaneros, coordinación intermodal, carga y descarga etc., de modo de agilizar procesos y disminuir costos.
4. Continuar con el **Plan Argentina Conectada** ampliando la cobertura, complementando con otros programas como el Cybersalud que permitan desconcentrar y descentralizar procesos y capacitando RRHH en el uso de nuevas tecnologías.

### 9.3. Desarrollo de estudios y proyectos para el ordenamiento y el desarrollo territorial de nivel subnacional

Este componente de políticas públicas está integrado por tres líneas de trabajo, la primera de ellas se orienta a promover el desarrollo de los territorios rurales, la segunda a desarrollar las áreas urbanas y la tercera a promover el desarrollo de las microrregiones o áreas específicas que en muchos casos articulan espacios de conectividad, áreas urbanas y áreas rurales.

#### 9.3.1. Iniciativas para el desarrollo de las áreas rurales

Las áreas rurales de nuestro país han vivido en las últimas décadas un profundo proceso de transformación territorial, producto del cambio del modelo productivo agropecuario. Este cambio, que se acompaña por medidas macroeconómicas que afectan la rentabilidad de los diferentes sectores productivos, se manifiesta claramente a través de la disminución de la cantidad de pequeños productores familiares, presentes en todo el territorio nacional y responsables del mantenimiento del tejido social rural; y por otro lado, por el rápido avance de una actividad agropecuaria de perfil empresarial con productores medianos o grandes, que se vinculan a la producción exportable, con crecientes cantidades de tierra en

producción y altos niveles tecnológicos, lo cual ha permitido un fuerte crecimiento de la producción de bienes agropecuarios, especialmente ligados a la exportación.

La consolidación de este modelo dual ha tenido un fuerte impacto en términos sociales y territoriales en todo el país, lo cual se evidencia en:

- La transformación de las estructuras agrarias en todo el país, con procesos de concentración de la tierra en los medianos y grandes productores o empresas agropecuarias, y la emergencia de numerosos conflictos por la tierra y el agua.
- El aumento de la superficie utilizada por la actividad agrícola y el desplazamiento de la actividad ganadera hacia zonas marginales,
- El avance de la frontera agropecuaria sobre ecosistemas frágiles (como bosques nativos y/o, pastizales naturales), generando una preocupante degradación de recursos naturales y ecosistemas.
- La persistencia del éxodo rural y la concentración de población en ciudades medias.
- El deterioro del hábitat y las condiciones de vida en muchas áreas rurales

Pero también en los espacios rurales han emergido con fuerza nuevas actividades y actores con fuerte capacidad para transformar los territorios y las economías locales, así la minería y el petróleo son actividades con alto impacto, especialmente en regiones que históricamente fueron marginadas de las dinámicas de acumulación y crecimiento. Si bien estas actividades han sido importantes en términos de creación de empleos a nivel local y regional, han tenido impactos importantes en términos del uso del agua y el suelo, lo cual ha generado profundos conflictos locales por la gestión ambiental y de los recursos en general.

Todas las transformaciones generadas en el medio rural, ya sea por la agricultura, la ganadería, el turismo, la minería, el petróleo u otras actividades se han dado en un marco de debilidad institucional y carencia de instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel local, lo cual reforzó en muchos casos los problemas históricos de migración y desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, haciendo emerger nuevas problemáticas del desarrollo

Frente a este escenario, en las últimas décadas se han puesto en marcha numerosas políticas de desarrollo y ordenamiento de las áreas rurales, la mayor parte de ellas son políticas de ayuda al sector de la agricultura familiar. Así surgieron programas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito como el PROINDER, PRODEAR, PRODERPA, PRODERNEA, PRODERNOA, PRODERPA, entre otros, y también un nuevo conjunto de instrumentos y organismos con el objetivo de sostener a la agricultura familiar y también mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento para la mejora de la competitividad del sector agropecuario en general (PROSAP). Muchas de estas iniciativas también tienen como objetivo la creación de infraestructuras rurales dada la importancia de las mismas como factor de desarrollo productivo y de mejora de la calidad de vida (electrificación rural, mejora de caminos, dotación de agua para riego, comunicaciones, etc.)

Dentro de esta dinámica de mejora de los mecanismos de intervención, el INTA por ejemplo ha puesto en marcha un nuevo enfoque y modo de intervención para el desarrollo de las áreas rurales, que implica una fuerte coordinación interinstitucional en torno a los territorios, con el objetivo de mejorar las condiciones estructurales del territorio (infraestructuras, agua, tierra, educación, etc.), además de las tradicionales problemáticas de la producción primaria. Este tipo de intervenciones de carácter más integral, también son acompañadas por iniciativas de la Secretaria de la Agricultura familiar y por proyectos

similares del PROSAP. Dentro de esta misma lógica de construir mecanismos más integradores sobre las problemáticas rurales muchas provincias pusieron en marcha planes de desarrollo territorial rural y planes de ordenamiento territorial con el objetivo de regular el uso de los recursos naturales y promover un uso más sustentable de los recursos naturales (Ley de Bosques).

Claramente todo esto constituye un avance sustancial en materia de desarrollo de las áreas rurales, pues se comienza a comprender que el mundo rural tiene un conjunto de problemáticas de carácter territorial que van más allá de la producción agropecuaria, por lo cual la resolución de estos problemas requiere de políticas territoriales específicas y no sólo de políticas de producción agropecuaria. Si bien las políticas puestas en marcha en los últimos años avanzan en este sentido, todavía muchas de estas iniciativas se muestran fragmentarias y con poca coordinación, dado que no existen a nivel de las provincias argentinas, bases comunes en materia de Ordenamiento y desarrollo Territorial Rural, lo cual ha entorpecido el abordaje integral del territorio y ha disminuido la eficacia de las múltiples iniciativas en marcha. Es necesario por lo tanto plantear objetivos claros y compartidos a nivel federal y pensar en mecanismos e iniciativas más innovadoras capaces de dar respuesta en forma integral a las problemáticas del mundo rural de la Argentina.

Para hacer frente a las problemáticas del mundo rural se propone una agenda de trabajo que permita **mejorar las condiciones de habitabilidad, producción y sostenibilidad de los territorios rurales**, de manera que los mismos se conviertan en territorios estratégicos para el desarrollo equilibrado del país. Los objetivos que se plantean en este sentido son los siguientes:

- 1) **Transformar a las áreas rurales en territorios mucho más atractivos en términos de calidad de vida** de manera de asegurar el arraigo de la población y la reversión de las dinámicas migratorias, impulsando la migración de la ciudad al campo, procesos que ya están en marcha en muchas zonas del país. Para ello se requiere dotar a las áreas rurales de infraestructuras, equipamiento, acceso a la salud, a la educación y al ocio en el mundo rural de manera tal de asegurar condiciones que viabilicen el progreso humano en dichas áreas sin que la población deba migrar hacia las ciudades.
- 2) **Construir una nueva lógica de desarrollo económico productivo.** Se pretende que las áreas rurales pasen de ser simples espacios productivos de bienes agropecuarios ligados a la exportación, a espacios con producción diversificada, con fuerte capacidad para valorizar otros activos y recursos y no solo las condiciones de suelo y agua, sino también otros recursos como el paisaje, la localización estratégica, el patrimonio cultural, las bajas densidades de población, etc.; con fuerte generación de agregado de valor a nivel local; con capacidad de generación de empleos de calidad; y con sistemas productivos altamente competitivos en términos de sanidad y calidad a nivel internacional. Desde este mismo punto de vista, se pretende lograr también un mayor desarrollo de la economía residencial y de otros servicios no agropecuarios de manera de reducir la dependencia de las áreas rurales de los mercados de productos agropecuarios, estabilizando y enriqueciendo la trama ocupacional del mundo rural en general.
- 3) **Promover una nueva lógica de valorización y protección de los recursos** de manera que las áreas rurales se consoliden como ámbitos de fuerte valor ambiental y paisajístico, garante de una mayor calidad de vida, una mayor diversidad ocupacional y un mayor protagonismo en los mercados de bienes agropecuarios de futuro, los cuales demandarán productos de mayor inocuidad.

Para poder lograr estos tres objetivos esta Agenda plantea las siguientes iniciativas de trabajo:

1. **Consolidar las líneas de intervención sectoriales en materia de promoción del desarrollo agropecuario y rural**, entendiendo que los mismos son instrumentos claves para la sostenibilidad de dichos espacios, y muy especialmente de la agricultura familiar. Los diferentes programas de intervención puestos en marcha por diferentes Organismos han dado muestra en líneas generales de eficacia para atender problemas de carácter sectorial o para atender problemáticas específicas de los diferentes tipos de actores agrarios. Sin embargo, estos programas deben repensarse dentro de una estrategia nacional de desarrollo rural de manera que puedan ser orientados hacia objetivos claves como son:
  - a. La **diversificación de la producción agropecuaria** como estrategia de reducción de riesgos y de ampliación de oportunidades de generación de ingresos y empleo
  - b. La **generación de agregado de valor** a la producción primaria en todas las regiones, de manera que se pueda, generar nuevas oportunidades de empleo rural, capturar la renta de la valorización de los recursos naturales a nivel local generando circuitos virtuosos de inversión y desarrollo, y construir un ambiente innovadora que permita enriquecer la vida rural reduciendo así el histórico proceso de éxodo y abandono rural.
  - c. El **desarrollo de prácticas agropecuarias más respetuosas del medio ambiente**, con protocolos más exigentes en términos de inocuidad sanitaria y mayor adaptación de criterios ecológicos que permitan ir avanzando a través del tiempo a una agricultura más orgánica y sustentable desde el punto de vista ambiental y social
  - d. El **fortalecimiento de la agricultura familiar** como estrategia de equilibrio territorial y equidad social.
  - e. La **mejora sustancial de las infraestructuras y equipamientos en las áreas rurales**, especialmente la atención de caminos rurales, la dotación de energía eléctrica, la creación y mejora de las viviendas, la mejora de las comunicaciones y la provisión de agua potable. Dentro de este mismo objetivo cobra especial atención también la mejora de la gestión del agua y del riego como factor clave del desarrollo agropecuario y rural
  - f. Fortalecimiento del cooperativismo
  - g. Mejora en el diseño e implementación de Herramientas de financiamiento para pequeños productores que se encuentran en la informalidad (hoy los créditos son para pymes en blanco, con antigüedad, un mínimo de empleados etc., con lo cual los más necesitados quedan afuera del sistema )
2. **Diseñar e implementar un Programa Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Rural** que tenga como objetivo clave la puesta en marcha, el acompañamiento y la evaluación de Proyectos de desarrollo rural que permitan construir procesos bien organizados a partir de los cuales se podrá: a) proponer medidas para la mejora de la calidad de vida rural, articulando generación de infraestructuras y equipamientos, mejora de las condiciones educativas y de salud, b) mejorar las capacidades de producción y generación de empleo local a través de estrategias locales de diversificación y agregado de valor, articuladas con los programas sectoriales de apoyo del gobierno nacional y provinciales y c) mejorar

sustancialmente las condiciones ambientales y del uso de los recursos a través de iniciativas locales de ordenamiento territorial, en articulación con las políticas nacionales y provinciales de ordenamiento territorial. Estos proyectos de desarrollo rural, organizados en torno al liderazgo y coordinación de los municipios o comisiones de fomento locales, permitirán definir escenarios de futuro, diseñar estrategias y proyectos de desarrollo para el territorio, generar mecanismos de gobernanza local, e implementar el conjunto de acciones planificadas, entre las cuales el ordenamiento de las áreas rurales, la dotación de equipamientos e infraestructuras y la generación de empleo aparece como un elemento clave. Sin embargo el elemento más importante de estos Proyectos de desarrollo rural será el fortalecimiento de la capacidad local para poder articular y coordinar en forma eficaz en torno a dicho plan, las múltiples ofertas de financiamiento y apoyo técnico para el desarrollo, disponibles a través de otras líneas de acción sectoriales de los diferentes niveles de gobierno, como en el conjunto de actores privados vinculados al mismo territorio.

3. Promover la creación de una **Política nacional de tierras** que tenga como objetivo central el apoyo a las Provincias, Municipios y organizaciones de productores para sanear las situaciones de irregularidad en torno a la tenencia y uso de la tierra en todo el territorio nacional, pero muy especialmente en las regiones del NEA, NOA, Cuyo y Patagonia. Una política de este tipo sería clave para resolver los históricos conflictos sociales que se han amplificado en las últimas décadas, producto de la expansión de la frontera agraria, y que desencadenaron en muchos lugares del país graves problemas de violencia, además, a partir de esta iniciativa se podría estabilizar la situación de miles de productores que frente a la precariedad de su tenencia no pueden consolidar sus sistemas productivos. Con la regularización de la tierra y el acompañamiento de otros programas sectoriales se calcula que se podría aumentar en más de un 30% la producción en las regiones extrapampeanas, favoreciéndose además el arraigo de la población rural en zonas históricamente signadas por el éxodo rural.

### 9.3.2. Iniciativas para el desarrollo urbano en Argentina

El mundo se está urbanizando rápidamente, cada vez más personas se trasladan hacia las ciudades en un proceso incremental. En 1950 el 29,8% de la población mundial vivía en áreas urbanas, en el año 2000 pasó al 47,2% y se estima que para el año 2030 la población urbana será del 60%. La Argentina comparte esta tendencia con el resto de los países, sin embargo en el caso argentino el proceso de urbanización se desarrolló tempranamente desde fines del siglo XIX con una pronunciada aceleración en la primera mitad del siglo XX, ya en 1950 la población urbana representaba el 62,5%. , en la actualidad según datos del censo del 2010 el 90,02 % vive en ciudades, lo que significa que se encuentra entre los países más urbanizados del mundo.

Sin embargo, a pesar de esta temprana urbanización, el país aún no ha resuelto sus principales dilemas en la materia. En primer lugar la Argentina tiene una red urbana desequilibrada: a nivel nacional más un tercio de la población vive en el Gran Buenos Aires, a nivel provincial prácticamente se reproduce el patrón nacional, más del 60% vive en la ciudad principal generalmente coincidente con la ciudad capital provincial. Finalmente a modo de ejemplo, los cuatro aglomerados más importantes del país: la RMBA, Gran Mendoza, gran Rosario y Gran Córdoba concentran el 53,2 % de la población urbana mientras que el resto se reparte entre el resto de las localidades. Este desequilibrio en el sistema se explica evidentemente por la oferta dispar de servicios que brindan las diferentes

ciudades, traduciéndose en definitiva en desigualdad de oportunidades según el lugar de residencia. La población tiende a trasladarse donde encuentra condiciones para desarrollarse, es decir donde existen más oportunidades de empleo, educación, salud y más oferta de servicios y equipamiento urbano. En segundo lugar, otro de los dilemas urbanos, en parte, consecuencia del desequilibrio del sistema urbano anteriormente descrito, es la dinámica interna de las ciudades. Si observamos su comportamiento intrínseco, la mayoría presenta un patrón de crecimiento desordenado, sin planificación y con una expansión de la mancha urbana que supera varias veces el crecimiento poblacional, dejando vacíos urbanos o intersticiales. Esto es consecuencia de un modelo residencial de baja densidad que se profundizó en las últimas décadas y se asocia tanto los barrios cerrados como a la vivienda de interés social o asentamientos informales, implicando fuertes inversiones en infraestructura y servicios, avances sobre tierras productivas y sobre áreas ambientalmente frágiles que suponen un riesgo para la población. Este crecimiento no planificado tiene consecuencias negativas tanto en la calidad de vida de la gente como a nivel macro en la economía y en el ambiente.

El problema de la urbanización acelerada sin planificación ha sido y continúa siendo foco de preocupación tanto por parte de los gobiernos como por la academia y las organizaciones civiles, no sólo a nivel mundial sino también en la región y en el país. La concientización de la problemática se traduce en estudios que aportan un mayor conocimiento de la dinámica urbana, en movimientos civiles que reivindican condiciones de vida digna para toda la población que garanticen el derecho a la ciudad y finalmente en la implementación de políticas y acciones tendientes a potenciar los efectos positivos de la urbanización así como a solucionar o mitigar los efectos negativos del proceso. En este sentido, podemos citar las numerosas recomendaciones de Hábitat a lo largo de los últimos años, en la región, la creación del Ministerio de Ciudades en el año 2001 en Brasil con el Estatuto de las Ciudades es un claro ejemplo y por último el abordaje de la cuestión urbana por parte de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública en el Avance I del Plan Estratégico Territorial donde propone un modelo territorial de país más equilibrado con una red urbana policéntrica que revierta la histórica macrocefalia de Buenos Aires. En el Avance II del PET, a través del programa Argentina Urbana se profundiza con la temática realizando un diagnóstico del sistema y analizando la dinámica interna ya a nivel de entidades individuales para finalmente, a partir de los resultados obtenidos y en concordancia con los objetivos del PET plantear una serie de recomendaciones para una Política Urbana Nacional que respetando la potestad de las jurisdicciones locales establece la necesidad de trabajar en la problemática dentro del marco de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial de cada provincia de manera que el funcionamiento del sistema de ciudades sea coherente con el modelo deseado y por lo tanto con la política territorial provincial y nacional.

Para hacer frente a la problemática urbana es necesario abordar la cuestión desde una doble perspectiva. En primer lugar se debe entender al conjunto de ciudades de la Argentina como **un sistema**, sistema que debe ser equilibrado formado por un conjunto de unidades con diferentes roles según su jerarquía pero que se complementan y cooperan entre sí de manera que el bienestar de cada una incide en la armonía del conjunto, superando así la mercantilización competitiva de los noventa y donde las infraestructuras de las redes de transporte, energía y conectividad vinculan y articulan cada parte de forma eficiente evitando territorios aislados o desarticulados. En segundo lugar a nivel interno de cada **núcleo urbano** se requiere trabajar tanto en los aspectos físicos como en los económicos, sociales y ambientales en una planificación integral que garantice buenas condiciones de habitabilidad, seguridad y economía urbana para una óptima reproducción social, es decir

que contemple el acceso al suelo urbano con una vivienda digna, con infraestructura adecuada con accesibilidad a fuentes de trabajo, equipamiento urbano y movilidad eficiente.

Más allá de estos imprescindibles planteos claramente expresados por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, se plantean los siguientes objetivos para lograr una agenda de trabajo que permita alcanzar condiciones y oportunidades de habitabilidad, sustentabilidad y equidad en el sistema urbano argentino y en cada ciudad en particular a fin de establecer una verdadera política urbana a nivel nacional:

- 1) **Lograr una mayor sustentabilidad en las ciudades** donde se planificará y guiará el crecimiento y transformación urbana evitando la expansión no deseada y donde cada ciudad tendrá una agenda verde que contemple una movilidad innovadora que favorezca al peatón, la bicicleta y el transporte público multimodal, que incentive el ahorro energético, la gestión del agua y de los residuos y donde exista un equilibrio entre el espacio construido y los espacios verdes. Una agenda verde requerirá una estrategia compleja que debe integrar a múltiples actores y organizaciones, no sólo los municipios, sino también el sector educativo, los medios de comunicación, los desarrolladores urbanos, el sector empresarial, etc. entendiendo que sólo a través de una lógica “verde” las ciudades podrán mantener y ganar calidad de vida y posibilidades de desarrollo incorporando la tecnología
- 2) **Lograr ciudades más inclusivas y seguras** donde el acceso al suelo urbano y a la vivienda digna con infraestructura estén asegurados, donde se propicie la utilización del espacio público, la heterogeneidad socio espacial, la mixtura de usos abandonando progresivamente el concepto de zonificación del modernismo aún muy arraigado y donde la valorización genuina de los recursos de la ciudad y su rol dentro del sistema generen empleo genuino para sus habitantes.
- 3) **Integrar a las ciudades en un sistema urbano equilibrado** en una nueva lógica de cooperación interurbana, no sólo a nivel de complementariedad regional, sino también de integración con otros sistemas urbanos con los cuales comparten proyectos económicos, sociales o culturales donde es necesario crear una agenda de reflexión y trabajo sobre los modelos de transporte y conectividad urbana, tema de crucial interés en muchas ciudades de la Argentina, donde los cuellos de botella y congestión se han transformado en los principales factores de pérdida de competitividad en un sentido amplio del término, agenda que contemple movilidad interurbana eficiente integrando los diferentes modos y donde el transporte sea también parte de un sistema integral que integre la red de puertos, aeropuertos, centros logísticos y de transferencia de cargas que disminuya los costos, la congestión, los tiempos de traslado y la contaminación, donde por último, y también vinculado al punto anterior, es necesario avanzar en una lógica de internacionalización de las grandes ciudades de rango internacional, los nodos nacionales y los nodos regionales, tal como están planteados en el Programa Argentina Urbana, de manera de poder captar nuevas oportunidades de cooperación y desarrollo.

Para poder lograr estos objetivos esta Agenda plantea las siguientes iniciativas de trabajo:

1. Se implementará para los municipios **un maletín de herramientas** que permitan controlar y guiar el crecimiento de la urbanización y la transformación urbana mediante una planificación que adopte diferentes estrategias según cada caso combinando opciones de revitalización y rehabilitación de áreas degradadas y/o áreas centrales, mayor densificación, mixtura de usos, completamiento de vacíos urbanos, definiendo y

limitando las áreas de expansión futuras acompañándolas con infraestructura, equipamiento y transporte y a su vez asegurar el acceso al suelo urbano. Este maletín estará a disposición de los municipios y estará conformado por normativas, fuentes y formas de financiamiento, buenas prácticas en planeamiento, etc. , a fin de facilitar la intervención activa en el mercado de suelos mediante políticas públicas, considerando que el suelo es un recurso único, escaso, irreproducible y un bien social, por lo que el estado evitará la especulación, regulando, ordenando y controlando su uso.

2. Se continuará con las acciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda así como el programa PROCREAR, PROMEBBA en materia de **acceso a la vivienda** con planes diferenciados por sectores con estrategias que incluyan regulación dominial, mejoramiento de barrios y se implementarán otros programas para alquileres para personas de bajos recursos (tomando como ejemplo la experiencia chilena), rehabilitación de edificios públicos para vivienda popular, créditos para la autogestión etc. Todas estos programas estarán acompañados de servicios y equipamiento urbano y se evitará la segregación socio espacial, de modo de que la vivienda popular se integre al resto de la ciudad .A la vez se promoverá la inversión privada para construir vivienda de interés social.
3. Se implementará una **Agenda** municipal que contenga:
  - a. **Programa de RSU** que promueva la reducción de los mismos, reciclaje, convenios interjurisdiccionales para el tratamiento y disposición final.
  - b. **Programa de gestión responsable del agua** articulada con los prestadores de servicio con tarifas diferenciadas según consumo, recuperación y utilización del agua de lluvia, tratamiento de aguas servidas, diferenciación de uso del agua según sea para consumo humano o riego, etc.
  - c. **Programa de ahorro energético** que incentive a las construcciones cuyo diseño y/o utilización de materiales impliquen menor consumo energético, reemplazo de la luminaria pública por leds, sistemas inteligentes de iluminación, uso del agua y climatización de los edificios públicos.
4. **Programa de transporte urbano** articulado con el Programa federal de transporte urbano según la jerarquía de ciudades con diferentes componentes: Renovación urbana en áreas centrales para prioridad peatón, recorridos de bicicleta y carriles exclusivos para transporte público, construcción de centros de transferencia multimodal para pasajeros según el PET , implementación de tarifas multimodales y planificando la movilidad interurbana en relación a las necesidades laborales, de salud, educación, servicios, esparcimiento y transporte de bienes .
5. **Programa de espacios públicos** que fomente su uso, mediante el desarrollo de actividades y la construcción de un sistema de parques y plazas de manera de alcanzar no solo la cantidad de espacios verdes por habitante recomendadas sino también una distribución equilibrada de manera de exista una distancia óptima de estos espacios y el espacio construido. Entendiendo que el acceso al espacio público de calidad es uno de los ejes centrales de lo que llamamos derecho a la ciudadanía, un claro indicador de la salud cívica y colectiva de nuestras ciudades, concebido desde una mirada sociocultural como lugar de relación y de identificación, de contacto social, de animación urbana y de expresión comunitaria que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión la integración cultural

6. Programa de **valorización del rol de la ciudad en el sistema urbano** que permita generar trabajo genuino con servicios acordes a su jerarquía y su especialización. A su vez también se considerará su patrimonio natural y cultural de manera de generar otras fuentes de ingresos y empleo. Este programa fomentará la complementariedad y cooperación con otros centros urbanos para gestión ambiental, recolección de residuos, transporte, educación y propiciará el desarrollo de centro de servicios rurales, subcentros regionales, centros regionales y áreas metropolitanas equipando las ciudades según su jerarquía evitando diseconomías urbanas y favoreciendo en los casos necesarios las economías de aglomeración.
7. Programa de I+D para la ciudad, que incorpore tecnología para las comunicaciones, el transporte y el monitoreo de la gestión de la ciudad en cuestiones de tráfico, contaminación, seguridad, etc., con acceso a internet para todos los ciudadanos, con gobierno digital de modo de reducir costos, tiempos de traslado, congestión y por ende contaminación

### 9.3.3. Iniciativas para el desarrollo de microrregiones y territorios singulares de la Argentina).

Existen en el territorio áreas específicas que merecen una atención especial y no responden a las categorías anteriormente señaladas. Son microrregiones que comprenden ámbitos rurales y ámbitos urbanos vinculados estrechamente. Por ejemplo aparecen en el territorio nuevas áreas de interés, donde a partir de los avances tecnológicos existe la posibilidad de desarrollar su potencial latente. Tal es el caso de nuevas áreas de explotación de recursos naturales como la minería y el petróleo. En otros casos a partir del crecimiento exponencial del turismo, áreas con valores patrimoniales naturales y culturales comienzan a ser explotadas.

Además de las problemáticas específicas de cada territorio singular, las ciudades vinculadas a estos territorios cobran fuerza, son sujetas de una presión demográfica importante en poco tiempo y no poseen la infraestructura y el equipamiento para soportar dicha presión. Por otra parte la solución a estas cuestiones obliga a pensar en acciones coordinadas de forma interjurisdiccional y no hay tradición al respecto,

Como se señalaba en el párrafo anterior salvo contadas experiencias realizadas en la última década no existe una tradición de planificar conjuntamente estos ámbitos.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en el marco del Programa de fortalecimiento ha llevado a cabo algunas experiencias a nivel microrregional de las cuales se pueden aprender lecciones. Entre las experiencias realizadas están el Plan Estratégico Territorial Río Colorado, Los Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región de Vaca Muerta - Provincia de Neuquén, Plan Estratégico Territorial Reserva Yaboty , Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Pedro - Provincia de Misiones, Plan Estratégico Territorial de la Puna - Provincia de Jujuy, el Programa Pehuenche cuyo objetivo fue trascender el enfoque de la conectividad de la infraestructura fronteriza y el análisis de un corredor de transporte y tomar como dimensión de análisis a la Macrorregión Pehuenche cuya dinámica territorial será influida por la pavimentación, a ambos lados de la frontera, de las rutas de acceso al paso.

Si bien cada plan tuvo su especificidad podemos encontrar ciertas problemáticas recurrentes como la sustentabilidad del desarrollo económico, la eficiencia y sostenibilidad de los procesos de urbanización, la distribución desigual de la inversión en infraestructuras,

el déficit de regulación del uso del suelo ,los conflictos vinculados con la precariedad e irregularidad en la tenencia de la tierra

Para que estas áreas puedan desarrollarse se requiere en primer lugar planes de ordenamiento que regulen la explotación del recurso pero que también establezcan las pautas de crecimiento de las ciudades de apoyo y las vinculaciones necesarias de los centros urbanos con las áreas de producción y al mismo tiempo con los principales corredores de desarrollo del país. Los planes de ordenamiento deben incluir una cartera de proyectos específicos que obligue a pensar en una esquema diferente de inversiones y se propone la realización de infraestructuras de apoyo a la producción a fin de viabilizar las potencialidades latentes. Por otra parte el desarrollo productivo de estas áreas requiere el asentamiento de personas por ende fuertes inversiones en servicios urbanos, equipamiento y vivienda.

Además de los planes de ordenamiento y las inversiones en infraestructura es preciso realizar un importante trabajo de articulación institucional entre los diferentes niveles de gobierno que tienen jurisdicción en estas microrregiones (el nivel local para los municipios, el nivel provincial y el nivel nacional ya que en muchos casos se trata de tierras fiscales provinciales y nacionales) y la articulación con los privados que en general llevan adelante las inversiones productivas.

Para llevar adelante una agenda de planificación microrregional o de territorios singulares se proponen los siguientes objetivos

- Generar espacios de articulación institucional para el tratamiento de las problemáticas intercomunales e intersectoriales
- Planificar y ordenar de forma multiescalar con especial atención de las áreas de transición (buffers) entre lo urbano y lo rural
- Generar carteras de proyectos que apuntalen los desarrollos económicos y el desarrollo social para las comunidades comprometidas

Para el logro de los objetivos planteados se propone avanzar hacia el futuro con las siguientes acciones concretas:

- Continuar con los planes de ordenamiento territorial que viene llevando adelante la SSPT en el marco del Programa de fortalecimiento
- Detectar problemáticas singulares en el territorio que deben ser tratadas a nivel microrregional y compilar recomendaciones para planes de ordenamiento microrregional según problemáticas específicas (a modo de manual?)
- Fomentar la articulación inter jurisdiccional afín de lograr un sistema integrado de planificación

## 9.4. Generación y consolidación de sistemas de información para la planificación y el desarrollo territorial

### 9.4.1. Consolidación de la cartera de proyectos de inversión en infraestructuras para el desarrollo territorial

Ante la escasez de recursos en materia de infraestructuras y equipamientos, surgen controversias y tensiones sobre la distribución de la inversión. Por un lado la inversión en las zonas más pobladas se justifica con la decisión de beneficiar a un mayor número de personas, favoreciendo a su vez las economías de aglomeración. Por otra parte esto determina mayores concentraciones en las zonas más desarrolladas y el incremento de los desequilibrios territoriales históricos. Así territorios que presentaban potencialidades o territorios donde por razones culturales residía población pero que se encontraban fuera de estos corredores de desarrollo, no prosperaron y expulsaron población alimentando la dinámica anteriormente descrita. Por otra parte, en general, la realización de las obras respondió a planes sectoriales sin ninguna articulación entre sí, decididos desde el gobierno nacional. La falta de visión sistémica del territorio y el centralismo a la hora de decidir las inversiones es la forma que ha prevalecido durante décadas a la hora de planificar las infraestructuras

La decisión estratégica de revertir este desequilibrio y reparar las áreas históricamente postergadas constituyó un desafío en la asignación de los recursos. La creación de infraestructuras y equipamientos ha sido una política sostenida durante la última década, se invirtieron en los últimos diez años montos considerables, como nunca antes en la historia argentina en términos de relación con el PBI del país. Sin embargo la inercia histórica de los procesos migratorios y de la desestructuración de muchos territorios limitó o relativizó el impacto de semejantes niveles de inversión pública. Se invirtió pensando en el corto, mediano plazo y largo plazo de manera de promover el arraigo de las personas en áreas expulsoras de población.

A nivel de la conectividad las estrategias del PET procuraron mejorar la eficiencia de los corredores existentes, y construir un nuevo sistema de ejes para vincular territorios aislados, entendiendo a **eje de articulación y desarrollo** cuando sobre una traza determinada se elaboran estrategias espaciales de desarrollo, así se plantearon dos líneas de acción simultáneas: el refuerzo de las dotaciones de infraestructura de conectividad en los corredores más congestionados, como acción de corto plazo, y la reconfiguración del sistema a través de la creación de nuevos corredores de conectividad, como acción a mediano y largo plazo. A nivel energético se avanzó respecto al tendido eléctrico con el sistema interconectado nacional incorporando diez provincias al sistema. Respecto al gas también se avanzó en sistema de transporte proveyendo servicios a la Patagonia y a las provincias cuyanas. Se está avanzando con el gasoducto de noreste argentino, obra sin duda indispensable para impulsar el desarrollo industrial en la región. Más allá de estas inversiones es donde posiblemente hubo más avances fue en relación a la provisión de servicios básicos aumentando notablemente la cobertura en las redes de agua y cloacas.

Más allá de las obras ya concretadas, existe una cartera nacional y carteras provinciales de proyectos estratégicos que han sido seleccionados mediante la aplicación de una metodología de ponderación del impacto territorial de los mismos. Estos proyectos apuntalan los modelos deseados propuestos en el PET y esta forma de planificar las obras

constituye un hito fundamental ya que por primera vez se elabora una cartera de proyectos de forma integral abarcando todos los sectores y articulando las necesidades de las diferentes jurisdicciones. En la cartera nacional propuesta se contempló además las necesidades planteadas en los Planes estratégicos de otros ministerios como Industria, Agricultura y Turismo. Seguir avanzando en este camino, fortaleciendo la articulación y coordinación de las obras permite sinergias positivas que se materializan en el desarrollo y crecimiento de los territorios.

Para poder continuar con una sostenida política de inversión pública pero con mayor nivel de eficiencia territorial, aumentando considerablemente la calidad de vida y la competitividad económica y productiva de cada territorio es necesario planificar la creación de infraestructuras y equipamientos en función y en base a la existencia de planes de ordenamiento territorial locales y regionales que le den sentido a dichas infraestructuras. De esta manera la creación de infraestructura y equipamientos mantendrá coherencia con los objetivos de desarrollo de cada territorio. A su vez la definición de planes de ordenamiento territorial a nivel local y provincial permitiría definir la organización deseada de los asentamientos humanos y en consecuencia también, el tipo, calidad, cantidad y localización de las infraestructuras necesarias para consolidar el modelo territorial deseado en cada lugar. De esta manera se incrementan la eficiencia y eficacia de la inversión estatal y se promuevan mayores coberturas y mejores niveles de servicio, atendiendo las necesidades y preferencias de la comunidad. Todo ello permite reducir la incertidumbre y mejorar las condiciones productivas locales, lo cual fomenta la inversión del sector privado, la mejora de las condiciones productivas y finalmente la mejora de la calidad de vida de la población.

A tal efecto esta Agenda de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Argentina plantea **consolidar sustancialmente la Cartera de Proyectos de Inversión en Infraestructura** ya en marcha de manera tal que a través de una adecuada organización y cumplimiento de la misma se puedan lograr los siguientes objetivos:

- 1) Planificar las obras en el territorio de forma sistémica, en continuidad con la metodología del PET, atendiendo a las necesidades productivas y de la población según el modelo de desarrollo propuesto, evitando la orientación de los recursos hacia inversiones que no responden al modelo.
- 2) Articular las inversiones de forma multiescalar, respondiendo a la visión de país, de región de provincia y de las localidades en concordancia con los planes de desarrollo industrial, agropecuario, turístico, social, etc.
- 3) Realizar obras que ayuden a reducir el riesgo de desastres e incorporar criterios de evaluación del riesgo en la ponderación y jerarquización de la cartera de proyectos adaptando en los casos necesarios el diseño de las mismas y su localización a fin neutralizar o mitigar su impacto.
- 4) Contribuir a la disminución de las desigualdades territoriales mediante inversiones sustantivas en los territorios más postergados de forma tal de generar buenas condiciones de vida, oportunidades de sustentar el desarrollo productivo y creando oportunidades de progreso y en consecuencia el arraigo de sus habitantes. Dichas infraestructuras incluyen a nivel regional, la realización de corredores de movilidad multimodal, planes maestros de ampliación de las redes de producción y distribución de energía, servicios de telecomunicaciones y los servicios de abastecimiento de agua potable y cloacas, además de alcantarillados de modo de sustentar las economías regionales

- 5) Contribuir al diseño de un **Plan Nacional de Infraestructura productiva** que facilite el desarrollo económico de las regiones más postergadas con obras de provisión de energía, acueductos, caminos rurales y pavimentación de rutas provinciales que faciliten la conectividad con los principales corredores permitiendo de esta manera incentivar la producción local y su comercialización brindando de esta manera oportunidades de desarrollo a la población y fomentando su arraigo
- 6) Contribuir al diseño de un **Plan de infraestructura social** que extienda la cobertura de saneamiento básico y aumente el equipamiento de salud, educación y dotación de vivienda en las regiones más postergadas de manera de garantizar condiciones de vida adecuada.

Para fortalecer esta Cartera de Proyectos de infraestructuras y equipamiento se plantean las siguientes acciones:

1. Consolidar los equipos técnicos involucrados en el diseño y actualización de la cartera de proyectos, con recursos humanos más calificados y con nuevos instrumentos operativos (bases de datos, GIS, WEB gis, etc.)
2. Incorporar herramientas metodológicas novedosas, como la metodología de impacto territorial de las obras, entre otras, que permitan tener una cartera de proyectos ponderada.
3. Mejorar la vinculación de esta cartera de proyectos con los planes de ordenamiento y de desarrollo, coordinando en forma más eficaz los planes, programas y obras de infraestructuras sectoriales con una visión multiescalar atendiendo a los diferentes niveles de gobierno y diferentes jurisdicciones
4. Incorporar el riesgo de desastres en las carteras de proyectos de manera tal de prevenir o mitigar los mismos e incorporar la utilización de estándares reconocidos internacionalmente para la construcción asegurando condiciones de seguridad, perdurabilidad y óptimo mantenimiento
5. Establecer criterios de distribución de recursos de coparticipación tributaria o presupuestaria que compensen las diferencias regionales para mejorar sus servicios educativos y de infraestructura

#### 9.4.2. Generación de información clave para la toma de decisiones en materia de ordenamiento y desarrollo territorial

La información territorial es un insumo crucial para el conocimiento de la dinámica de producción social de los territorios, tanto para los decisores políticos, como para técnicos, investigadores y diversos agentes interesados en la cuestión territorial. La localización precisa habilita un análisis de su distribución en el tiempo y en el espacio y de su adecuación con las necesidades particularidades de cada lugar. Este conocimiento es clave para orientar la toma de decisiones en materia de políticas públicas territoriales y para evaluar resultados y monitorear las acciones en curso. El principal objetivo de un sistema de información es mejorar el conocimiento sobre el territorio para la toma de decisiones. En tanto se plantean como objetivos secundarios:

- Evaluar el impacto de políticas públicas, estrategias, planes y proyectos, que se manifiestan en cambios territoriales en distintas escalas

- Monitorear el cumplimiento de metas de las políticas públicas
- Actualización periódica de los modelos territoriales (como expresión de modelo político)
- Relevar tendencias de cambio y comparar distintas situaciones en el espacio y en el tiempo vinculadas con los modelos deseados
- Disponer de información de base para la elaboración de análisis prospectivos
- Disponer de una herramienta de comunicación simple y efectiva sobre los efectos de las políticas públicas en el territorio

#### 9.4.3. Consolidación de los sistemas de información de la Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión pública

En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública se han desarrollado una serie de herramientas que proporcionan información sobre el territorio permitiendo de esta manera el seguimiento y monitoreo de las políticas implementadas en el territorio así como el análisis de transformaciones territoriales producto de esas políticas, de tendencias del mercado y de fenómenos externos a las políticas de gobierno. Además de los diversos estudios que profundizan sobre el conocimiento del territorio se desarrollaron tres sistemas dinámicos de información que están disponibles en la web y que se actualizan periódicamente. Estos sistemas que se pretenden consolidar hacia el futuro son:

##### **Atlas ID**

El proyecto Indicadores de Desarrollo del Territorio Argentino (Atlas ID) surge en el marco de la profundización del proceso de planificación territorial puesto en marcha por la Subsecretaría en el año 2004. A través de los sucesivos avances del PET y la ampliación de los actores involucrados -Gobiernos locales, académicos, ONGs, entre otros- se han instalado en la agenda pública un conjunto de problemáticas territoriales que habían sido invisibilizadas durante décadas de atomización de los procesos de toma de decisiones y de abandono de la responsabilidad del Estado como garante del desarrollo armónico del territorio nacional.

El Atlas ID se inserta en un conjunto de iniciativas relativas a la generación y difusión de datos en las que se encuentra trabajándola Subsecretaría en colaboración con diversos organismos nacionales y provinciales. En este sentido, el proyecto contribuye a posicionar a la República Argentina en línea con las posibilidades que otorga el avance tecnológico en materia de manejo de información geográfica. El objetivo general del Atlas ID consiste en profundizar el conocimiento sobre el territorio para mejorar la toma de decisiones de políticas públicas. En particular, el Atlas se propone: Alimentar la información necesaria para la actualización periódica de los Modelos Territoriales Actual y Deseado del Plan Estratégico Territorial, relevar tendencias de cambio y comparar distintas situaciones en el espacio y en el tiempo vinculadas con dichos modelos deseados y Orientar la aplicación de políticas con despliegue territorial diferenciado. Los indicadores del Atlas ID se organizan en torno a siete dimensiones: sociodemográfica, asentamiento y urbanización, movilidad y conectividad, ambiental, económica, institucional e inversión pública. El análisis se realiza en diferentes

escalas: nacional, regional, provincial departamental y para fenómenos locales se eligieron una serie de casos representativos de las tendencias en todo el país.

### **El Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos SIPPE**

En la tercera etapa del PET se incorporó una plataforma que permite la institucionalización del ejercicio de pensamiento estratégico y la incorporación de mecanismos dinámicos de seguimiento y evaluación de proyectos estratégicos de infraestructura. Esta plataforma informática permite obtener información de los modelos provinciales así como de la cartera de proyectos necesarios para viabilizar esos modelos. A su vez permite la ponderación de los proyectos incorporando una metodología de ponderación de los proyectos de inversión - diseñada ad hoc- en función de su impacto sobre el territorio. Esta metodología consiste en la revisión de la consistencia lógica de los modelos territoriales a través de árboles de problemas y objetivos, la ponderación del impacto territorial mediante el método multicriterio -considerando el aporte de cada proyecto en lo económico, social, ambiental y espacial- y la identificación de sinergias y complementariedades dentro del conjunto de proyectos propuestos.

Los usuarios del sistema son la Subsecretaría, quien además lo administra, los Gobiernos Provinciales y los organismos ejecutores de obras nacionales y provinciales. También se prevé que pueda ser consultado por otros usuarios externos vinculados con la política territorial.

La información está estructurada principalmente por escala geográfica. Tanto a nivel nacional como también provincial y microrregional, el sistema contiene módulos sobre los modelos actuales y deseados, los antecedentes de planificación existentes, los criterios de regionalización utilizados en cada caso, la composición del sistema urbano según las jerarquías definida en el PET y una biblioteca de documentos asociados.

El SIPPE cuenta con herramientas específicas para elaborar los árboles de problemas y objetivos, las matrices de evaluación multicriterio para cada proyecto identificado (asignación de pesos, puntajes y resultados), las matrices de evaluación de sinergias de la cartera de proyectos y la asignación de prioridades. Por otra parte, cada proyecto posee una ficha que contiene datos sobre identificación, descripción, localización geográfica, montos y plazos de ejecución estimados, estados de avance, escala de impacto, contexto estratégico y resultados de la ponderación, imágenes de referencia y archivos complementarios.

Los aportes del sistema son de carácter tanto operativo como institucional. Con respecto a los primeros, el SIPPE, como herramienta, supone un salto cualitativo en el proceso de identificación y ponderación de proyectos que se había implementado hasta el momento.

En materia de cambios y avances operativos, se destacan los siguientes:

- Permite que la ponderación de proyectos de infraestructura sea llevado a cabo desde una plataforma unificada, permanentemente accesible para todos los actores que participan.
- Logra un mayor nivel de eficiencia en la gestión de la información producida, almacenando en un reservorio unificado todos los datos de la cartera de proyectos del PET, garantizando tanto su disponibilidad como su actualización.
- Amplía las posibilidades de articulación y análisis de la información producida habilitando nuevos cruces. De esta manera, por ejemplo, se puede saber qué problemas apunta a resolver un proyecto determinado, con qué estrategias

territoriales está vinculado, cuál es la inversión estimada que requiere una microrregión, así como tener una lectura global de la composición de la cartera de proyectos (por tipo de obra, grado de avance, escala de impacto y demás)

### **Sistema de información geográfica y visualizador de la Subsecretaría SIG**

Es sabido que los Sistemas de Información Geográfica han crecido significativamente en las dos últimas décadas a nivel mundial, y a partir del 2000 en la República Argentina. Esto hizo que muchos países pensarán seriamente el tema constituyendo áreas específicas de estudio y desarrollo para el uso de información geográfica en la planificación territorial, atención de desastres, cuestiones ambientales, mejor asignación de recursos en cuestiones sociales, de infraestructura o servicios.

La utilización de información relacionada con el territorio ha pasado a formar parte de la cotidianeidad de las tareas que llevan a cabo la mayoría de los organismos públicos de todos los niveles y sectores en la República Argentina. En la Subsecretaría de Planificación Territorial se genera o administra un volumen creciente de capas de información territorial que supone una mayor complejidad en su manejo. Al mismo tiempo, se incrementan las interacciones necesarias con otros actores de la planificación (usuarios y productores de información), con el consecuente compromiso de adoptar estándares compartidos y de generar herramientas de visualización de la información producida.

Por todo lo antes mencionado, se hace necesario el diseño y desarrollo de un Sistema de Información Geográfica de la Subsecretaría de Planificación que organice e integre la información de la que se dispone actualmente de manera eficiente, que responda a los parámetros establecidos en iniciativas intersectoriales como Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA) y que esté disponible para usuarios externos.

Cada uno de estos sistemas de información han constituido un avance sustancial en términos de gestión de información para la planificación. La Agenda de futuro deberá orientarse a perfeccionar los mismos de manera de garantizar su uso y su aplicación en todo el contexto del gobierno nacional y del COFEPLAN.

## Bibliografía

- Abraham, E. y otros (2014). Subsistema físico–biológico o natural de la provincia de Mendoza. Mendoza, Argentina.
- Albuquerque, F. y Cortes, P.; (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo. Santiago de Chile; CEPAL/GTZ.
- Albuquerque, F., De Mattos, C. y Fuchs, R.; (1990). Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales. Santiago de Chile; ILPES/IEU-PUC. Grupo Editor Latinoamericano.
- Albuquerque, F.; (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Sevilla; Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Amin, A. y Robins, K.; (1994). El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible. **En:** Benko, G. y Lipietz, A., edits. *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*. Valencia; Alfonso el Magnánimo, pp. 123-158.
- Amin, A.; (2008). Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. **En:** Fernández, V., Amin, A. y Vigil, J. (Comp); (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una experiencia latinoamericana*. Buenos Aires; Miño y Dávila, pp. 101-120.
- arcía Delgado, D. (comp.); (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Buenos Aires; Oficina de Publicaciones del CBC/UBA – FLACSO – Universidad Católica de Córdoba.
- Armijo, M.; (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público (versión preliminar)*. Área de Política Presupuestaria y Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Arocena, J., (1997). *El Desarrollo Local frente a la Globalización*. **En:** García Delgado, D. (Comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires; Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Arocena, J.; (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas; Nueva Sociedad-CLAEH.
- Arroyo, D.; (2001). *Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina*. **En:** Burin, D. y Heras, A. (comp.). *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana de la Globalización*. Buenos Aires; Ciccus - La Crujía, pp. 87-110.
- Arteaga Botello, N. *Los estudios sobre la zona metropolitana del Valle de Toluca. Aproximaciones estructurales y centradas en los actores*. **En:** *Región y Sociedad*, Vol. 17, Nº 33, 2005.
- Barbeito, A., Geymonat, A. y Roig, R. (comp.); (1999). *Globalización y políticas de desarrollo territorial*. Río Cuarto (Córdoba); Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Barcena, A.; (2010). *Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis*. *Revista de la Cepal* Nº 100. Pp. 8 – 28.

- Barroso González, M. y Flores Ruiz, D. (Comp); (2010). Teoría y estrategias de Desarrollo Local. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla; UIA, 345 pp.
- Becattini, G. y Rullani, E.; (1996). Sistemas productivos locales y mercado global. Madrid; Información Comercial Española, Nº 754, pp.11-24.
- Becattini, G.; (1994). El distrito marshalliano: una noción socioeconómica. **En:** Benko, G. y Lipietz, A., edits. *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*. Valencia; Alfonso el Magnánimo, pp. 39-58.
- Bellet, M. et al (Coord); (1998). *Approches multiformes de la proximité*. Paris; Hermes.
- Benko, G. y Lipietz, A. (edits.); (1994). *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*. Valencia; Alfonso el Magnánimo.
- Benko, G.; (1999). *La ciencia regional*. Bahía Blanca; EdiUNS.
- Benko, G.; (2002). Desarrollo regional: revisando las últimas dos décadas. **En:** Campos Aragon, L. (coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación. Un debate inicial*. México; Nueva Epoca, pp. 347-369.
- Bernal-Meza, R.; (1995). Globalización, regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo. **En:**Rapoport, M. (ed.). *Globalización, integración e identidad regional*. Buenos Aires; Grupo Editor Latinoamericano, pp. 45-64.
- Boisier, S. y Otros (Comp); (1981). Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica. E/CEPAL/ILPES/G.6, 400 pp.
- Boisier, S.; (1996). Modernidad y territorio. Santiago de Chile; Cuadernos del ILPES Nº42.
- Boisier, S.; (1998). Post – scritum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. Santiago de Chile; EURE, Vol. 24, Nº 72, pp. 53-69.
- Boisier, S.; (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo regional. Santiago de Chile; Naciones Unidas – CEPAL, pp 23 – 40.
- Boisier, S.; (2002). Desarrollo territorial y descentralización. Seminario “*Descentralización de sectores sociales; nudos críticos y alternativas*”. Lima, Perú.
- Borja, J. y Castells, M.; (1997). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid; Taurus.
- Boudeville, J.; (1965). Los espacios económicos. Buenos Aires; EdiBA. 112pp.
- Brusco, S.; (1996). Sistemas globales y sistemas locales. Madrid; Información Comercial Española, Nº 754, pp. 63-71.
- Bunge, A.; (1984). Una nueva Argentina. Madrid; Hyspamérica.
- Burin, D. y Heras, A. (comp.); (2001). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana de la Globalización. Buenos Aires; Ciccus – La Crujía.
- Bustos Cara, R.; (1998). Espacio – tiempo y territorio. **En:** Cernadas de Bulnes, M. y Bustos Cara, R. (Comp.). *Estudios Regionales Interdisciplinarios*. Bahía Blanca; Edi UNS.
- Caicedo Cuervo, C. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. ILPES CEPAL – GTZ. Santiago de Chile.
- Capel, H. y Urteaga, L.; (1984) , *Las nuevas geografías*, Barcelona, Salvat.

Caravaca, I. (coord.); (2002). Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Adalucía. Sevilla; Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda.

Caravaca, I.; (1998). Los nuevos espacios ganadores y emergentes. Santiago de Chile; EURE, Vol. XXIV, Nº 73 pp. 5-30.

Carballo, C., (1998). Las nuevas urbanizaciones y la gestión del territorio en el sur del partido de Campana. En: Seminario de Investigación Urbana, El Nuevo Milenio y lo Urbano, Instituto Gino Germani -UBA, Buenos Aires, 1998, 23 y 24 de noviembre.

[Centro Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial \(CEDET\); \(2011\). ¿Qué es el Desarrollo Económico Territorial?. Quito: UNDP. \[www.cedet.ec\]\(http://www.cedet.ec\).](#)

CEPAL (2010). Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010, por el Área de Gestión Local y Regional. Santiago de Chile; 2012.

CEPAL (2010). La hora de la Igualdad. 33º Período de sesiones de la CEPAL. Brasilia: CEPAL.

Consejo Federal de Inversiones (2008). Hacia la conformación de un sistema territorial: aplicación al sector oleaginoso de la Región Centro. Consejo Federal de Inversiones (2009).

[Consejo Federal de Inversiones \(2009\). Cadena de valor de la carne bovina y cuero de la Región Centro. Santa Fe. Disponible en: Bolsa de Comercio de Córdoba: \[www.bcr.com.ar\]\(http://www.bcr.com.ar\)](#)

Coraggio, J. L. (1981) Las bases teóricas de la Planificación regional en América Latina. En: Boisier, S. y otros (comp). Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica. E/CEPAL/ILPES/G.6, pp. 147-179.

Coraggio, J. L.; (1997). Descentralización, el día después... Buenos Aires; Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, pp. 41-89.

Costa Campí, M. T.; (1997). Factores de la localización empresarial. Madrid; Fundación Argentaria.

Costamagna, P. (2007). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. ILPES CEPAL – GTZ. Santiago de Chile.

Cuadrado Roura, J. R.; (1995). Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las últimas cuatro décadas. Santiago de Chile; EURE. Vol XXI, No. 63, pp. 5-32.

Cuadrado Roura, J. R.; (1998). Disparidades regionales en crecimiento. Convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial. Bogotá; Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio. CIDER – Universidad de los Andes.

Dávalos López, E.; (1999). Las economías externas, lo local y lo global en la teoría sobre la región. México; Red de Estudios de la Economía Mundial. (Versión digital: <http://redem.buap.mx/t1davalos.html>).

De Mattos, C.; (1993). La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano. En: Revista de Estudios Regionales, Universidad de Andalucía, Nº35, pp.77-114.

- De Mattos, C.; (1997). Globalización, movimientos del capital, mercados de trabajo y concentración territorial expandida. **En:** Castello, I. y otros (Org.). *Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre, Brasil; FEE-Editora da Universidade, Universidade Federal de Río Grande do Sul, pp. 13-26
- De Mattos, C.; (1998a). Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos. Santiago de Chile; ILPES-CPRD- b 37.
- De Mattos, C.; (1998b). Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. **En:**Gorenstein, S. y Bustos Cara, R.. *Ciudades y regiones frente al avance de la Globalización*. Bahía Blanca; Edi UNS, pp 13-38.
- De Mattos, C.; (1999). Nuevas teorías de crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. **En:**Barbeito, A. et al. *Globalización y políticas de Desarrollo Territorial*. Río Cuarto; Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto, pp. 13-37.
- De Mattos, C.; (2000). Nuevas teorías del Crecimiento Económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. Andalucía; Revista de Estudios Regionales N° 58, pp. 15-36.
- Delgado Cabeza, M.; (1998). Globalización, ¿nuevo orden o crisis del viejo? Sevilla; Desde el Sur. Cuadernos de Economía y Sociedad. N° 1, pp. 5-37.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos Nacionales de Población y Vivienda – Censos Económicos: [www.dane.gov.ar](http://www.dane.gov.ar)
- Departamento Nacional de Planeación – Departamento Administrativo de Planeación de Antioquía – Junta EfémeridesUrbaá (2006). Plan Estratégico para la región de Urabá Darien. Medellin, Colombia.
- Di Pietro Paolo, L.; (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al Desarrollo Local. **En:**Burin, D. y Heras, A. (comp.). *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana de la Globalización*. Buenos Aires; Ciccus - La Crujía.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTyC) – El Salvador. Censos Nacionales de Población y Vivienda y Censo Nacional Económico. En línea: <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Dos Santos, T.; (1971). La Crisis Norteamericana y América Latina. Santiago, Editorial Prensa Latinoamericana.
- Elgue, M. (comp.); (1999). Globalización, Desarrollo Local y redes asociativas. Buenos Aires; Ed. Corregidor.
- Fernández, V., Amin, A. y Vigil, J. (Comp); (2008). Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una experiencia latinoamericana. Buenos Aires; Miño y Dávila, 558 pp.
- Ferrer, A.; (1998). Hechos y ficciones de la Globalización. Buenos Aires; FCE.
- Flores, A. e Iracheta, A. Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Revista de Estudios Regionales N° 102, PP. 91-118, 2013.
- Furtado, C. (1982). El subdesarrollo Latinoamericano. *Ensayos de Celso Furtado*- México: Fondo de Cultura Económica.

Galindo Martín, M. y Malgesini, G. ;(1993). Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes. Madrid: McGraw-Hill. 224 pp.

García Delgado, D. (1998). Estado – Nación y Globalización. Buenos Aires; Ariel.

Gobernación de Antioquía. El Urabá Antioqueño: un mar de oportunidades. En línea: [wuf7.unhabitat.org/pdf/uraba-un-mar-de-oportunidades.pdf](http://wuf7.unhabitat.org/pdf/uraba-un-mar-de-oportunidades.pdf)

Gobierno de Chile (2009). Plan Araucanía. Invirtiendo en Personas y Oportunidades.

Gobierno de Córdoba y Dirección General de Estadísticas y Censos (2014). Córdoba: Documentos Estadísticos 2014. En línea: [estadistica.cba.gov.ar](http://estadistica.cba.gov.ar).

Gobierno de El Salvador (2006). Plan de Desarrollo Territorial para la región de Chalatenango.

Gobierno de Mendoza (2010). Plan Estratégico Mendoza 2010. Mendoza, Argentina.

Gobierno de México. Plan de Desarrollo 2011-2017. REGIÓN XIII TOLUCA programa Regional 2012-2017. Edición del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM). México DF, 2012

Gobierno del Estado de México. Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle De Toluca. México, 2005

Gobierno Regional Cajamarca (2010). Plan de Desarrollo Regional Concertado. Cajamarca (Perú).

Gobierno Regional de la Araucanía (2008). Estudio para el fortalecimiento de la identidad regional. Temuco.

González López, S. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México. ILPES CEPAL – GTZ. Santiago de Chile, 2008.

Helmsing, A. y Uribe Echeverría, F.; (1981). La planificación regional en América Latina, ¿teoría o práctica?. En: Boisier, S. y otros (comp). Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica. E/CEPAL/ILPES/G.6, pp. 67-93.

Helmsing, A.; (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. Santiago de Chile; EURE, Vol XXV, Nº75, pp. 5-39.

Helmsing, A.; (2000). Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado. Santiago de Chile; EURE, Vol. XXVIII, Nº 84, pp. 53-61.

Hiernaux, D.; (1995). La región insoslayable. Santiago de Chile; EURE. Vol XXI, No. 63, pp. 33-40.

Honorable Senado de la Nación; (1997). Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997. Tomo I. Buenos Aires, HSN.

[Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE – Brasil\). Censos Nacionales de Población y Vivienda, Censo Agropecuario. En línea: www.ibge.gov.br.](http://www.ibge.gov.br)

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2006). Intervención territorial en la zona alta de Chalatenango. Oficina IICA El Salvador.

[Instituto Nacional de Estadísticas e Informática \(INEI – Perú\). Censos Nacionales de Población y Vivienda, Censo Nacional Agropecuario y Censo Económico. En línea: www.inei.gov.pe.](http://www.inei.gov.pe)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censos Nacionales de Población y Vivienda – Censo Nacional Económico – Censo Nacional Agropecuario.

[Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía \(INEGI\). Censos Nacionales de Población y Vivienda, Censos Económicos. Estadísticas regionales. En Línea: www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Kondratieff, N.; (1944). Los grandes ciclos de la vida económica. Ensayos sobre el ciclo económico. México; Fondo de Cultura Económica.

Leiva Lavalle, J. (2010). Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. CEPAL – IPEA. Brasilia, 164 pp.

Lira Cossio, L. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. ILPES – CEPAL. Serie Gestión Pública 44. Santiago de Chile, 35 pp.

Madoery, O.; (2000). El proyecto local como alternativa de desarrollo. **En:** Fernández, A. y Gaveglío, S. (comp.). *Globalización, integración, Mercosur y Desarrollo Local*. Rosario; Homo Sapiens Ed., pp. 135-158.

Marianacci, G.; (2002). Innovación en el rol de los gobiernos locales: avance tecnológico y ciudad en la era de la Globalización. **En:** Cravacuore, D.(comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires; UNQ-FAM, pp. 169-189.

Marshall A.; (1963). Principios de economía. Madrid; Aguilar.

Martin, J. (1981). Estilos de desarrollo y tipos de planificación. Santiago de Chile; EURE, Vol. 7, Nº 21, pp. 33 -70.

Martin, M. C.; (2007). Industria, innovación y territorio. Tesis doctoral. Departamento de Geografía y Turismo (UNS). Bahía Blanca, diciembre de 2007 (inédito).

MartinezMartinez, P.; (1995). Federalismo y gobierno local. En: Gestión y Estrategia. Universidad Autónoma de México, Nº8. Julio – Diciembre de 1999.

Méndez R. et al; (2004). Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales. **En:** Aparicio, L. et al (coord.). *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Salamanca; Universidad de Salamanca, pp.15-60.

Méndez, R. y Caravaca, I.; (1996). Organización industrial y territorio. Madrid; Síntesis.

Méndez, R.; (2002a). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. Santiago de Chile; EURE, Vol. XXVIII, Nº 84, pp. 63-83.

Méndez, R.; (2003). Globalización, redes y nuevos contrastes territoriales. **En:** Valenzuela, M. (coord.). *Un mundo por descubrir en el Siglo XXI*. Madrid; Real Sociedad Geográfica, pp. 215-242.

Ministério Do DesenvolvimentoAgrário – MDA -Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT (2010). Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Tocantins. Ed. Somec. Belém.

Moncayo Jiménez, E.; (2000). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la Globalización. Santiago de Chile; ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública Nº 27, pp.31-49.

Moncayo Jiménez, E.; (2001). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. Bogotá; Boletín Oficial de la Sociedad Geográfica de Colombia. Vol. 45, Nº 133, pp. 91 – 116. (<http://www.sogeocol.com.co/documentos/0mode.pdf>)

- Nurkse, R. (1960). La teoría del comercio internacional y la política de desarrollo. En: Sellis, H. (Ed.). El desarrollo económico y América Latina. México; Fondo de Cultura Económica. (pp. 278 – 324).
- Pérez, C.; (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Santiago de Chile; Revista de la Cepal, Nº 75, pp. 115-136.
- Perroux, F.; (1963). Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento. Caracas; Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. II, Nº 3-4.
- Piore, M. y Sabel, C.; (1990). La segunda ruptura industrial. Madrid: Alianza Frontera.
- Polèse, M.; (1998). Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Cartago (Costa Rica); Libro Universitario Regional – EULAC/GTZ.
- Poma, L.; (2000). La nueva competencia territorial. **En:**Boscherini, F. y Poma, L. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*. Buenos Aires; Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Miño y Dávila edits. / Antares, pp. 39-76
- Poma, L.; (2000b). La producción de conocimiento: nuevas dinámicas competitivas para el territorio. **En:**Boscherini, F. y Poma, L. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*. Buenos Aires; Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Miño y Dávila edits. / Antares, pp.373-422
- Porter, M.; (1991). La ventaja competitiva de las naciones. Buenos Aires; Vergara.
- Quere, M. y Ravix, J. T. (1998). Proximité et organisation territoriale de l'industrie. En: Bellet, M. et al (Coord); (1998). *Approches multiformes de la proximité*. Paris; Hermes, pp. 289 – 306.
- Quintar, A.yGatto, F.; (1992). Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Buenos Aires; CFI/CEPAL.
- Quiteño, G. y Vega, L. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador. ILPES CEPAL – GTZ. Santiago de Chile.
- República Argentina (2008). Plan Estratégico Territorial. Avance 2008. Buenos Aires, 284 pp.
- Riffka S. y Fernandez I.; (1981). Desarrollo regional y cambio socio político en América Latina. En: Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica - E/CEPAL/ILPES/G.6 - 1981 - p. 17-19
- Riffo, L.; (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. ILPES-CEPAL. 59 pp.
- Roccatagliata, J. A. (1986) Argentina. Hacia un nuevo ordenamiento territorial. Buenos Aires, Pleamar. 296 pp.
- Roccatagliata, J. A.; (2001). Territorio y gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado. Buenos Aires; Docencia.
- Rodríguez Gutiérrez, F.; (1993). El desarrollo local y la planificación estratégica. **En:** García Merino, L. (comp.). *Pequeños municipios y espacios rurales*. Cabezón de la Sal (Cantabria); Universidad de Cantabria.
- Rozas, G.; (1996). Pobreza y desarrollo local. Excerpta Nº 7. Universidad Nacional de Chile. Facultad de Ciencias Sociales, 1996. /www.facso.uchile.cl/publicaciones/biblioteca/docs/excerpta/excerpta7.pdf

- RufianLizana, Dolores (2009) Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Chile. ILPES CEPAL – GTZ. Santiago de Chile.
- Saavedra Pelaez, G. Notas sobre la población mapuche actual. Revista Austral de Ciencias Sociales, Nº4, pág 5-26., 2000.
- Santos, M. (1974). Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social. Santiago de Chile; EURE, Vol3. Nº 9, pp. 105-115.
- Santos, M.; (1996). De la totalidad al lugar. Barcelona; Oikos Tau.
- Schmuck, V. y Azziani, C. La región Centro de la Sociedad Civil. Diario Pág. 12, 25 de Octubre de 2014.
- Schumpeter, J.; (1934). The Theory of Economic Development. German by Redvers Opie (1961) New York: OUP
- Sciara, A.; (2001). Acerca del Concepto de Región, con referencia al Área Metropolitana Gran Rosario y a la Región Centro. Ciudad y Región Nº 5, FCEyE-UNR. Rosario.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona; Planeta, 504 pp.
- Sen, A. y Kliksberg, B. (2011). Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Buenos Aires; Temas, 348 pp.
- Stohr, W. (1981). ¿Hacia otro desarrollo regional? En: Boisier, S y otros (comp). Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica. E/CEPAL/ILPES/G.6, pp. 181-189
- Storper, M. y Harrison, B.; (1994). Flexibilidad, jerarquía y desarrollo regional: los cambios de estructura de los sistemas productivos industriales y sus nuevas formas de articulación del poder en los años '90. En: Benko, G. y Lipietz, A. (edits.). *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*. Valencia: Alfonso el Magnánimo, pp. 255-279.
- Sunkel, O. y Paz, P.; (1984). El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. México; Siglo XXI.
- Tecco, C.; (1997). El gobierno municipal como promotor del Desarrollo Local. En: García Delgado, D. (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Buenos Aires; Oficina de Publicaciones del CBC/UBA – FLACSO.
- Tolosa, H. (1980) Asuntos claves en el desarrollo espacial latinoamericano. Santiago de Chile; EURE, Vol 7, Nº 20, pp. 9-21.
- Universidad Nacional de Cuyo – CONICET (2013). Propuesta del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). Mendoza.
- Universidad Nacional de Cuyo, CIFOT, MOT, CONICET (2013). Síntesis diagnóstica del modelo de organización territorial. Mendoza, Argentina. Subsistema socioeconómico. Mendoza, Argentina.
- Universidad Nacional de Cuyo, CIFOT, MOT, CONICET (2013). Síntesis diagnóstica del modelo de organización territorial. Mendoza, Argentina. Subsistema Político Institucional. Mendoza, Argentina.
- Vazquez Barquero, A.; (1996). Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea. Santiago de Chile; EURE, Vol. XXII, Nº65, pp. 101-116.
- Vazquez Barquero, A.; (1999). Desarrollo, redes e innovación. Madrid; Pirámide.

Vazquez Barquero, A.; (2000a). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Santiago de Chile; CEPAL/GTZ. División de Desarrollo Económico.

Vazquez Barquero, A.; (2000b). Desarrollo endógeno y globalización. Santiago de Chile; EURE, Vol. XXVI, Nº 79, 47-65.

Veltz, P.; (1994). Jerarquías y redes en la organización de la producción y del territorio. En: Benko, G. y Lipietz, A., edits. *Las regiones que ganan. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*. Valencia; Alfonso el Magnánimo, pp. 281-299.

Veltz, P.; (1999). Mundialización, ciudades y territorio. La economía del archipiélago. Barcelona; Ariel.

Vidal VillaJ. y Martínez Peinado,J.; (1995). Economía Mundial. Madrid: Mc Graw-Hill. 445 pp.

Vilas, C.; (1995). Después del ajuste: La política social entre el Estado y el mercado. En: Vilas, C. (ed), Estado y políticas sociales después del ajuste, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 9-29.

Von Haldenwang, C.; (2000). Nuevos conceptos de la Política Regional de Desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana. Santiago de Chile; CEPAL/GTZ.

Zimmermann, J. B.; (1998). Firmes et territoires: du nomadisme à la ancrage territorial. En: Bellet, M. et al (Coord); (1998). *Approches multiformes de la proximité*. Paris; Hermes, pp. 269-287.

#### Otros sitios WEB

Bolsa de Comercio de Cordoba. Región Centro: [www.bolsacba.com.ar/region\\_centro.php](http://www.bolsacba.com.ar/region_centro.php)

Chalatenango-El Salvador: [www.chalatenangosv.com](http://www.chalatenangosv.com)

Consejo Federal de Inversiones: [www.cfi.gov.ar](http://www.cfi.gov.ar)

Fundación We are Water: [www.wearewater.org.es](http://www.wearewater.org.es)

Gobierno de Brasil. En Línea: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)

Gobierno de Chile, Avances del Plan Araucanía (2014); <http://2010-2014.gob.cl/media/2014/03/140228-Informe-de-Avances-Plan-Araucan%C3%ADa.pdf>).

Gobierno de Chile, Subsecretaría de Prevención del Delito. [http://www.seguridadpublica.gov.cl/sitio-2010-2014/n52\\_28-09-2011.html](http://www.seguridadpublica.gov.cl/sitio-2010-2014/n52_28-09-2011.html)

Gobierno de México, Presidencia de la Nación: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Gobierno del Estado de México: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal: [www.isdem.gob.sv](http://www.isdem.gob.sv)

Pag oficial Región Centro: [www.regioncentro.info](http://www.regioncentro.info)

Presidencia de la República de El Salvador: [www.presidencia.gov.sv](http://www.presidencia.gov.sv)

Urabá – Gobernación de Antioquía: [www.cov.co/uraba](http://www.cov.co/uraba)