

10. TERRITORIO Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA DE LA POSCONVERTIBILIDAD

Héctor Luis Adriani

1. Introducción

Desde 2002, posteriormente a la salida de la crisis del régimen de convertibilidad, se inicia en Argentina un proceso caracterizado por un nuevo protagonismo del Estado Nacional en la economía. Si bien distintos enfoques diferencian en el período diferentes etapas (CIFRA, 2014), cambios y continuidades respecto el modelo neoliberal (Schorr, 2013) y disputas entre modelos políticos y económicos (Rofman, 2010), pueden identificarse una serie de aspectos que estructuran el período 2002-2013. Entre ellos pueden destacarse:

- recuperación y crecimiento económico considerando los extremos del período,
- recuperación de la intervención estatal en diferentes instancias de la política económica con orientación al desarrollo de los sectores productivos,
- protagonismo de actores sociales surgidos de la convertibilidad y su crisis, como es el caso de los movimientos sociales,
- expansión de la megaminería y del cultivo de soja,
- continuidad de la concentración y extranjerización de la producción industrial en un contexto de recuperación del sector,
- crecimiento de la “economía social”,
- incorporación de la problemática del desarrollo territorial y la escala local en políticas del Estado Nacional referidas a la dimensión productiva y social,
- puesta en marcha de planes estratégicos nacionales procurando vincular dimensiones sectoriales y territoriales (Industrial, Estratégico Territorial, Turismo Sustentable, Ciencia y Tecnología).

Este capítulo tiene como objetivo hacer foco en las relaciones entre problemáticas territoriales y políticas públicas, por lo cual se expondrán una serie de consideraciones respecto a los dos últimos aspectos arriba mencionados. Se entiende que es relevante hacer hincapié en estos aspectos ya que posibilitan interrogar y problematizar sobre la dimensión espacial de las políticas del Estado y sus relaciones con el conjunto social, especialmente con la dinámica de acumulación, el poder y la desigualdad. Varios autores (Manzanal et al, 2011, 2013; García y Rofman, 2008, 2013; Coraggio, 2011; Kessler, 2014) han abordado esta relación dando lugar a posicionamientos críticos, debates y alternativas.

El texto se organiza en tres partes: una caracterización de la recuperación de la planificación a escala nacional, una descripción de los cambios en las concepciones del desarrollo local respecto a los años '90, y a modo de cierre una serie de conclusiones y reflexiones finales.

2. La recuperación de la planificación desde el Estado Nacional

Promediando la década pasada, desde el gobierno nacional comenzaron a ejecutarse una serie de políticas a fin de otorgar mayor presencia del Estado en la dinámica económica y territorial. Ejemplo de ello son la elevación a rango ministerial de las áreas de industria, ciencia y tecnología, turismo, agricultura y la implementación de planes estratégicos orientados al sector productivo.

Algunos de estos planes tienen un carácter sectorial como el “Plan Estratégico Industrial 2020” (PEI 2020). Otros, como el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable “Turismo 2016” (PFETS, 2004) del Ministerio de Turismo y el Estratégico Territorial “Argentina del Bicentenario” del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (PET, 2008), tienen una fuerte impronta de la dimensión espacial y un carácter federal ya que en su concepción y elaboración participan tanto organismos nacionales como instituciones pertenecientes a los gobiernos provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Paralelamente a la realización de estos planes fueron constituidos ámbitos político-institucionales específicos como los Consejos Federales de Turismo y de Planificación y Ordenamiento Territorial con participación de la Nación, las provincias y la CABA.

Entre estos ámbitos se destaca el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) surgido a partir de la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación. El objetivo del COFEPLAN es participar en la planificación,

articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial. Tuvo a su cargo la elaboración del anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que plantea la necesidad de regulación y planificación del territorio por parte del Estado. En sus consideraciones enumera las principales problemáticas territoriales del país a comienzos de esta década. Estas problemáticas están históricamente determinadas y su construcción deviene de la dinámica política, en ellas se manifiestan los conflictos de acceso, ocupación y uso del territorio por parte de los diferentes actores sociales. Entre las principales se destacan:

- inequidad estructural del territorio argentino en lo que respecta a niveles de desarrollo y habitabilidad,
- estructura jerárquica y concentrada del sistema urbano con una creciente presión demográfica sobre las grandes ciudades,
- ausencia de infraestructuras adecuadas para el acceso de la población al trabajo, la salud y la educación, entre otros, y para el acceso de las producciones locales al mercado nacional y regional,
- desregulación generalizada del acceso al suelo urbano que trae como consecuencia la creciente fragmentación del territorio y un creciente nivel de polarización social,
- déficit sistemático de redes de servicios urbanos básicos, de movilidad y de equipamientos,
- cambios en los procesos productivos regionales que se reflejan en fenómenos como la tendencia a la despoblación y desaparición de pequeñas localidades, la presencia de ciudades “cercadas” por la rentabilidad productiva agrícola-forestal de los suelos colindantes, que presiona sobre los ejidos con el riesgo de afectación de agroquímicos sobre las comunidades que las habitan,
- fuerte crecimiento de las zonas turísticas, tanto de destinos tradicionales como el litoral Atlántico y el NOA como de pueblos rurales próximos a la RMBA,
- conflictos relativos a la tenencia de la tierra, incentivados por el aumento exponencial de los precios de los commodities y la consecuente expansión de la frontera agropecuaria,
- dificultades de los gobiernos locales para la gestión del ordenamiento y desarrollo territorial.

El anteproyecto de ley tiene como objeto establecer los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas. Define al ordenamiento territorial como la política pública

destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Así entendido, el Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2012).

2.1. El Plan Estratégico Territorial

El Plan Estratégico Territorial (PET) es una de las estrategias puestas en marcha para la implementación de la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Está compuesto por un conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones, normas e instrumentos específicos adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Constituye el instrumento integral para ejercer la función pública indelegable del Ordenamiento Territorial. Su objetivo principal es lograr un determinado modelo territorial deseado, a través de distintas metodologías y etapas de intervención. Su ejecución, programación y sus determinaciones, son competencia de las jurisdicciones provinciales y locales, en orden a lo establecido en su respectiva organización de gobierno.

Como se mencionó anteriormente, el PET nacional tiene un carácter federal y se construye a partir de planes provinciales. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la elaboración del PET provincial atravesó diferentes fases entre 2006 y 2011: diagnóstico territorial, definición de líneas estratégicas en relación al modelo territorial deseado y convalidación de una cartera de programas y proyectos. Estos programas y proyectos abarcan la diversidad de obras que estructuran el territorio provincial (Cuadro 1). Las mismas no sólo implican una dimensión físico-ambiental sino también una social dado que atienden a las principales problemáticas de la población, y una política y económica dada la compleja trama de intereses y actores interrelacionados en su adjudicación, financiamiento, construcción, prestación y mantenimiento.

Cuadro 1: Proyectos de inversión de la obra pública

GRUPOS Y SUBGRUPOS DE OBRAS		PROYECTOS (se incluye planes y programas)
ENERGIA	ELECTRICA	Transporte Estaciones transformadoras Generación de energía eléctrica
		Distribución Transporte
	GAS	Distribución
		Almacenamiento / fraccionamiento y distribución de GLP Generación a partir de fuentes alternativas
ALTERNATIVAS		
AGUA Y CLOACAS		Obras de captación, Plantas Potabilizadoras, Estaciones de Bombeo, Tanques de Almacenamiento Redes de distribución de agua potable
		Redes de desagües cloacales Plantas de Tratamiento de Líquidos Cloacales
HIDRAULICA		Desagües pluviales urbanos
		Obras de defensa, regulación o drenaje (nuevas o mantenimiento)
		Plan integral, sistematización de cuencas

VIALIDAD Y TRANSPORTE	RUTAS	Puentes, rutas e intersecciones
		Accesos urbanos Nuevas infraestructuras (terminales)
	PUERTOS	Expansión / ampliación Accesibilidad terrestre / náutica
		AEROPUERTOS
	FERROCARRILES	Corredor ferroviario Mejora del servicio y capacidad del transporte de pasajeros
		Nuevas Centrales Multimodales y Centros de Transferencia
		Tren alta prestación Proyectos viales urbanos
TRANSITO URBANO O REGIONAL Y AUTOTRANSPORTE	Mejoramiento de tránsito y comunicaciones Mejora de servicio y capacidad del autotransporte de pasajeros	
HABITAT	Planes y Equipamiento para el Desarrollo cultural Planes y Equipamiento para el Desarrollo Local (turístico, estratégico) Equipamiento educativo	
	Equipamiento recreativo y deportivo Equipamiento salud Equipamiento administrativo y Justicia	
	Equipamiento servicios sociales y comunitarios Proyectos urbanos en espacios públicos abiertos o cubiertos	
	Proyectos y Obras para Recuperación de espacios públicos y de espacios verdes	

Fuente: Plan Estratégico Territorial Provincia de Buenos Aires

Asimismo, se articulan diferentes jurisdicciones y escalas según la magnitud de las obras, la interdependencia de las infraestructuras y de los equipamientos, y de las actividades de las cuales son soporte. Un conjunto de ellas tiene un alcance nacional -como los puertos y las obras de energía-, en otras predomina la escala pro-

vincial -como el equipamiento educativo y de salud-, mientras que otras obras son de alcance local e incluso barrial -como es el caso de los servicios sociales comunitarios-.

Si bien el PET nacional y el PET provincial presentan diferentes niveles de implementación, el anteproyecto de ley no ha avanzado significativamente y la difusión del mismo ha generado rechazos desde diferentes sectores empresariales y políticos (La Nación, 2012).

2.2. Plan Estratégico Industrial 2020

Como se mencionó anteriormente, otro tipo de planes nacionales son aquellos que presentan un sesgo sectorial como es el caso del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020). En términos generales, hasta el 2011 la actividad industrial se favorecía por la política macroeconómica a través de los beneficios del mantenimiento del tipo de cambio (principalmente en una primera etapa), de la integración regional, de la recuperación de la demanda doméstica, del congelamiento de tarifas y la energía barata, de diferentes tipos de subsidios, de las licencias no automáticas en el comercio exterior y del fuerte aumento del gasto público que impactó en la demanda interna.

Respecto a una política industrial específica, las medidas predominantes en la posconvertibilidad dieron continuidad a regímenes existentes y a la promoción de inversiones vía incentivos fiscales, los que beneficiaron a un reducido conjunto de grandes empresas exportadoras (Fernández Bugna y Porta, 2008). Si bien se amplió el número de instrumentos de apoyo, presentó un importante grado de dispersión y desarticulación entre los diferentes organismos y las distintas jurisdicciones.

Es con el Plan Estratégico Industrial 2020 elaborado con metodologías participativas durante el 2011 y presentado públicamente a fines de ese año, cuando el Estado Nacional orienta la política sectorial desde la órbita del Ministerio de Industria a fin de promover el crecimiento económico con inclusión social mediante tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo, o I+D). Se seleccionaron once cadenas de valor teniendo en cuenta diferentes variables: la importancia de cada una en el Producto Interno Bruto (PIB) sectorial y en la trayectoria en la industria argentina, el desarrollo de encadenamientos productivos, la competitividad de los recursos naturales, la difusión de tecnología, el mercado interno, el balance comercial y la inserción

internacional. Las cadenas seleccionadas son: alimentos, automotriz y autopartes, bienes de capital, cuero calzado y marroquinería, maquinaria agrícola, material de construcción, medicamentos, foresto-industrial, química y petroquímica, software y textil. Estas cadenas son entendidas por el PEI como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción (I+D y la extracción de la materia prima), pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios), hasta el suministro al consumidor final para su uso (PEI 2020). Desde este enfoque, las divisiones entre el sector industrial y sectores primario y terciario se desdibujan, complejizando la comprensión de la dinámica de las actividades manufactureras.

El enfoque del Plan Estratégico Industrial centrado en el desarrollo de cadenas de valor involucra a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en aquellos segmentos con escaso desarrollo en el país. En este sentido, hay estimaciones que señalan que de los U\$S 73.000 millones que el país importó en 2011, las PyMEs nacionales están capacitadas tecnológica y operativamente para sustituir por no menos de U\$S 20.000 millones en distintas cadenas de valor (Unión Industrial de Santa Fe, 2012).

Según datos proporcionados por el PEI, entre 2003 y 2010 surgieron casi 140.000 nuevas PyMEs, sumando actualmente más de 650.000, las que dan cuenta del 99,6% del total de empresas argentinas y de casi el 70% de la generación de empleo, el 50% de las ventas y más del 30% del valor agregado. Respecto a su participación en las ventas industriales, se pasa del 20% en la década del 90 a un 40% en el último período, destacándose ventas al exterior que alcanzaron el 15% de las exportaciones industriales. Como señala el PEI, estos datos muestran la necesidad de fortalecer a las PyMEs con programas públicos apropiados.

Asimismo, el PEI marca los lineamientos de distintos programas destinados a la promoción de las PyMEs industriales. En un estudio realizado sobre este tipo de programas, se han podido identificar como aspectos positivos de los mismos el ofrecimiento de actividades de asistencia técnica, capacitación y/o financiamiento en forma de Aportes No Reembolsables y una importante presencia de organismos científico-tecnológicos que ofrecen alternativas diversas para el fortalecimiento de las PyMEs (Adriani y otros, 2013).

Como aspectos críticos de estos programas se puede destacar que los requisitos para acceder al crédito presentan, en general,

bastante complejidad, haciendo hincapié en la presentación de proyectos de inversión que requieren por parte de las PyMEs, la mayoría de las veces, de una asistencia técnica específica. No contar con esta asistencia representa para las empresas de menor nivel de desarrollo una limitación considerable. Esto se evidencia en los requerimientos por parte de las instituciones bancarias sobre información financiera, de mercados, de condiciones de la firma y técnica de los proyectos necesaria para analizar la capacidad de pago de los solicitantes de crédito (Galán y otros, 2007)

Otro punto crítico está dado por las limitadas políticas de asistencia técnica y de capacitación sobre aspectos y/o problemas que, en muchos casos, no pueden ser resueltos sólo por vía del financiamiento: gestión productiva, ampliación de mercados, calificación de recursos humanos, etc. Estos aspectos adquieren una complejidad mayor en los casos de la economía social como las fábricas recuperadas y las cooperativas de trabajo.

Si se tiene en cuenta la distribución espacial de las PyMEs, éstas se localizan en los distritos más poblados y con mayor actividad económica. Considerando 39 distritos geográficos el 70% de estas empresas se ubica en 12 de ellos, todas en el área central de la economía argentina, particularmente en los aglomerados, las localidades y las provincias con los mayores valores per cápita de ingreso (Borello, 2012). Como señala Borello, esta heterogeneidad impone la necesidad de reconocer las especificidades territoriales a la hora de encarar políticas de fomento y fortalecimiento de pymes en el marco de políticas de desarrollo y en particular de desarrollo local.

3. Algunos rasgos del desarrollo local en Argentina: del municipalismo de los '90 a la posconvertibilidad

El desarrollo local en Argentina adquirió una difusión significativa durante la etapa del régimen de convertibilidad. Los enfoques más difundidos que sirvieron de base a numerosas políticas y planes a escala local fueron los vinculados al municipalismo y al desarrollo endógeno, entre los que se destacan las propuestas de la CEPAL (Albuquerque, 1997, 2004; Vázquez Barquero, 2001). En dichas políticas y planes predominan como ideas que los procesos de desarrollo local se centran en los actores locales y en sus capacidades de dinamización de las potencialidades de los diferentes territorios y de adaptación a las condiciones macro. Si bien se reconoce al Estado-Nación como responsable del desarrollo local, el énfasis está puesto en ciertas características de las sociedades locales (liderazgos, sinergias, emprendedorismo, legitimidad, institucionalidad) y

en los proyectos políticos en marcha (Madoery, 2008).

Para autores que trabajan con este enfoque los resultados de las experiencias llevadas a cabo en Argentina han sido “discretas” señalándose como principales condicionamientos el contexto económico e institucional, la debilidad de las sociedades locales, la falta de diagnósticos pertinentes, replicabilidad de instrumentos, etc. (Madoery, 2008). Entre los casos que podrían considerarse como resultados positivos se identifican el Plan Estratégico de Rosario¹ (Madoery, 2008,; Carnovale, Herrera, Flores y Maino, 2009) y las políticas de desarrollo económico territorial en Rafaela. (Madoery, 2008, Costamagna, 2015)

Experiencias de asociativismo intermunicipal surgidos a principios de los ´90 como los Consorcios Productivos del interior de la Provincia de Buenos Aires muestran resultados menos que discretos (Adriani y Suárez, 2002, Villar 2007, Costamagna, 2007) . Hacia fines de la década se habían conformado trece consorcios que llegaron a agrupar a 115 de los 134 municipios de la provincia; éstos eran presentados como alternativa a las estrategias tradicionales de desarrollo “de arriba hacia abajo”. Si bien casi todos ellos lograron acuerdos institucionales y proporcionaron apoyo a producciones intensivas, son escasas las experiencias que se mantienen vigentes.

En términos generales, los enfoques, las acciones y las políticas de desarrollo local en los ´90 se inscribían en un contexto de políticas neoliberales opuestas al desarrollo social, a la producción industrial y a la generación de empleo. Frente a la retracción del Estado y el avance de grandes grupos económicos y empresas transnacionales, el desarrollo local “...asumió un carácter un tanto voluntarista, replegado al ámbito estrictamente local bajo la creencia de que en las pequeñas escalas era posible generar condiciones y mecanismos de inclusión para la población local” (Casalis, 2010: 2).

Si bien en la actualidad continúan vigentes los enfoques referidos al desarrollo endógeno, la implementación en los últimos años de políticas socioeconómicas opuestas al modelo de los ´90 creó condiciones que llevaron a que el desarrollo local sea objeto de revisiones, de nuevas perspectivas y de su incorporación en numerosas políticas del Estado Nacional.

Para Casalis, los cambios producidos desde 2003 y orientados hacia un modelo con eje en el desarrollo productivo con inclusión, generaron nuevos dinamismos en los territorios: cobran peso las políticas favorecedoras de la sustitución de importaciones, las inversiones en obra pública y las diferentes medidas salariales,

1 Consultado en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/perm3.jsp>

previsionales y de ingresos expansivas del mercado interno. Paralelamente, diferentes organismos públicos como los ministerios del Estado Nacional incluyen planes y programas que incluyen el desarrollo local, revalorizando la dimensión territorial y la planificación del desarrollo. Estas condiciones impusieron la necesidad a una resignificación del desarrollo local: abandono del abordaje localista en dirección a una perspectiva territorial del desarrollo en el que las políticas productivas y de inclusión social atiendan a la reversión de las problemáticas estructurales de la desigualdad espacial (Casalis, 2010).

En este período adquieren relevancia enfoques como los de Arroyo (2004), en donde el desarrollo local es un proceso que parte de los recursos y posibilidades con los que cuenta un determinado territorio (localidad, municipio, micro-región) para el crecimiento económico con impacto social. En este sentido, se plantea como eje principal para cada espacio la definición de un perfil de desarrollo en torno a ciertas actividades económicas cuya identificación es de carácter política y en la que inciden cuestiones tales como el tipo de municipio, los diferentes circuitos económicos en los que puede articularse el plan, las potencialidades locales y los cambios del contexto.

Arroyo sostiene asimismo que el desarrollo local implica un modelo de gestión en el que se interrelacionan los actores, el tipo de gobierno, y la línea estratégica de los planes y programas sociales y económicos que se ponen en juego. En esto tiene un lugar de importancia el Estado Nacional a través de políticas sociales inclusivas que vinculan economía social con desarrollo local en proyectos de desarrollo sustentable (Arroyo, 2004).

Otra perspectiva en el campo del desarrollo local es la Economía Social y Solidaria planteada por José Luis Coraggio. La misma promueve otro desarrollo desde lo local: no se trata de integrarse al sistema que excluye sino de construir una política tendiente a la conformación de un poder alternativo al dominante. Es una perspectiva que adquirió una presencia significativa en varios países de América Latina, destacándose por su institucionalización en las reformas constitucionales de Ecuador en 2011 y Bolivia en 2009 (Coraggio, 2011).

Coraggio reconoce que en países de la región como Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia la economía tiene un carácter “híbrido” ya que en ella se interrelacionan empresas capitalistas, empresas estatales y la economía social. La Economía Social y Solidaria tiende a generar un proceso dinámico de ampliación de las

capacidades locales para la mejora intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población, lo que incluye componentes económicos, sociales, culturales y políticos. En este sentido, se trata de una política de desarrollo que promueve la movilización de las comunidades locales a fin de transformar la política en una participación social efectiva. Requiere asimismo de una nueva institucionalidad para la economía social y solidaria y contar con un plan nacional para su desarrollo (Coraggio, 2009).

En la política pública nacional diferentes organismos incluyeron el concepto de desarrollo local en sus discursos y acciones. Un relevamiento de los mismos permite caracterizar el siguiente panorama:

- avance significativo en la consideración de las escalas locales por parte de diferentes instituciones y organismos que atienden al desarrollo productivo y social. Esto se evidencia en la enunciación de planes y programas, en las metodologías utilizadas y en la inserción de los mismos en el territorio,
- diversidad de perspectivas que varían según cada organismo: ciertos discursos presentan conceptos como los de “economía social” y “comercio justo” (Ministerio de Desarrollo Social), otros los de “desarrollo endógeno” y “competitividad” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas),
- diferencias en la relación entre el discurso y la constitución de los organismos, por caso en el Ministerio de Desarrollo Social la dimensión territorial adquiere una fuerte presencia en la organización de su política, mientras que en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la dimensión territorial es contemplada sólo en algunos de sus programas,
- respecto a las relaciones con los destinatarios y los actores: en numerosos casos los destinatarios son fundamentalmente los actores privados y comunitarios locales (programas para el desarrollo de sistemas productivos locales), en otros casos son municipios (programas de asistencia del Consejo Federal de Inversiones) y en otros casos instancias en las que se relacionan actores públicos y privados (parques industriales),
- dificultades en la coordinación entre organismos: se presentan tensiones en los puntos de contacto existentes entre ellos, lo que complejiza la implementación de los programas a nivel local (programa Argentina Trabaja).

4. Consideraciones y reflexiones finales

En términos generales puede concluirse que en la posconvertibilidad las políticas nacionales conformaron un renovado escenario para el desarrollo y la planificación territorial a través de distintos organismos, planes, programas, acciones y distribución de recursos desde el Estado Nacional. El diagnóstico de partida es sumamente complejo pues da cuenta de un desarrollo territorial desigual, polarizado, de importantes déficits de infraestructura y equipamiento urbano, de una estructura económica fuertemente concentrada, con expansión de actividades primarias que comprometen el ambiente, y con altos niveles de oligopolización y extranjerización en el sector industrial.

Tomando por caso la escala local/municipal pueden identificarse una serie de cuestiones que enfrentan los actores locales al momento de encarar la puesta en marcha de políticas de desarrollo, sean propias o bien producto de la participación en planes provinciales, regionales o nacionales. Varias de ellas responden a la estructura del Estado heredada de etapas anteriores mientras que otras surgieron en la etapa actual. Entre las más importantes se destacan:

- Descoordinación entre instituciones públicas del Estado Nacional y provincial con pertinencia en problemáticas locales,
- debilidad en la coordinación intermunicipal,
- desigual acceso al financiamiento de programas y proyectos, significativa supeditación a recursos externos,
- dificultades para contar con información sistematizada sobre problemáticas locales,
- debilidad en los equipos técnicos y en la disponibilidad de recursos de las gestiones locales,
- limitado conocimiento de la comunidad local sobre su territorio (representaciones e imágenes del territorio).

La intervención pública a través de la planificación mediante políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial requiere de marcos regulatorios sobre el mercado y el sector privado, se trata de instancias fundamentalmente políticas y en este sentido cobra peso el reconocimiento de los diferentes actores y proyectos que disputan el Estado en sus distintos niveles y escalas. También el reconocimiento de la estructura del mismo, de su morfología y su funcionamiento.

Bibliografía

- ADRIANI, Héctor Luis, María Josefa SUÁREZ (2002) “Consortrios productivos en la provincia de Buenos Aires: posibilidades y limitaciones en los procesos de cooperación regional. El caso del CO.DE.NO.BA” en Estudios Socioterritoriales Año III N° 3 Vol. 1 CIG-UNCPBA, Tandil
- ADRIANI, Héctor Luis, María Josefa SUÁREZ, Diego ARTURI, Federico LANGARD y Pilar ALIBROUCHOU (2013). “Pymes, industria y políticas públicas en la etapa neodesarrollista de la argentina. Estudio de la microrregión del Gran La Plata” en *Actas de las Jornadas Cuyanas de Geografía*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- ALBURQUERQUE Francisco (1997). “Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico”. Cuadernos ILPES N° 43, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ALBURQUERQUE Francisco (2004). “El enfoque del desarrollo económico local” Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires
- ARROYO, Daniel (2004). “Los ejes del desarrollo local en Argentina”. En Jefatura de Gabinete de Ministros. Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.
- BORELLO, José (2012) “PYMES en la Argentina; Geografía y Política” en *Estudios Socioterritoriales* N° 12 Julio-Diciembre 2012. CIG-UNCPBA, Tandil
- CARNOVALE, Natalia, HERRERA, Vanesa, FLORES Juan y MAINO, Julieta (2009) “Plan Estratégico Rosario Metropolitana. Diez Años de Planificación Estratégica en Rosario” en X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
- CASALIS, Alejandro (2010) “Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas” Foro Regional RedMuni 2010 “La agenda del Bicentenario” Salta.
- CIFRA CENTRO DE INVESTIGACION Y FORMACION DE LA REPUBLICA ARGENTINA (2014) “Informe de Coyuntura N° 15” Buenos Aires CTA
- COATZ Diego y KOSACOFF Bernardo (2012) “Industria argentina nueva base, nuevos desafíos” en *Voces en el Fénix*, Documento de internet disponible en www.vocesenelfenix.com
- CORAGGIO, José Luis (2009) “Territorio y economías alternativas”

- I Seminario Internacional Planificación Nacional para el Desarrollo Nacional, Visiones, desafíos, propuestas. La Paz.
- CORAGGIO, José Luis (2011) “La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina”. Documento de internet disponible en http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm
- COSTAMAGNA, Pablo (2007) “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- COSTAMAGNA, Pablo (2015) “Política y formación en el desarrollo territorial Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco” Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto, San Sebastián.
- FAL Juan, PINAZO Germán y LIZUAÍN Juan F. (2009) “Notas sobre la post-convertibilidad. Los límites a las mejoras en las condiciones de vida de los sectores populares” en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* Año 13 N° 18 Segundo semestre de 2009 Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, Buenos Aires. FISYP.
- FERNANDEZ BUGNA Cecilia y PORTA Fernando (2008) “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural” en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* CEPAL. Buenos Aires. Oficina de la CEPAL.
- GALÁN, Liliana, DE GIUSTI, Eduardo MOLLO BRISCO, Gabriela, NÓBILE, Cecilia (2007) “La problemática del sector pyme – Región Este de la prov. de Buenos Aires” Documento de Trabajo N° 8 Facultad de Ciencias Económicas Instituto de Investigaciones Administrativas.
- GARCÍA Ariel y Alejandro ROFMAN (2008) “Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa” *MUNDO AGRARIO* No 19, CEHR/UNLP
- GARCÍA Ariel y Alejandro ROFMAN (2013) “Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina” *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 44, núm. 175, octubre-diciembre, 2013, pp. 101-124 Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México
- KESSLER, Gabriel (2014) “Controversias sobre la desigualdad.

- Argentina, 2003 2013. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LA NACION “Polémica por el proyecto de tierras” 27/08/2012 Disponible en internet <http://www.lanacion.com.ar/1502749-polemica-por-el-proyecto-de-tierras>
- MADOERY Oscar (2008) “Otro Desarrollo El cambio desde las ciudades y regiones” UNSAM edita, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel y otros (2011) “Poder y conflicto en territorios del norte argentino” Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. N° 9 ene-jun.
- MANZANAL, Mabel (2013) “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente al futuro ¿cada vez más desigual? en *La desigualdad del ¿desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, CICCUS.
- MERINO Gabriel (2011) “Globalismo financiero, territorialidad, “progresismo” y proyectos en pugna” *Geograficando. Revista de Estudios Geográficos*. Buenos Aires, UNLP- Dunken
- MINISTERIO DE INDUSTRIA. REPUBLICA ARGENTINA (2012) “Plan Estratégico Industrial 2020” Documento disponible en internet <http://www.industria.gob.ar>
- MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006) “Contribución al PET”, Disponible en internet http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Contribucion_PET_FaseI.pdf
- MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006) “Plan Estratégico Territorial”, La Plata
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2008) “Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario”, Buenos Aires
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS “Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa” Documento de internet disponible en <http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2012) “Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial” Documento disponible en internet <http://www.cofeplan.gov.ar/html/>

- doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf
- ROFMAN, Alejandro (2010) “Los dos modelos económicos en discusión” *Cuestiones de Sociología Revista de Estudios Sociales* 5/6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo-UNLP/FAHCE/Departamento de Sociología.
- SCHORR, Martín (2012) “Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad” en *Voces en el Fénix*. Documento de internet disponible en www.vocesenelfenix.com
- SCHORR, Martín (2013) “Introducción” en *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN – CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (2005), “Turismo 2016. Argentina Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable”. CFI, Buenos Aires.
- UNION INDUSTRIAL DE SANTA FE Del crecimiento al desarrollo con las PYMES industriales como motor. <http://www.uisf.org.ar/noticias/38>. 6 de diciembre de 2012
- VÁZQUEZ BARQUERO Antonio (2001) “Desarrollo endógeno y globalización en “Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local”. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- VILLAR Alejandro (2007) “Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local” CICCUS, Buenos Aires.