



12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

La Plata, junio y septiembre de 2021

GT31: Políticas públicas y conflictos: construcciones de alteridad, dispositivos de marcación espacial y disputas territoriales

La formación de políticas de planificación territorial en Argentina. Un abordaje teórico-metodológico centrado en las dependencias institucionales

Rodrigo Hernán Alves Rolo. Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria/ Universidad de Wageningen
alvesrolo.rodrigo@inta.gob.ar

Resumen

La planificación territorial implica la toma de decisiones colectivamente vinculantes respecto de la organización del espacio, es decir, emerge como resultado de un ejercicio de gobernanza espacial. Sin embargo, los diferentes mecanismos que orientan la evolución de la gobernanza espacial han recibido escasa atención teórica y su relación con la dinámica de formación de políticas públicas permanece inexplorada en nuestro país. En este sentido, este trabajo apunta a contribuir a la comprensión de las posibilidades y límites para la formación de políticas de planificación territorial en la Argentina a partir de poner el foco en la naturaleza y el funcionamiento de las dependencias institucionales que delimitan la evolución de la gobernanza espacial. Partimos de la visualización de distintos fenómenos de índole espacial como objetos de la acción estatal en tanto que tal definición resulta un paso previo ineludible para su institucionalización y codificación en políticas públicas.



Luego, analizamos la trayectoria histórica de las políticas de planificación en Argentina, entendiendo que la evolución de los sistemas de gobernanza es autorreferencial y se despliega en un camino singular en el que cada innovación adquiere relevancia de acuerdo a su grado de conformidad o divergencia con estados anteriores del mismo sistema. Esta perspectiva, aplicada al caso del Plan Estratégico Territorial “Argentina del Bicentenario”, permite iluminar el modo en que nuevas configuraciones de poder/conocimiento y nuevos nexos entre actores/instituciones, orientaron la reactivación de la planificación en Argentina. Asimismo, la continuidad de una narrativa industrialista y urbanizante, que históricamente ha ocupado el núcleo de este tipo de políticas, permite tanto deducir las condiciones para su aparición esporádica como explicar sus sistemáticas limitaciones.

Palabras claves: *Planificación Territorial; Gobernanza; Dependencias institucionales; Argentina.*

Introducción

En los últimos años hemos visto un resurgir de la planificación territorial como política de Estado en la Argentina que -luego de un período de más de 25 años en los que la distribución territorial de las inversiones públicas se organizó, casi exclusivamente, de acuerdo a los intereses del mercado- despertó la atención de diversos investigadores. Algunos destacaron la particular combinación de argumentos técnicos con las convicciones políticas que dieron forma a los proyectos de planificación estatal (Bernazza, 2007). Otros estudiaron los usos y roles de los conceptos, herramientas y aplicaciones prácticas de la planificación en relación con las estrategias de desarrollo local que la antecedieron (Méndez Casariego y Pascale Medina, 2014; Paruelo, Jobbágy, Laterra, Dieguez, García Collazo y Panizza, 2014). Los estudios críticos, en cambio, han tendido a cuestionar la asociación directa entre la idea de “desorden” y la falta de presencia del Estado (Arzeno, 2019), o bien a subrayar la falta de credibilidad provocada por la incapacidad histórica para desarrollar, desde el Estado, una comprensión integral de los procesos territoriales

(Cirio, 2016; Crot, 2006). Dentro de esta corriente crítica, algunos académicos han analizado la lógica económica que subyace en los megaproyectos de infraestructura para la integración económica a escala sudamericana (IIRSA), haciendo hincapié en el papel de las organizaciones financieras transnacionales (Videla, Gasparotto y Nardi, 2010; Zibechi, 2006) y destacando la potencial reorganización de las relaciones centro-periferia y la consolidación de un desarrollo geográfico desigual a escala regional (Zibechi, 2015).

Sin embargo, en la mayoría de esos estudios las políticas suelen ser consideradas como unidades discretas que pueden ser estudiadas independientemente del contexto en el que se adoptan y producen consecuencias y ven la planificación como un proceso secuencial compuesto por etapas claramente definidas. La consecuencia de ese modo de aproximación es que esos trabajos tienden a pasar por alto tanto las fuerzas impulsoras detrás de los procesos de formación de políticas como los diferentes mecanismos que dan forma a la evolución de la gobernanza espacial. Además, si bien en algunos casos se comprende o intuye que la planificación estatal opera simultáneamente como campo de conocimiento y como campo de poder, los efectos de esta configuración de poder / conocimiento sobre la trayectoria evolutiva de la gobernanza espacial aún no han recibido suficiente atención.

En este trabajo sostengo que ignorar las interacciones antes mencionadas subestima las rigideces y flexibilidades en la dinámica de transformación de los discursos y pasa por alto los obstáculos y factores facilitadores para la reforma institucional y la innovación. Por lo tanto, es un objetivo de esta ponencia contribuir a cerrar esta brecha a través de: (a) señalar los mecanismos que configuraron las dependencias de la trayectoria institucional en la evolución histórica de las políticas de planificación en Argentina; (b) indagar sobre los efectos que la creciente influencia del conocimiento circulante globalmente ejerce sobre los discursos de planificación, la formación de políticas y la implementación a nivel local; (c) examinar cómo los ideales para la futura organización espacial del país restringen y posibilitan cambios en el nexo actores / instituciones, encarnan nuevas configuraciones de poder / conocimiento y, en última instancia, contribuyen a configurar las opciones de transformación del sistema de planificación argentino en el presente.

Marco Teórico

¿Qué es la Teoría de la Gobernanza Evolutiva (EGT)?

La EGT entiende la gobernanza como radicalmente evolutiva. Es decir, todos los elementos constitutivos de las configuraciones de gobernanza (actores, discursos, instituciones, etc.) se transforman entre sí a lo largo del tiempo en un proceso de co-evolución permanente. Esta concepción implica dos cosas. En primer lugar, significa que cada camino de gobernanza es, por definición, único e irrepetible. En segundo lugar, la EGT ve —en paralelo con la teoría del actor-red (Latour, 2005)— potenciales transformaciones (y continuidades) provenientes desde muchas direcciones, por lo que un camino de gobernanza nunca es del todo predecible. Si bien, de acuerdo a la EGT, los sistemas de gobernanza se reconfiguran continuamente, es en momentos de crisis cuando las configuraciones se afirman más plenamente y sus patrones y procesos subyacentes se vuelven más evidentes. Estos "eventos críticos" se distinguen de los cambios lentos y moderados como momentos cruciales en los que se abren "ventanas de oportunidad", a partir de las cuales las formas de colaboración entre actores se pueden transformar, se puede desarrollar y utilizar nueva información y hasta adaptar los sistemas de gobernanza. Así, la EGT ofrece una perspectiva única sobre la no linealidad de la evolución en la gobernanza al dar un lugar central a los procesos de co-evolución y a la red de dependencias en que se desarrollan.

Dependencia del sendero, interdependencias y dependencia de objetivos

Si entendemos que cada paso en la evolución de un sistema de gobernanza está limitado por el estado anterior del mismo sistema (Van Assche, Duineveld, Beunen y Teampau, 2011; North, 2005; cf. Callon, 1990), el concepto de dependencia del sendero o *path dependency* es, por tanto, central. Una vez que se elige un camino el régimen de gobernanza tiende a seguir el mismo camino y este se hace cada vez más difícil de abandonar. Esta rigidez podría explicarse, por ejemplo, debido a los altos costos (económicos, políticos o de otro tipo) de cambiar de camino, a que es difícil cambiar la mayoría de los discursos en curso o a que un régimen de gobernanza particular es parte de una red interdependiente de reglas. Esto se

relaciona inmediatamente con la segunda forma de dependencia identificada por la EGT, las interdependencias.

Los actores dependen de otros actores y de las instituciones en un momento dado, mientras que las instituciones dependen de los actores para su producción y reproducción. Las instituciones, entendidas como reglas de juego, están profundamente interconectadas, por lo que el cambio de una regla solo es posible si cambian muchas otras reglas al mismo tiempo. Los discursos no pueden sobrevivir sin sus respectivos entornos y su evolución está limitada por la estructura de estos entornos. En términos de evolución de la gobernanza, tales interrelaciones entre actores, instituciones, entre actores e instituciones, entre discursos y realidades físicas pueden conceptualizarse y entenderse como interdependencias (Beunen y van Assche, 2013).

El cambio en la gobernanza depende en gran medida de una meta o visión de futuro compartida por una cantidad importante de actores (Schlüter, Vance y Ferse, 2019). Para captar la influencia del futuro, la EGT acuñó el concepto de dependencias de objetivos. Las dependencias de objetivos son los efectos de imágenes, narrativas o visiones del futuro sobre la reproducción de la gobernanza en el presente (cf. Beckert, 2016). Esto no significa que el futuro determina mágicamente el presente, sino que implica que ciertas visiones compartidas del futuro y su presencia en instituciones y en los mundos discursivos de los actores y la comunidad en general, tienen efectos en la realidad. Estos efectos pueden hacerse evidentes en los casos en que llevan hacia la "implementación", pero también pueden producirse de maneras menos directas. Las dependencias de objetivos se vuelven especialmente relevantes cuando las visiones compartidas para el futuro se articulan discursivamente y se codifican explícita o implícitamente en políticas, planes, proyectos o leyes. En estos casos es más probable que dicha codificación afecte el nexo poder / conocimiento y la configuración actor / instituciones (Djanibekov, Van Assche, Boezeman, Villamor y Djanibekov, 2018; Van Assche, Beunen y Duineveld, 2014). Sin embargo, en ningún caso las imágenes-objetivo pueden evitar por completo ni suspender abruptamente las rigideces creadas por las dependencias del sendero y la red interdependiente de actores e instituciones en el régimen de gobernanza.



Marco metodológico

Nuestro estudio se basa en una doble estrategia de investigación. En una primera instancia utilizamos fuentes secundarias para obtener una aproximación general al debate sobre el desarrollo de políticas de planificación en Argentina. Dichas fuentes incluyen documentos gubernamentales, informes de consultoría, planes de ordenamiento, libros y artículos sobre inversiones en infraestructura proyectadas dentro del Plan Estratégico Territorial (PET). Estas fuentes me permitieron extraer las ideas, instituciones y representaciones espaciales que se (re)producen en/a través de las políticas de planificación nacional. A partir de allí logré identificar seis momentos históricos (finales del siglo XIX- 1929; 1930-1944; 1945-1955; 1956-1975; 1976-2002; 2003-2015) y distinguir cambios en el posicionamiento del Estado motivados por transformaciones internas, redefiniciones de la problemática a tratar y sus modos de resolución y, por la movilización de discursos, recursos y actores emergentes en cada periodo. A fin de confirmar y complementar esa información realicé, por un lado, observación participante en conferencias regionales y reuniones de expertos y, por otro, entrevistas semi-estructuradas (ver Harvey-Jordan y Long, 2001) con planificadores, académicos y técnicos de distintos organismos nacionales e internacionales.



Breve genealogía de la formación de políticas de planificación en la Argentina

Antecedentes urbanos (fines del siglo XIX- 1929)

Las tempranas intervenciones estatales sobre la organización espacial de los principales núcleos urbanos podrían explicarse, según Joel Outtes (2003: 142, traducción personal), a partir de la necesidad de facilitar “la circulación de personas y *commodities* a través del sistema de transporte, tanto como por razones de salud pública”. Desde esta perspectiva, Outtes identifica la aparición organizada y sistemática de obras públicas para la transformación física de la Ciudad de Buenos Aires desde 1889, bajo la administración de Torcuato De Alvear. Sin embargo, más allá de planes y proyectos para ciudades puntuales -como Buenos Aires o Rosario (ver Rigotti, 2014)-, el surgimiento de un nuevo paradigma para pensar e intervenir en el espacio urbano será evidente recién a partir de la década de 1920. Desde entonces y hasta la década de 1940 la institucionalización del urbanismo como un nuevo tipo de conocimiento enfocado en la planificación de las ciudades estuvo fuertemente marcada por la emergencia de una nueva racionalidad técnica que adoptaba aspectos del Taylorismo y buscaba reflejar una lógica funcional a espejo de la fábrica (Outtes, 2003).

Primeros planes de desarrollo económico nacional (1930-1944)

La difusión de las ideas Keynesianas para hacer frente a la crisis financiera internacional de 1929 en las más fuertes democracias occidentales y el modelo de economía centralizada de la Unión Soviética dan cuenta de un contexto favorable para el crecimiento del intervencionismo estatal a nivel mundial. En ese marco, en Argentina, tomarían forma los planes económicos de 1933 y 1940 con el objetivo de proteger sectores productivos clave, estimular la demanda interna y diversificar exportaciones (SSPTIP, 2015). El régimen militar impuesto en 1943 creó el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) con el objetivo de estudiar la organización económica y social del país y anticipar los efectos de la normalización del comercio internacional (luego de la guerra) sobre la incipiente industria local (Decreto N°23.847/44). El resultado de esos estudios fue el Plan de Ordenamiento Económico-Social (1944). El plan apuntaba a promover el crecimiento de la actividad industrial y la inversión privada y le asignaba al CNP la tarea de coordinar las iniciativas públicas y privadas



y brindar asesoramiento técnico. La priorización de determinados sectores productivos expuso las tensiones entre las organizaciones gubernamentales y los intereses corporativos, lo que, a su vez, fortaleció la tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones (Gómez y Tchordonkian, 2010). En términos de mecanismos formales para dirigir (steer) la organización espacial a nivel nacional, la premisa era la articulación de intereses sectoriales a través de una red de agencias públicas lideradas por el poder ejecutivo. Un elemento novedoso en el diseño institucional fue el rol asignado a los Consejos, que avanzaron incorporando expertos formados en la academia, especialistas desde el sector privado y técnicos con amplia experiencia en la administración pública, unificaron funciones distribuidas entre distintos ministerios y se posicionaron como arenas técnico-políticas privilegiadas (Gómez y Tchordonkian, 2010). Los estudios conducidos por el CNP ayudarían luego a dar forma al Primer Plan Quinquenal (1947-1951).

Expansión. Los planes Quinquenales (1945-1955)

El Primer Plan Quinquenal preveía un vasto programa de inversiones estatales para contribuir a la independencia económica, la paz social y el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases populares. José Figuerola, antiguo miembro del gobierno de Primo de Rivera en España, fue el experto que encabezó la elaboración del Plan. La coordinación entre agencias del Estado nacional -y entre éstas y las autoridades provinciales- y la supervisión de la evolución del plan quedó a cargo del Consejo Coordinador Interministerial y del Consejo Coordinador Federal. Luego, el Consejo Coordinador Interministerial se convirtió en el Consejo Nacional de Planificación y se integró al Consejo Coordinador Federal. Estos organismos fueron responsables de elaborar el Segundo Plan Quinquenal (1952-1955), el mapa de política económica y social para la segunda presidencia de Perón (Elena, 2005).

El Segundo Plan Quinquenal era más abarcativo que el primero y sus objetivos trascendían los aspectos socio-económicos para incluir cuestiones políticas, militares y culturales (Cos Cardoso, 1954). En lo económico, el plan fomentaba las inversiones de capital en el sector energético y la industria pesada, enfatizando las oportunidades que brindaba el modelo proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones. También se apuntó a la modernización del sector



agrícola con la intención de aumentar la productividad y generar excedentes exportables que mejorasen los balances del comercio exterior (Rapoport, 2000). Este plan reconocía, además, la importancia de la dimensión espacial del desarrollo y, en consecuencia, se propuso reactivar la economía de áreas periféricas como modo de atacar la distribución desigual de la riqueza entre regiones. Sin embargo, el golpe de Estado de 1955 interrumpió su despliegue.

Auge. La “era dorada” de la planificación en Argentina (1956-1975)

Ante el riesgo que suponía la Revolución Cubana (1959) para el predominio de Estados Unidos sobre Latinoamérica, la administración Kennedy impulsó un plan de ayuda para la región: la Alianza para el Progreso. El acuerdo facilitó el acceso a fondos para la promoción de acciones de planificación y actuó como estímulo para la creación del sistema nacional de planificación y del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Influido teóricamente por el pensamiento cepalino de la época, CONADE buscó mejorar la productividad y competitividad de las regiones “atrasadas” a partir de intervenir en áreas como industria, agricultura, transporte, energía, vivienda, salud, etc. En este periodo, conocido como "la era de oro de la planificación", las conferencias de la Unión Panamericana y los Congresos Panamericanos de Municipios fueron clave en la firma de convenios para la creación de juntas de planificación que tomarían las políticas e instituciones fuertemente centralizadas del 'New Deal' como modelo (Ardao, 1986). La Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), creada en 1956, también jugó un papel fundamental en la expansión de los supuestos y normas de la "concepción democrática" de la planificación norteamericana en el resto del continente. En ese marco, el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) elaborado por el CONADE buscaba dar impulso a sectores específicos dentro de la industria, la generación de un proceso de fuertes inversiones en infraestructura y la promoción del pleno empleo, el sostenimiento de los niveles de consumo y una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, con el golpe de Estado de 1966, el trabajo de CONADE fue reorientado hacia la elaboración de políticas de seguridad.

Más allá del Plan Nacional de Desarrollo (1970), impulsado bajo el gobierno de facto de Levingston con la intención de mejorar el dinamismo del mercado interno, la



siguiente formulación destacada en este periodo fue el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Impulsado en el marco del retorno de Perón a la presidencia del país, este Plan buscó movilizar un modelo de política económica orientado hacia la justicia social, la independencia económica y la integración regional. Además, a partir de las enseñanzas que dejaron las experiencias anteriores, se diseñó una estrategia política para facilitar la implementación que incluía un proceso de consulta abierto a múltiples actores sociales, políticos y económicos (sindicatos, universidades, partidos políticos, gobernadores, etc.). En este momento, sin embargo, se entrelazan factores internos -como la crisis política y el golpe de Estado de 1976- y externos -como el impacto de la crisis internacional del petróleo de 1973 sobre la idea del crecimiento económico basado en la explotación ilimitada de recursos naturales- para poner en jaque a la concepción moderna de la “planificación para el desarrollo”. A partir de entonces, la implementación de políticas de planificación a través de organizaciones centralizadas y con estructuras tecnocráticas altamente complejas perdería apoyo a medida que empezaba a cuestionarse la relación industrialización-crecimiento urbano-desarrollo.

Caída. El tiempo del mercado como organizador del espacio (1976-2002)

Desde mediados de la década de los setenta y hasta principios del siglo XXI, la configuración discursiva que presentaba a la planificación como instrumento de gobierno para orientar el desarrollo nacional se volvió prácticamente inexistente¹. Este proceso de retirada del Estado fue apuntalado a partir de la crítica a la efectividad de los planes nacionales como instrumentos de transformación socio-económica, cuestionando particularmente su visión tecnocrática de la realidad y el secretismo ante la sociedad. Así, la ruptura con la planificación tradicional y el advenimiento de un proceso de planificación estratégica culminaron con el surgimiento de los denominados 'planes de desarrollo local' que proliferaron a nivel

¹ Si bien durante el periodo hubo algunos hitos que vale la pena mencionar -por ejemplo, la creación de la Secretaría de Planificación, dependiente de la presidencia de la nación y responsable de la elaboración del documento “Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico” (1985-1989) o la creación de la Secretaría de Planificación Estratégica durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999)-, ninguna de estas iniciativas tuvo resultados destacados o peso político específico en los respectivos gobiernos.



nacional en la década de 1990 (Bernazza, 2007). Este proceso también supuso un cambio en términos de actores que posicionó a los gobiernos locales como los nuevos protagonistas del desarrollo territorial y empoderó a las agencias financieras internacionales para diseñar y liderar la implementación. En muchos casos los equipos de planificación estaban formados por consultores internacionales que, por regla general, importaban modelos de planificación existentes y los aplicaban a diferentes ciudades del mundo sin tener en cuenta las particularidades locales. El éxito o fracaso del desarrollo local y la integración de un conjunto muy específico de ciudades en el mercado global se explicaban fundamentalmente por sus condiciones endógenas (Marengo, 2008). En este sentido, estas iniciativas mostraron importantes limitaciones conceptuales y metodológicas a partir de asumir una realidad local completamente autónoma de factores estructurales y desestimando el impacto de decisiones tomadas a escalas más amplias. A pesar de estas limitaciones, los gobiernos municipales tendieron a mostrar una actitud positiva hacia los 'planes de desarrollo local', ya que los consideraban herramientas útiles para abordar las crecientes dificultades de gobernabilidad generadas por los ajustes macroeconómicos, la contracción del Estado y la liberalización económica. El resultado de esta migración de conceptos y fragmentos narrativos asociados a una configuración discursiva que concebía al mundo como un espacio competitivo y fragmentario donde las principales inversiones provenían de iniciativas privadas y la construcción de territorios se decidía en función de la rentabilidad fue una limitada descentralización de actividades desde la región metropolitana de Buenos Aires hacia otros centros urbanos y una profundización de los desequilibrios socio-espaciales del país.

Renacimiento. El Plan Estratégico Territorial "Argentina del Bicentenario" (PET) (2004-2015)

La reinención de la planificación estatal a escala nacional tuvo lugar en un contexto de alta demanda de conocimiento, competencia, incertidumbre y rápido cambio institucional que requería que los territorios se volvieran cada vez más abiertos y descentralizados (SSPTIP, 2008). En este escenario, la "movilidad", la "accesibilidad" y la "conectividad urbana" se convirtieron en conceptos centrales



para reorganizar una configuración discursiva en torno a las políticas de planificación y las estrategias de desarrollo. De ahí que la conformación de "un sistema urbano policéntrico que garantice el acceso a bienes y servicios a todos los ciudadanos, así como las condiciones para el desarrollo económico en todas las regiones del país" (SSPTIP, 2008: 27) se convirtiera en un objetivo principal del PET. Siguiendo la tendencia europea hacia la ciudad-región competitiva (ver Brenner, 2004), el modelo deseado para la futura organización del país representaba al territorio argentino como un conjunto de núcleos urbanos de diferente jerarquía, articulado a través de corredores. El fortalecimiento de esta constelación de nodos en red era vista como un impulso clave para el desarrollo nacional al facilitar la cohesión territorial interna y mejorar las conexiones que permiten insertar a la Argentina en el mundo global.

El PET consideraba la toma de decisiones como un proceso de construcción de consensos a nivel federal liderado por el gobierno nacional pero apoyado por el trabajo participativo de los gobiernos provinciales y sus respectivos equipos técnicos (SSPTIP, 2010). En consonancia con las crecientes críticas contra la racionalidad tecnocrática tanto en la literatura académica como en las autodefiniciones de diferentes sistemas de planificación en todo el mundo, la separación entre el aspecto técnico de la elaboración de planes y los aspectos políticos del direccionamiento (steering) y la toma de decisiones comenzó a perder coherencia a principios del siglo XXI (Ligier, 2011). Animado por este cambio de ideas a nivel de los discursos de planificación más amplios y la "limitada efectividad" de la planificación tradicional, el Ministerio de Planificación impulsó un cambio en las configuraciones discursivas - hasta entonces sustentadas en la supuesta superioridad del conocimiento experto- para asegurar que la ciudadanía pudiese participar en pie de igualdad. En este movimiento, una racionalidad comunicativa habermasiana en la que se supone que el poder reside en "la fuerza del mejor argumento" (Habermas, 1984: 24) ganó rápida adhesión. La migración de estas ideas, la supuesta efectividad del enfoque de planificación colaborativa en países más desarrollados y los cambios en las configuraciones de poder / conocimiento iluminaron la supuesta falta de legitimidad democrática de la lógica centralista y de arriba hacia abajo en la toma de decisiones como problema explicativo de las fallas percibidas en la implementación. La identificación de este problema permitió, a su vez, cambios discursivos a nivel de



métodos y soluciones. En el primer caso, el cambio se basó en la propuesta de incluir “diversos sectores sociales -entidades públicas, sector privado y sociedad civil- en todas las etapas de desarrollo del plan” (SSPTIP, 2008: 23). En consecuencia, el reconocimiento y la valorización de diferentes formas de conocimiento y razonamiento a través del fortalecimiento de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y la consulta con los actores locales se propuso como una solución adecuada para ir más allá de la perspectiva tecnocrática convencional centrada en el conocimiento experto.

Sin embargo, la elaboración de una política de planificación participativa y federal requería que las inclinaciones políticas particulares se canalizarán hacia un mecanismo de toma de decisiones constitutivamente politizado inexistente en ese momento. Así, la migración discurso de un discurso colaborativo que promovía la construcción de un “interés compartido” capaz de resumir los 'deseos y sentimientos' de la comunidad (SSPTIP, 2015) como principal método y solución para superar las fallas percibidas en la implementación se auto-transformó en relación con las posibilidades y límites del entorno de gobernanza receptor, lo que llevó a que la construcción de consenso siguiera siendo una práctica altamente tecnocrática, de arriba hacia abajo, que terminó socavando seriamente la legitimidad y la confianza en el Estado para liderar proyectos de planificación territorial a gran escala. Si bien el PET mantuvo su vigencia (el avance IV se publicó en 2018) y el COFEPLAN continúa reuniéndose periódicamente, buena parte de la estructura organizacional creada (incluyendo el Ministerio de Planificación) fueron eliminados luego del cambio de gobierno de Diciembre de 2015. A partir de entonces, se aplicó una estrategia regionalmente focalizada (Plan Belgrano) y se incentivaron los proyectos de asociación público-privada.

Análisis y reflexiones finales

Las políticas de planificación definen su carácter a partir de la trayectoria geo-histórica de las sociedades en las que están insertas -cuyas cosmovisiones, conductas o creencias se encuentran en un estado de flujo constante-. En este sentido, el abordaje propuesto aquí permite distinguir tres mecanismos creadores de inercias que contribuyeron a orientar la formación de políticas nacionales de



planificación pero que también afectaron el ritmo de la transformación institucional, facilitaron el estrechamiento del rango de actores considerados legítimos y limitaron el alcance de sus acciones. El primero de ellos es la *Asimilación Discursiva*. La asimilación discursiva expresa el efecto de movilizar y afinar significados para reproducir estructuras ideológicas dominantes en otros lugares; legitimar estructuras organizativas (in)formales emergentes o empoderar actores especialmente (in)formados. Las asimilaciones discursivas pueden desplazar los márgenes teóricos del tema, inspirar nuevas reglas de coordinación y estimular o desalentar cambios en las configuraciones de actores involucrados. A través del lente de la asimilación discursiva se puede observar una progresiva recodificación de la retórica política que sustentaba la planificación estatal para incluir la posibilidad de intervenir en diversos niveles geográficos, incorporar actores en competencia en la toma de decisiones y sintetizar múltiples demandas socioespaciales.

Un segundo mecanismo de creación de inercia identificado durante este estudio es la *Adaptación Experta*. Este término se refiere al proceso a través del cual los profesionales adaptan su(s) rol(es) dentro de las organizaciones de planificación en relativa sincronía con las transformaciones culturales y las preferencias institucionales e independientemente de sus calificaciones específicas. Al rediseñar su(s) rol(es) y posiciones (especialmente en situaciones de incertidumbre, como son las coyunturas críticas), estos actores pueden restaurar, mantener o reforzar su capacidad para influir en las preferencias de los tomadores de decisiones, incluso si estos cambian con el tiempo. Así, no es sorprendente que la llamada "Edad de Oro" de la planificación coincidiera con un avance de la profesionalización que reforzaría el "efecto de verdad" en torno a la percepción de la planificación como una práctica racional y objetiva.

El tercer mecanismo identificado, la *Solidificación Organizacional*, explica la apelación recurrente a un conjunto relativamente estable y predecible de actores colectivos con la capacidad de influir en las bases ideológicas, métodos y procedimientos que gobiernan las operaciones diarias y dan forma a las decisiones en la planificación. A través de este mecanismo, las agencias ya dominantes pueden fortalecer aún más su poder en la medida en que sus conocimientos, valores y visiones del mundo se convierten en las formas socialmente aceptadas de razonar y

actuar (Hillier, 2015). La solidificación puede funcionar como una fuente de resistencia conservadora y preservar la cultura de la organización al promover el cumplimiento de “reglas del juego” que facilitan su propia subsistencia dentro de una matriz institucional dada (North, 1990; Pierson, 2000; Vergne y Durand, 2010). Por otro lado, el poder productivo de esta maquinaria unificadora reduce la ambigüedad interna entre las organizaciones participantes.

Desde una aproximación distinta, basada en las interdependencias, se puede comprender cómo la articulación dinámica de "migraciones discursivas" y "configuraciones discursivas" han contribuido a dar nuevas formas, orientaciones y significados al conocimiento sobre planificación. Poner el foco en las migraciones discursivas, esto es, en “la difusión de conceptos, imágenes, narrativas (...) en nuevos contextos” (Beunen, Van Assche y Duineveld, 2015: 338, traducción personal) implica observar el reforzamiento selectivo de ciertos ensamblajes de ideas, objetos y actores políticos a medida que co-evolucionan junto con el ambiente institucional en que están insertos y a través del cual se mueven (McCann, 2011; McCann y Ward, 2012; Peck, 2011). Desde esa comprensión podemos resaltar los efectos de la movilidad de discursos académicos y políticos sobre la formación y transformación de las políticas de planificación nacional y así entender mejor cómo las ideas, las personas y los bienes / recursos se reinventan a sí mismos cuando el conocimiento circulante se arraiga en políticas a nivel local. La movilidad y transformación de las políticas deben estudiarse entonces como integradas en un contexto de combinaciones siempre cambiantes de actores e instituciones (in)formales, que luego modifica lo que se puede recibir y cómo se puede aprender (Kooij, Van Assche y Legendijk, 2014; Van Assche et al., 2014). En este sentido, el estudio del caso argentino me permitió operacionalizar el abordaje de esa integralidad a partir de distinguir 4 dimensiones a través de las cuales toman forma las interdependencias entre los discursos en movimiento y el ambiente receptor: Ideas; Problemas; Métodos; Soluciones.

Finalmente, en términos de dependencias de objetivos, el equilibrio entre continuidad y discontinuidad, la relación entre instituciones formales e informales y la debilidad o fortaleza en la cohesión interna de la ideología rectora son parámetros que puede traducirse en una tipología de contextos que darán forma a esas dependencias. En



un contexto de renacimiento de la planificación como direccionamiento (steering) esa caracterización se vuelve relevante para introducir nuevos modos de indagar sobre el rol performativo de los legados de la historia previa e intentar anticipar el destino de intentos futuros.

Referencias Bibliográficas

- Ardao, A. (1986). Panamericanismo y latinoamericanismo. En Zea, L. (Ed.) *América Latina en sus ideas*. México: Siglo XXI.
- Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. *Estudios Socioterritoriales*, 25.
- Beckert, J. (2016). *Imagined futures: Fictional expectations and capitalist dynamics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bernazza, C. (2007). *La planificación gubernamental en Argentina: experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. (Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Beunen, R. & Van Assche, K. (2013). Contested delineations: planning, law, and the governance of protected areas. *Environment and Planning A*, 45(6), 1285-1301.
- Beunen, R., Van Assche, K., & Duineveld, M. (2015). *Evolutionary governance theory*. The Netherlands: Springer International Publisher.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (1944). Decreto No. 23.847.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Callon, M. (1990). Techno-economic Networks and Irreversibility. *The Sociological Review*, 38(1), 132-161.
- Cirio, G. (2016). *Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014*. (Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata).
- Cos Cardoso, L. (1954). El segundo plan quinquenal argentino. Lineamientos generales. *Revista Económica*, 1(1), 3-14.
- Crot, L. (2006). "Scenographic" and "cosmetic" planning: Globalization and territorial restructuring in Buenos Aires. *Journal of Urban Affairs*, 28(3), 227-251.



- Djanibekov, U., Van Assche, K., Boezeman, D., Villamor, G., & Djanibekov, N. (2018). A coevolutionary perspective on the adoption of sustainable land use practices: The case of afforestation on degraded croplands in Uzbekistan. *Journal of Rural Studies*, (59), 1-9.
- Elena, E. (2005). What the People Want: State Planning and Political Participation in Peronist Argentina, 1946- 1955. *Journal of Latin American Studies*, 37(1), 81-108.
- Gómez, T., & Tchordonkian, S. (2010). *El Consejo Nacional de Posguerra (1944-46), diagnósticos y tensiones en el diseño de políticas públicas*. Paper presented en el Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica, México.
- Habermas, J. (1984). *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*. España: Cátedra.
- Harvey-Jordan, S., & Long, S. (2001). The process and the pitfalls of semi-structured interviews. *Community Practitioner*, 74(6), 219.
- Hillier, J. (2015). Performances and performativities of resilience. En Beunen, R., Van Assche, K., & Duineveld, M. *Evolutionary Governance Theory: Theory and Applications*. Zurich: Springer.
- Kooij, H., Van Assche, K., & Legendijk, A. (2014). Open concepts as crystallization points and enablers of discursive configurations: The case of the innovation campus in the Netherlands. *European Planning Studies*, 22(1), 84-100.
- Latour, B. (2005). *La Science en action: Introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte.
- Ligier, D. (2011). *Participación técnica y política en el ordenamiento territorial*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Marengo, C. (2008). *Urban sprawl and spatial planning: Facing the challenges of growing social inequity. Case study: Córdoba –Argentina*. (Tesis doctoral, Delft University).
- McCann, E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130.
- McCann, E. & Ward, K. (2012). Policy assemblages, mobilities and mutations: Toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, 10(3), 325–332.



- Méndez Casariego, H. & Pascale Medina, C. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: Una guía metodológica*. Santiago de Chile: FAO.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. UK: Cambridge University Press
- North, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. New Jersey: Princeton University Press.
- Outtes, J. (2003). Disciplining Society through the City: The Genesis of City Planning in Brazil and Argentina (1894-1945). *Bulletin of Latin American Research*, 22(2), 137-164.
- Paruelo, J., Jobbágy, E., Laterra, P., Dieguez, H., García Collazo, M., & Panizza, A. (2014). *Ordenamiento Territorial Rural: Conceptos, métodos y experiencias*. Buenos Aires: UBA, MAGyP y FAO.
- Peck, J. (2011). Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), 773–797.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 251-267.
- Schlüter, A., Vance, C. & Ferse, S. (2019). Coral reefs and the slow emergence of institutional structures for a glocal land- and sea-based collective dilemma. *Marine Policy*, 103505.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi,
- Rigotti, A. (2014). *Las invenciones del urbanismo en Argentina (1900-1960). Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización*. Rosario: UNR Editora.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2008). *Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2010). *1816-2010-2016. Plan Estratégico Territorial*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.



- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2015). *Lineamientos para la planificación territorial de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Van Assche, K., Duineveld, M., Beunen, R., & Teampau, P. (2011). Delineating locals: Transformations of knowledge/power and the governance of the Danube Delta. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(1), 1-21.
- Van Assche, K., Beunen, R., & Duineveld, M. (2014). *Evolutionary Governance Theory: An Introduction*. The Netherlands: Springer.
- Vergne, J. P., & Durand, R. (2010). The missing link between the theory and empirics of path dependence: Conceptual clarification, testability issue, and methodological implications. *Journal of Management Studies*, 47(4), 736-759.
- Videla, G., Gasparotto, M., & Nardi, M. A. (2010). ¿ Arquitectos del mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990. *Scripta Nova*, 14(331), 15.
- Zibechi, R. (2006). IIRSA: La integración a la medida de los mercados. *Ecología política*, (31), 19-26.
- Zibechi, R. (26 de septiembre de 2015). Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. *El Comercio*, p: 15. Recuperado de <https://www.coalicionregional.net/interconexion-sin-integracion-15-anos-de-iirsa/>