

Artículo: Geopolítica y política territorial en Argentina. Dos modelos en disputa.

Autores:

Epelbaum, Germán Matías.

FaHCE – UNLP

german.m.epelbaum@gmail.com

Boncompagno, Sergio Ricardo

FaHCE – UNLP

sergioboncompagno@yahoo.com.ar

Resumen: Desde mediados de los años '70 y hasta el 2015 dos principales corrientes ideológicas se disputaron y configuraron la matriz del Estado argentino, el neoliberalismo y el neodesarrollismo o keynesianismo. Producto de una importante transformación en el orden geopolítico, el proceso globalizador avanzó en la región con profundas transformaciones sobre la estructura estatal que produjeron un impacto particular sobre la configuración del espacio. El crecimiento de posturas críticas a la experiencia neoliberal y su cristalización en la política estatal marcaron un nuevo modo de relacionarse con el mundo y pensar la cuestión territorial. Este trabajo se propone recoger las ideas generales sobre las cuales estas perspectivas conciben la cuestión territorial y la planificación del territorio, realizando una revisión de los resultados que tuvieron estas ideas al ser transformadas en políticas públicas, con el objetivo de contribuir al debate sobre la estrategia a seguir ante la nueva coyuntura que se abre.

Introducción

La cuestión del territorio se convirtió en un problema de política pública sobre el cual el Estado debe intervenir -ya sea por acción u omisión- al conformarse las nuevas formas de agrupamiento humano a fines del siglo XIX y principios del XX. Para afrontar las externalidades negativas de las nuevas “ciudades industriales”, como la contaminación, congestión, problemas de hacinamiento o crecimiento descontrolado, entre otras, surge el urbanismo como respuesta del estado (Cerde Troncoso:2009).

Las políticas públicas, como por ejemplo aquellas que se refieren a la planificación del territorio, deben ser entendidas como un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión en el cual el Estado toma una posición. Estas surgen siempre vinculadas a una problemática que les da origen y a un ámbito social de implicancia que las problematiza como tales. En este marco, interactúan de forma más o menos conflictiva distintos actores involucrados en el proceso de resolución; generándose también en el contexto de una serie de políticas públicas intervinientes que van surgiendo del propio proceso social.

La gestión de las políticas de gobierno ha ido aumentando su complejidad y especialización a lo largo de las últimas décadas. A fin de abordar las nuevas problemáticas que le son de incumbencia, el Estado debe expandirse, burocratizarse y tecnificarse como condición para seguir funcionando. Esta nueva serie de exigencias modifica la red de actores de incumbencia en torno a la agenda de gestión, en la cual dentro de sus “redes de cuestiones” debe involucrar no sólo a los políticos y los grupos de interés sino también los profesionales técnicos especializados en las mismas (Oszlak y O’Donnell:1995). La complejidad de la gestión de políticas públicas provoca que este campo sea abarcado por varias áreas de profesionales que realizan trabajos multidisciplinarios para abordar distintas dimensiones del problema (Villanueva: 1993). En torno a la política territorial, se ven involucrados con un enorme peso en las decisiones, arquitectos, ingenieros y economistas; adquiriendo un carácter cada vez más relevante los profesionales oriundos de las ciencias sociales como geógrafos y sociólogos.

El estado y el territorio

Según la teoría weberiana el Estado se conforma por una compleja arena de instituciones y actores que pugnan por ejercer el dominio sobre cierta parte del espacio. Una forma posible de intervención por parte de este es la planificación del territorio a través de los llamados “Planes territoriales”, los cuales permiten desplegar sobre el mismo las concepciones políticas sobre el cómo debe desempeñarse un Estado y su rol sobre la sociedad. De la misma manera, son la herramienta estructurante del espacio, al ser la definición consciente de la orientación que se dará a los reactivos y activos existentes y potenciales en determinado espacio. Implican una visión de situación a futuro, y debe ser plausible de adaptación a medida que estos se llevan a la práctica (Reese:2006).

Su elaboración es siempre una estrategia política, en la cual además de cuestiones técnicas juegan otras de índole cultural e ideológica, que se entrecruzan constantemente a la luz de las pujas de los actores por imponer su perspectiva.

Se presentan y promocionan generalmente como una oportunidad para pensar, diseñar y construir una nueva ciudad que asegure una alta calidad de vida para sus habitantes, competitiva en la economía global, inclusiva y solidaria (Di Piero: 2003), propiciando una mayor equidad social y participación comunitaria.

No obstante, la planificación del territorio atraviesa profundas dificultades, una de ellas es la concepción arraigada en los organismos de gestión que la entienden como un proceso administrativo, y no como un proceso político de “gestión activa”. Esto conlleva a que se produzcan rigideces en el proceso planificador, ya que los técnicos de gestión tienden a pensarla como una simple serie de normas y ordenanzas, perdiéndose la visión integral del territorio. Producto de este enfoque sectorial se produce también una desarticulación entre proyectos y herramientas fiscales, tributarias y políticas económicas actuales, lo que puede hacer inviable la planificación. Cuando las visiones tecnocráticas sustituyen de lleno a la política, se niega el conflicto de intereses en la sociedad y se invisibiliza el rol determinante del mercado sobre el territorio (Reese:2006).

Ninguna técnica de gestión que intervenga dentro del Estado puede tener alguna racionalidad propia, que sea ajena a la política y contexto en la cual se desarrolla. La distinción entre ambos factores es un elemento central de todo el proceso de gestión estatal. La técnica (micro) no es independiente de la gestión (macro), sino uno de los aspectos de un marco mucho más amplio y complejo que lo envuelve.

A su vez, a lo largo del proceso planificador surgen nuevas circunstancias que van a condicionar al propio Estado, que interactúa con el complejo entramado de actores en disputa y distintos factores y cuestiones que van a condicionar también las futuras políticas públicas.

Dadas la diversidad y heterogeneidad de actores que intervienen en el propio territorio y las diferencias de poder existentes entre ellos, debe tenerse en cuenta que la planificación del territorio implica inherentemente tensiones entre el capital y el gobierno (Reese: 2011). Distintos sectores de la sociedad demandarán que el Estado adopte cierta postura, que puede entrar en conflicto con los intereses de otra porción de la misma. Ante esta situación, resulta clave para entender el problema del Estado, plantear cuán autónomo o permeado por actores e intereses externos se encuentra.

Las fronteras entre el Estado y otros actores, ya sea la sociedad civil, el sector privado u otros organismos públicos de distintas escalas suelen ser difusas. Existen “penetraciones” del Estado en la sociedad civil así como “interpenetraciones” en las cuales el Estado forma relaciones bidireccionales de poder y negociación con otros actores que le son externos. Barbero y Betranou (2010) afirman al respecto que un Estado menos permeado o penetrado por el capital privado, tiene más posibilidades de desarrollar proyectos sociales y económicos más efectivos y equitativos, como también de ejercer un despliegue territorial que tienda a cohesionar más a la sociedad que un Estado guiado por otra lógica. A medida que aumentan las intromisiones empresariales tienden a desviarse los objetivos de las políticas públicas que benefician a la mayor porción de la sociedad en pos de favorecer dichos intereses concentrados.

Una decisión, es decir, la toma de postura del Estado y la forma de resolver el problema, son el resultado de estas pujas como también de la confluencia de varias corrientes internas dentro de una misma organización. Cada una tiene sus propias soluciones y oportunidades de elecciones, y producto de estas correlaciones y tensiones se definirán las políticas de cada gobierno, enmarcadas siempre en contextos específicos.

El estudio de la gestión de políticas estatales permite una visión del Estado en su constante acción en el devenir de la sociedad. A través de su análisis, podemos desagregar al Estado y a los distintos actores (clases, grupos de interés, organizaciones, corporaciones, etc.) que de

otro modo no podrían vislumbrarse con claridad. Para ello deben tenerse en cuenta los conflictos, movilización de recursos, poder y autonomía de los demás actores intervinientes (Oszlak y O'Donell:1995).

Para el caso de la planificación, se requiere indefectiblemente para que ésta sea exitosa, de la firme defensa de políticas concretas que se puedan llevar a cabo a largo plazo y crear un modelo de ciudad deseado por los habitantes de ese espacio (Borja y Castells: 1997). La decisión y liderazgo político, voluntad y consenso social son condiciones mínimas para planificar (Reese:2006).

Cada medida política en particular, como por ejemplo aquella pensada para estructurar el territorio, requiere de una política general (Gourevitch:1986). Si bien abundan propuestas para resolver cada una de las problemáticas del Estado, es necesaria una idea prevaleciente que guíe la política y que le de coherencia al conjunto de decisiones. De este modo, toda opción que se tome en pos de la técnica debe estar subordinada a la política macro que la guíe. Caso contrario, los efectos suelen ser funestos para los habitantes de la sociedad que reciba su impacto.

En el Estado Argentino se presentaron dos modelos de gestión estatal desde mediados de los años '70 hasta el presente: el liberalismo y el neodesarrollismo. A continuación desarrollaremos esquemáticamente cuáles son sus lineamientos en lo concerniente a la política territorial así como sus consecuencias fácticas sobre el territorio Argentino.

La perspectiva del liberalismo en torno al territorio y la planificación.

El liberalismo argumenta que un mercado libre y sin trabas asegura la mejor producción y creación de riqueza. Siendo el sector privado más eficiente que el estatal por definición, este último debe reducir al mínimo su actividad. La solución a los distintos problemas es siempre dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado, más capaz para destruir la ineficiencia y premiar la producción. Cualquier modificación a esto significaría atacar el orden "natural" de mercado. Quienes sostienen estas teorías también aplican las mismas soluciones en tiempos difíciles. Por ejemplo, cuando hay desempleo el gobierno debe reducir el gasto y los impuestos, permitiendo el impulso a la iniciativa privada y reactivando la economía. De esta manera la política comercial proteccionista modificaría

la natural capacidad del mercado de ordenar oferta y demanda y sería perjudicial para la sociedad.

Debe crearse el contexto más favorable para los negocios, que atraiga inversiones que luego “derramarán” en bienestar para el conjunto de la sociedad, presentándose la inserción al mundo capitalista como oportunidad de mitigar desigualdades sociales (Ipe: 2000). Este “clima de negocios” implica generalmente fortalecer la ganancia del capital concentrado, con políticas de ajuste del gasto fiscal y flexibilización del trabajo.

El neoliberalismo en la Argentina se desarrolló análogo a la irrupción del proceso globalizador en el mundo entero y con particularidades en la región, implicando una serie de procesos con incidencia directa sobre el espacio. Sus defensores sostenían que a partir de los avances en tecnología y comunicaciones el territorio funcionaría como una unidad integrada, erigiendo nuevas formas espaciales. Los procesos que antes se mantenían separados pasaban a formar parte de un único proceso inseparable e interrelacionado. Por este motivo muchos autores han declarado el fin de las ciudades tradicionales, inaugurando la era de los espacios virtuales (Di Piero: 2003).

Se permitió y propició una apertura total e irrestricta a los procesos globalizadores sobre el país, desregulando, privatizando y descentralizando la estructura estatal. La globalización económica se articuló directa y principalmente a través de las ciudades como nodos conectores, que cobrarían una función estratégica en la economía global, convirtiéndose en módulos cruciales para la coordinación internacional y la prestación de servicios transnacionales.

No obstante sólo algunas de ellas logran ser atractivas para el capital global. Según los liberales, se trataría de aquellas que disponen de poblaciones con un alto nivel educativo y de vida cultural, mientras que son herramientas para lograr el desarrollo el disponer de infraestructura tecnológica y científica para insertarse globalmente.

Así mismo, según esta visión las ciudades deben realizar estrategias de mercadeo para competir con otras y ser atractivas para estos capitales. Resultaría entonces fundamental promover la ciudad al exterior, construyendo una imagen dinámica apoyada en una oferta de infraestructura y servicios atractiva a inversores y que facilite exportaciones, al permitir generar los factores necesarios para la industria. La mayor conectividad (mejores redes de información e infraestructura física), innovación tecnológica y mayor flexibilización

institucional que permita negociar mejor con el ambiente supra local, mejoraría la productividad. Las aglomeraciones destacadas en este sistema son aquellas que tienen acceso a mercados y proveedores, creándose un refuerzo de las ventajas comparativas iniciales, y produciéndose un círculo económico virtuoso. (Ipe: 2000)

En este proceso las ciudades se vuelven más vulnerables a los flujos globales cambiantes y más dependientes de los factores externos, lo cual puede repercutir sobre la realidad local deviniendo en crisis ante los grandes cambios rápidos o ante el estancamiento por no haberse adaptado a los mismos. Ante estas incumbencias que los propios liberales admiten, sugieren pensar objetivos a futuro para redefinir estrategias de forma permanente y dinámica. Las ciudades que obtendrían ventajas sobre otras serían aquellas que pudieran adaptarse mejor a los cambios a través de la gestión y la planificación.

Para ingresar a este mundo globalizado y recibir sus beneficios, la ciudad debería transformarse en la denominada “comunidad inteligente”, que es aquella que moviliza todos sus recursos a partir de la cooperación basada en la visión estratégica y un abordaje productivo integrador, sin caer en la aplicación de programas sectoriales.

Los planes estratégicos aumentan su importancia a medida que se desarrolla este proceso, ya que se entiende necesaria la proyección global de una ciudad como único modelo viable para el desarrollo. Según los planteos liberales, no se trataría de atraer inversores a cualquier precio, sino de la “competitividad bien entendida”. Los gobiernos locales deben formular capacidades para vincularse con el fenómeno global ya que disponen, por su flexibilidad y legitimación con la sociedad civil, de mayores condiciones para afrontar los cambios que los Estados Nacionales. El gobierno debe intervenir y participar en el desarrollo de la ciudad, creando asociaciones entre lo público, privado y cívico para lograr alianzas y compartir beneficios, generando políticas para atraer capitales (Ipe:2000).

Ante la crisis del Estado de bienestar y proceso de reformas neoliberales a nivel global, los liberales argumentaron que se estaba refundando el territorio para adaptarlo, convirtiéndolo en el actor encargado de orientar y liderar el cambio. Del mismo modo, los viejos sistemas políticos exigían una profunda transformación, para adaptarlos a los nuevos tiempos y poder aprovechar las potencialidades de la era de la información, que brinda a la sociedad civil nuevas oportunidades de intervención en el gobierno local.

A partir de la descentralización administrativa y lo que llaman “dinamismo de los sectores más relevantes de la ciudad”, los liberales buscaban “alcanzar mayor productividad y competitividad económica con sustentabilidad ambiental, y cohesión social en un marco democrático” (Ipe:2000).

La descentralización de la gestión política traería una revalorización de los municipios, que adquirieron un inusitado protagonismo al recibir nuevas funciones que los redefinieron vertiginosamente. Este procedimiento no sería sólo una estrategia administrativa sino la herramienta idónea para brindar el soporte político institucional a las potencialidades del gobierno municipal. Como el gobierno local es incapaz de abarcar todo, recurre a la sociedad civil, la cual debe ser participativa e influir en las decisiones. Se achica la administración central y se privatiza la economía, se delegan funciones y se consolidan las demandas y participación del conjunto de la sociedad. Las transformaciones necesarias no tienen por qué ser financiadas por el gobierno local, que tiene por función crear las condiciones para que esto sea realizado. La autonomía obliga a redefinir relaciones con otras instituciones. Se articula con otros niveles favoreciendo la conexión local al sistema global y permitiendo que actúen las sociedades civiles locales. Se coordinan alianzas, se redefinen roles y cambian las identidades. Por este motivo, los gobiernos locales adaptados a esta situación favorablemente instan a invertir en emprendimientos locales y crear redes operativas de cooperación y funcionamiento para resolver problemas específicos.

El “*estado red*” es la fórmula político institucional es el nombre que le dio el liberalismo a esta fórmula que busca desarrollar esta relación de forma coordinada, al gestionar cotidianamente la tensión entre lo local y lo global. En esta red se inserta y comparte autoridad en un conjunto articulado de instituciones supranacionales locales e instituciones de la sociedad civil, como por ejemplo las Naciones Unidas o los organismos multilaterales de crédito.

Ante este complejo mapa de actores coordinados, la planificación debe ser descentralizada del Estado nacional, aunque en diálogo con este. Lo burocrático y rígido de las viejas planificaciones quedaría descartado para dar lugar a lo dinámico y flexible que propone la nueva etapa (Ipe:2000).

A su vez, las ciudades más capacitadas atraen inversiones, por lo que las políticas públicas deben orientarse a formar y capacitar personas para afrontar la globalización e integrarse a

ella. Se necesitan centros educativos que puedan vincular a los sectores más dinámicos de la economía, capacitando recursos humanos y cuadros directivos para empresas y gobiernos en función de las exigencias de la producción de conocimiento para el mercado. Las ciudades brindan espacios para que las grandes compañías y firmas financieras puedan encontrar proveedores y mano de obra calificada.

Para los liberales, otra exigencia para una ciudad competitiva es la de convertirse en un centro regional y punto nodal de la red de comunicaciones, lo que permitiría acceder a los flujos globales de comunicaciones e información, insertándose en las redes flexibles y dinámicas que redefinen las relaciones entre espacio local y global. El espacio físico adquiere valor como modo receptor y generador de información en redes de vinculación globales, estos se conectan a través del llamado espacio de flujos, el cual conecta la tecnología, el capital y la información entre otros factores.

Para desarrollar a la ciudad en este contexto, se deben fomentar las actividades de I+D (investigación y desarrollo).

Destacan también la necesidad de contar con inversores dispuestos a invertir capitales de riesgo, empresarios con habilidad financiera para identificar los proyectos más prometedores y esparcir el riesgo entre todos los actores involucrados. Las inversiones de alto riesgo tienen un fuerte componente espacial y deben ser atraídas por los gobiernos locales. Los bancos municipales juegan un importante papel para financiar los emprendimientos. Por último, para el liberalismo, los municipios también son claves al potenciar la ciudad en el mercado global, al ofrecer servicios financieros, apoyar al tejido productivo local y ser solvente en términos económicos.

A modo de síntesis, enumeramos algunos de los puntos que sintetizan la óptica neoliberal en torno a la cuestión del territorio, basada fundamentalmente en la búsqueda de potenciar el llamado “desarrollo local” (Ipe:2000).

Factores de producción y competitividad de las empresas, de las que depende el bienestar de la sociedad local:

- ✓ *Infraestructura tecnológica adecuada, sistema de comunicación que asegure conectividad del territorio a los flujos globales. Funcionamiento del sistema de movilidad y servicios básicos.*
- ✓ *Recursos humanos capacitados, lo que implica contar con un sistema educativo que le proporcione al mercado fuerza de trabajo calificada.*
- ✓ *Condiciones de vida satisfactorias, instituciones representativas transparentes y eficientes que hagan atractiva la ciudad para la radicación de inversores y emplazamiento de actividades productivas y de servicios. Cualificación de recursos humanos*
- ✓ *Economía de escala: ser sede de corporaciones económicas, inserción en los sistemas de comunicación globales.*
- ✓ *Medio innovador: sinergia organizacional, Proyecto de ciudad y marketing del mismo redes de empresarios, dinamismo, fomento de la participación cívica etc.*

Aplicación de estas ideas en la Argentina

Este tipo de ideas se manifestaron como hegemónicas en el país, a partir el abandono del modelo de sustitución de importaciones en 1975, asentado principalmente en la dinámica del mercado interno y con auge de implementación durante la década del '90. La profunda transformación de la sociedad argentina, planteada punta de fusil a partir de la dictadura cívico militar de 1976, implicó un proyecto socio económico implantado con el exclusivo fin de seguir potenciando a los sectores más acomodados en la estructura económica, en alianza con el capital extranjero.

El Estado aparecía a fines de los años '80 como un freno a la modernización y dinamización del capital, y debía hacerse a un lado para que la mano invisible del capitalismo pudiese solucionar los males del país (Borón y Thwaites Rey: 2004). Se buscaba lograr el dinamismo de una economía por el desarrollo del mercado externo; por eso se supone la necesidad de salarios bajos para hacer más competitivas las exportaciones. De este modo, se sostiene la funesta “teoría del derrame” como modelo de acumulación, consistente en primero acumular y después distribuir (Rofman:2009).

Durante esos años, fue privatizada la Línea Aérea de Bandera y la empresa de Ferrocarriles Argentinos, casi diez mil kilómetros de red vial, las empresas de energía eléctrica, de agua y cloacas, la empresa petrolífera YPF, cuatro petroquímicas, las principales líneas ferroviarias, el mercado de hacienda y 33 aeropuertos entre otras tantas entregas. (Borón y Thwaites Rey, 2004). En cuanto a la distribución del ingreso: el decil más rico pasó a acaparar un 36% del PBI, mientras que los dos primeros concentraron un 55% de la riqueza, aunque equivale a 16 veces el 20% más pobre (Aroskind:2001). Las políticas económicas y sociales implantadas marcaron una primacía total del mercado (Svampa:2006), en detrimento del peso del sector público en políticas de organización del espacio (Cicolella:2007, Müller:2011). No se trataba de un “Estado ausente” sino todo lo contrario. Este intervenía abiertamente a favor del capital especulador local e internacional, que aceleró la extranjerización de la economía e implicó una tremenda sangría de utilidades (a manera de giros de divisas y evasión impositiva) y la entrega de mucho poder en la economía a actores que respondían a distintos a los del Estado argentino o el conjunto de la sociedad (Aroskind:2001).

El resultado de estos procesos fue el incumplimiento de los anhelos liberales. Se produjo una tajante división entre los escasos ganadores y una mayoría de trabajadores derrotada por este modelo, con su reflejo a nivel territorial. Se configuró un país fragmentado, formado mayoritariamente por zonas inviables en lo económico y otras adaptadas a la globalización, economías regionales paralizadas y otros circuitos virtuosos de extracción de recursos primarios concentrados en pocas firmas, una red logística y de transporte público casi inutilizable, a la vera de una red de autopistas de última generación para servir al automóvil privado. Se formaron bolsones de pobreza en torno a las grandes urbanizaciones, importantes countries y barrios cerrados. Se levantaron hipermercados y shopping centers en distritos inundados por comercios cerrados y pequeñas y medianas industrias abandonadas.

Este modelo terminaría de estallar en diciembre del año 2001, dejando un estado imposibilitado de cumplir sus mínimas funciones, un record absoluto en los niveles de endeudamiento externo, pobreza, desempleo y pauperización total, una estructura productiva devastada, represión policial como única vía para sostener el orden social y una total rotura en el tejido de la sociedad.

Neodesarrollismo y Territorio

Otro conjunto de estrategias políticas de gestión son las de estímulo a la demanda o keynesianismo, surgidas en reemplazo a las teorías ortodoxas luego de la segunda guerra mundial. Consisten en fomentar el gasto deficitario de un gobierno para dar oxígeno a una economía estancada. Su creador, Keynes, puso en evidencia que la ortodoxia le prestaba poca atención al problema de la demanda, y que en la economía muchas veces aumentada la capacidad ociosa. Nadie invierte porque tiene poco sentido producir y crea capital cuando ya existe de sobra para alimentar la oferta: no existe poco capital sino demasiado. La escasez se manifestaba del lado de la demanda: quienes querían comprar no tenían cómo, esto conduce a un estancamiento de la economía. La respuesta a esto son las políticas de “estímulo de la demanda” a través del gasto estatal. Gastar más de lo recibido haría aumentar la demanda de bienes, lo cual lograría reinstalar en la economía un círculo virtuoso, reduciendo el desempleo y aumentando el producto bruto. Estas políticas tienen la particularidad de atravesar las fronteras de clase, al definir un juego colectivo entre Estado, capital y trabajo (Gourevitch: 1986).

Desde la perspectiva territorial, quienes tienen este tipo de ideas critican la visión neoliberal, que hace mella en la eficiencia y productividad del territorio, dejando sin contemplación o supeditadas a la lógica mercantil otros elementos esenciales para el bien común de la sociedad.

En la Argentina, desde el año 2003 hasta el 2015, ocupó la conducción del Estado un gobierno que adscribía a este tipo de ideas intervencionistas, encabezado por Néstor Kirchner y por Cristina Fernández de Kirchner. En este sentido, en el año 2004 se redactó la Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNDOT), presentada por el gobierno para señalar los lineamientos políticos por parte de la conducción del Estado Nacional para la futura elaboración del Plan Estratégico Territorial 2011-2016. Esta sostenía tener como objetivo general “guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Así mismo, sostiene que en base a este plan deberían tomarse las futuras decisiones sobre

economía, transporte, infraestructura y demás rubros de la vida social de una población, bajo un marco de consenso y acuerdo sobre el bienestar común.

También identifica a los procesos de globalización como enormes transformadores del territorio nacional en todas sus escalas, pero que en nuestro territorio han contribuido a profundizar las desigualdades territoriales, dejando además una terrible huella de pauperización y miseria. La brecha entre las regiones más ricas y competitivas del país aumentó durante la etapa de apertura irrestricta a la globalización, quedando las zonas no atractivas para la inversión de capitales en una situación de total relegamiento. De este modo, la separación entre centro y periferia existente desde la irrupción del modelo agroexportador del siglo XIX no hizo más que profundizarse y generar un círculo vicioso de exclusión en las zonas más pobres. La ausencia de políticas activas del Estado Nacional y las provincias se tradujo en situaciones de anarquía territorial, dejando zonas del país inconexas y empobrecidas, contracara de otras ciudades creciendo de forma descontrolada y acumulando en su periferia enormes bolsones de pobreza y exclusión. La competencia de los territorios entre sí para atraer inversiones como un objetivo último, hace imposible coordinar proyectos cooperativos entre regiones o actores locales, ya que reproduce la lógica del mercado entre los distintos territorios y se exacerban antagonismos interregionales.

En la PNDOT se denuncia que las grandes urbes alojaban además a los actores más beneficiados del modelo de globalización, que convivían de forma violenta con los sectores más desfavorecidos del neoliberalismo.

Cuando se llevan a cabo los proyectos liberales, la planificación estratégica se convierte en una mera adaptación local a la globalización y no una forma de redireccionarla. La pretendida participación ciudadana no se concreta, dadas las asimetrías de poder entre los diferentes actores que hacen que estos tengan distinto peso en el proceso planificador. Ante esta situación, se necesita la fuerte intervención del Estado sobre la planificación, ya que la iniciativa privada no contabiliza efectos de sus acciones más que los saldos económicos (Reese:1999). Se deben reforzar las instancias regionales como reguladoras de un desarrollo más justo y eficaz, complementando lo local y lo global (Castells y Borja: 1997). En esa línea, la PNDOT del gobierno kirchnerista señalaba la necesidad de lograr una planificación transversal, democrática y descentralizada, buscando la participación de todos

los organismos de la sociedad civil como sindicatos, universidades, actores políticos o grupos de estudio. Para ello cada provincia debió formular un plan propio que abone al del territorio total, y a su vez que se lleve a cabo de forma armoniosa con el resto del territorio nacional. El objetivo planteado fue “crear un nuevo plan nacional de ordenamiento territorial, que sea resultado de una profunda y minuciosa evaluación de las potencialidades de cada zona, situación en el nuevo orden global, redes de conexión y comunicación, cuestiones ambientales y demográficas, entre otras” (PNDOT: 2004).

Desde el pensamiento territorial del neodesarrollismo, se sostiene que si bien la nueva sociedad se caracteriza por la velocidad y volumen de los flujos, estos expresan relaciones asimétricas de poder. Como oportunidad, se destaca que al desplegarse las redes de flujos de forma descentralizada, a través de ellas se puede llegar a superar ciertas desigualdades, si es que estas se ponen al servicio de los ciudadanos (Di Piero: 2003). Para superar estas dificultades, la PNDOT entiende necesario intervenir fuerte y activamente en cada una de las provincias, para mejorar su situación y hacerlas competitivas en el mercado regional, y actuar sobre las redes urbanas e interurbanas de comunicación como también dinamizar y mejorar la estructura productiva de cada una de las regiones. Propone estimular la obra en infraestructura, satisfaciendo a las poblaciones con los servicios necesarios para mejorar su calidad de vida y a la industria para desarrollarse, y trabajar solidariamente sobre las provincias más relegadas para que mejoren su situación comparativa como también sobre aquellas más favorecidas para que contribuyan solidariamente al desarrollo del conjunto.

La Política Territorial del gobierno que ocupó el Estado desde los años 2003 al 2015 sostenía al respecto que estos procesos de globalización obliga a la formación de nuevas estructuras productivas y de conectividad, corredores que comuniquen a las provincias de forma ágil y rápida con los demás países a los cuales exportar su producción, revalorización de centros urbanos y mano de obra, entre otros factores a tener en cuenta.

Se subraya la importancia de la recuperación de la llamada “cultura de la planificación”, que había sido perdida durante la década del ‘90 en pos de gobernar el territorio según el sesgo tecnocrático que le habían impreso los grandes capitales durante el neoliberalismo. A su vez, esta ha de efectuarse indefectiblemente en el marco de un proyecto de desarrollo con inclusión, el cual consta tres pilares fundamentales:

- ✓ Contemplar y concretar el derecho a la vivienda de todos los habitantes

- ✓ Poseer un carácter federal y participativo para con las provincias, buscando subsanar desequilibrios territoriales históricos
- ✓ Tener en cuenta el contexto de integración sudamericana y la necesidad de inversión y obra pública por parte del Estado.

El ciclo 2003-2015

Distintos intelectuales sostienen que a partir del año 2003 se produjeron importantes transformaciones estructurales respecto al modelo socio económico anterior. Convivieron fuertes transformaciones y algunas continuidades, aunque con una impronta decididamente opuesta a la de la década del '90: se desplegó una política socioeconómica basada en el trabajo a través de la industrialización sustitutiva, la inclusión social mediante la democratización del bienestar y la redistribución del ingreso gracias al consumo en el mercado interno. Por medio de la regulación estatal, se avanzó hacia una democratización del acceso al crédito, al capital, a la tecnología, al conocimiento y al excedente económico. Se revalorizó el trabajo como eje vertebrador de la economía y la sociedad, siendo el principal motor de la recuperación económica e instrumento de integración nacional. Estas políticas supusieron una desconexión de los precios internos de los externos mediante el cobro de los derechos de aduana de la exportación por parte del Estado y la limitación de importaciones. No obstante, este modelo también tuvo ciertas limitaciones, como la imposibilidad de romper con la estructura financiera privada, lograr un sistema de tributación progresiva o el control soberano de los recursos naturales mineros. (Rofman: 2009). Desde el punto de vista territorial, Reese (2006) destaca que desde el año 2003 se realizaron grandes obras e inversiones, que modificaron el territorio y la relación de la sociedad con este, por lo cual se tornó más necesario que nunca el contar con una planificación territorial.

En Argentina, si bien no hay una fuerte tradición de planificación, se cuenta con fuertes instrumentos normativos y legales que inciden sobre el espacio. Se elaboraron nuevas visiones más integradoras del territorio, reapareciendo la idea de planificación y reforzando el papel del Estado. Entre los problemas que se desataron a la hora de desarrollar un nuevo

modelo de gestión del territorio, aparece una nueva situación dadas las crecientes interconexiones e interpenetraciones que supone la nueva disposición espacial. Esto hace que sea difícil determinar si un problema corresponde a una jurisdicción u otra y cuál dependencia del Estado debe intervenir. Mientras que en muchas ocasiones los gobiernos locales se ven excedidos en sus problemáticas, no queda claro cuál es la competencia de cada uno para resolverlas (Di Piero: 2003).

La nueva política de intervención activa sobre el territorio, se encontró con otro problema importante ocasionado por un desconocimiento del comportamiento del mercado inmobiliario registrado en muchos casos, factor clave de incidencia del capital sobre el territorio y que aún no había sido problematizado por el Estado. A su vez, las normas urbanas siguen con la política del “zoning”, contribuyendo a aumentar la segregación espacial al limitarse a asignar rígidamente usos para el territorio y no ocuparse de otras cuestiones. (Reese: 2006). Esta última problemática, junto con la del acceso a la vivienda es tal vez una de las mayores asignaturas pendientes que deja el gobierno kirchnerista a nivel territorial (Reese: 2011). No sólo se reviste esto como un problema en cuanto a la cantidad de habitantes que aún no logran satisfacer este derecho sino desde la perspectiva de la organización urbana/territorial de las ciudades. Históricamente las ciudades se poblaron en buena medida en torno a produjeron loteos populares, que favorecen la fragmentación urbana. El gobierno kirchnerista intentó buscar patrones urbanos más complejos, como por ejemplo la diversificación de funciones, la articulación de políticas y normas.

El eje central del urbanismo actual es la búsqueda de la equidad en la distribución de los costos y beneficios de la urbanización y el desafío de construir ciudades más integradas. Las políticas públicas de desarrollo urbano y de la tierra deben articularse y crear políticas a favor de los que se encuentran desposeídos de la misma. Es necesario además de incorporar la variable ambiental y superar el “recursismo”, relacionándose de forma respetuosa con el entorno y el paisaje (Reese: 2006).

A pesar del cambio en el ciclo socioeconómico, el crecimiento de las ciudades continuó asociado a intereses especulativos. Entre las grandes transformaciones territoriales que devienen de las nuevas políticas socioeconómicas se presentan nuevos desafíos, que deben ser enfrentados en el corto plazo. La recuperación económica favoreció un aumento en la demanda y en la construcción, aunque beneficiándose principalmente los sectores rentistas.

Existe además un aumento generalizado en los precios de la tierra debido al ciclo de crecimiento económico, a la inflación, a movimientos inmobiliarios especulativos y a la adquisición de inmuebles como una forma de ahorro (Reese: 2006).

El énfasis en el mercado interno, el resurgimiento de sectores productivos la disminución de la pobreza y el desempleo, no han logrado quebrar la inequidad espacial, a pesar del Estado activo en la inversión y obra pública. Se necesita de un ejercicio reflexivo, activo y multisectorial, que ofrezca una mirada panorámica de los complejos procesos espacio temporales que la afectan de manera inevitable. Esto permitiría formular estrategias y tomar decisiones de forma sólida e integrada al relacionarse con otras administraciones. Es imprescindible la voluntad política para favorecer a lo local en contraposición a lo global, nucleando y articulando esfuerzos. Se trata de un contrato político entre estado y sociedad civil.

Reflexiones finales

Las políticas estatales estarán siempre dadas en contextos específicos, permeadas por diversos actores e intereses y problematizadas desde distintas perspectivas posibles. Si bien debe recurrirse a profesionales técnicos especializados en rubros particulares de la gestión para poder llevar a cabo la gestión estatal, siempre estará presente la postura ideológica que se tenga al respecto como un factor determinante.

Hemos visto cómo, liberales y desarrollistas afrontan la problemática territorial de maneras casi antitéticas, persistiendo gran cantidad de rupturas y algunas continuidades entre un modelo de acumulación y distribución y el siguiente.

Dejar librada la gestión y planificación del territorio a los técnicos y al capital globalizado, relegando así la intervención estatal y la actividad política, trajo resultados muy negativos para el conjunto de la población argentina, que no lograron ser revertidos en su totalidad aun con un modelo que durante doce años se dedicó a democratizar el crecimiento y distribución de los recursos disponibles.

Por legítima decisión popular, el país vuelve a transitar por la senda de la globalización e inserción al capitalismo sin intervención estatal, abriendo y propiciando el juego a los

actores más concentrados de la economía y relegando a los sectores trabajadores a sufrir nuevas políticas de ajuste.

Los resultados de estas políticas son imaginables si se tiene en cuenta el efecto que ya ocasionaron alguna vez sobre el territorio argentino. La vía de salida ante los desafíos presentes y los venideros será probablemente la intervención del Estado sobre el territorio y su autonomía respecto al capital concentrado, ocupándose así abiertamente de resolver las necesidades de quienes más necesitan de su amparo.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L.F (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio e Introducción*. México D.F: Miguel Angel Porrua
- Aroskind, R. (2001) *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90"*. Universidad de Buenos Aires: Serie Libros del Rojas.
- Barbero, José y Betranou, Julián (2010) Una Asignatura Pendiente. Estado, Instituciones y Política en el Sistema de Transporte, 28-2-2016, en *Trabajo en Estudios del Transporte*, Universidad de San Martín,
<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/DocumentoN1-BarberoyBertranou-Asignaturapendiente.pdf> Recuperado el 28-2-2016
- Blanco (2010) *Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda*. Revista Transporte y Territorio N° 3, Universidad de Buenos Aires
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997) Políticas urbanas en la globalización. En *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus
- Borón, A y Thwaites Rey, M. (2004) La expropiación neoliberal: el experimento privatista en la Argentina. En *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castells Manuel. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid: Editorial Alianza.

- Castro, Jorge (2000). *Evaluación del Potencial Regional y Global de la Ciudad de La Plata*. Instituto de Planeamiento Estratégico (IPE), Recuperado el 28-2-2016
<http://www.agendaestrategica.com.ar/LaPlata.asp>.
- Cerde, Troncoso Jorge (2009). *Análisis en la temática de transporte y territorio, identificación de un nicho de investigación*. Report de Recerca N°3, Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona Tech,
- Cicoella (2007). *Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas*. Revista Iberoamericana de Urbanismo, n°8, pags 9-21.
- Di Piero, Emilio (2003), Entrevista a Reese Ricardo. Nota de Fondo, Revista La Gran Ciudad, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, N°2.
- Di Piero, Emilio (2003) Nota de fondo en Revista La Gran Ciudad, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, N°2.
- Gourevitch, P (1993) *Políticas Estratégicas en Tiempos Difíciles*. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales, México: FCE.
- Jiménez, Romera Carlos (2012) *¿Qué queda del territorio en la era de los flujos globales?* Ciudades: Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, N° 15, pp. 51-63.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión en Infraestructura y Servicios. Poder Ejecutivo Nacional (2004) Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial República Argentina
- Müller, Alberto (2011) *Transporte y patrón socioeconómico*, 28-2-2016, en Voces en el Fénix. Facultad de Ciencias Económicas- UBA,
<http://www.vocesenelfenix.com/content/transporte-y-patr%C3%B3n-socioecon%C3%B3mico-relaciones-implicancias-equ%C3%ADvocos> Recuperado el 28-2-2016
- Oszlak O. y O'Donnell G (1995) *Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en Revista Redes, Universidad Nacional de Quilmes, Vol. 2, N°. 4 pp. 99-128.

- Reese, Eduardo (1999), *Planes Estratégicos: limitaciones y oportunidades*, 28-2-2016, Curso Internacional Ciudad Futura Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades Rosario, www.vecinosvalladolid.org
- Reese Eduardo (2006) La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En "*Gestión urbana, enfoques e instrumentos*", Revista Medio Ambiente y Urbanización, Buenos Aires, No 65
- Reese, E (2011) *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*, 28-2-2016, Carajillo de la Ciudad, Revista del Programa de gestión de la Ciudad. Universitat Oberta de Catalunya.
http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- Rivera Pabón, Jorge A. (2013) Debates Contemporáneos sobre la Planificación Territorial y la Gestión Urbana, en Luna Azul, Universidad de Caldas Manizales, Colombia, No. 36, pp. 307-347
- Rofman, Alejandro (2009) Los dos modelos en discusión, 28-2-2016, en *Cuestiones de Sociología*, <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar> Recuperado el 28-2-2016
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial (avance II), 2011. Ministerio de Planificación Federal, Inversión en Infraestructura y Servicios. Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina
- Svampa, M. (2006) "*La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*". Buenos Aires: Taurus
- Tamayo Sáez, M (1997) *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza.
- Thwaites Rey Mabel (2001) *Alas rotas. La política de privatizaciones y quiebra de Aerolíneas Argentina*, 28-2-2016, de Temas, <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/Alas-Rotas.pdf>.