

Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015)

Ariel García^a

CONICET - Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires - Argentina

Resumen

La planificación regional en América Latina ha recorrido un largo derrotero. Analizada desde principios de siglo XXI, pareciera incluir instrumentos que posibilitarían una gestión pública de los problemas de desigualdad regional bajo un enfoque integral. Se analiza la relación entre el aparato burocrático estatal y la planificación regional en dos momentos: las décadas de 1960 y del 2010. Se abordan dos políticas de promoción específicas: el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) y el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. A partir de este análisis, se sostiene que las burocracias estatales y los diversos actores del sector privado no han logrado instituir mecanismos de cooperación para establecer un proyecto compartido, situación que se define por la ausencia de una “autonomía enraizada”.

Palabras clave: autonomía enraizada, burocracias estatales, inequidades regionales, planificación regional, políticas públicas.



doi: 10.15446/rcdg.v27n1.58053

RECIBIDO: 15 DE JUNIO DE 2016. ACEPTADO: 13 DE OCTUBRE DE 2016.

Artículo de reflexión donde se analiza la relación entre el aparato burocrático estatal y la planificación regional para los casos del Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) y el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO: García, Ariel. 2018. “Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015).” *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 27 (1): 180-194. doi: 10.15446/rcdg.v27n1.58053.

^a Dirección postal: Saavedra 15, piso 6 - CEUR, CP 1083, Buenos Aires, Argentina.
Correo electrónico: arieltgarcia@conicet.gov.ar - ORCID: 0000-0002-3007-0355.

Auge e queda do planejamento regional na Argentina: entre a busca de uma autonomia enraizada e o cenário econômico do capitalismo periférico (1965-2015)

Resumo

O planejamento regional na América Latina percorreu um longo caminho. Analisado desde princípio do século XXI, parecia incluir instrumentos que possibilitariam uma gestão pública dos problemas de desigualdade regional sob uma abordagem integral. Analisa-se a relação entre o aparato burocrático estatal e o planejamento regional em dois momentos: as décadas de 1960 e de 2010. Abordam-se duas políticas de promoção específicas: o Plano Nacional de Desenvolvimento (1965-1969) e o Plano Estratégico Territorial Argentina 2016. A partir dessa análise, defende-se que as burocracias estatais e os diversos atores do sector privado não conseguiram instituir mecanismos de cooperação para estabelecer um projeto compartilhado, situação que se define pela ausência de uma “autonomia enraizada”.

Palavras-chave: autonomia enraizada, burocracias estatais, inequidades regionais, planejamento regional, políticas públicas.

Rise and Fall of Regional Planning in Argentina: Between the Quest for Embedded Autonomy and the Economic Scenario of Peripheral Capitalism (1965-2015)

Abstract

Regional planning in Latin America has traversed a long path. Analyzed from the beginning of the 21st century, it seems to include instruments that would make possible the public management of regional inequality with a comprehensive approach. The article analyzes the relation between the bureaucratic apparatus of the State and regional planning in two moments: the decades of the 1960s and 2010s. Two specific promotion policies are examined: the National Development Plan (1965-1969) and the Strategic Territorial Plan- Argentina 2016. On the basis of the analysis it is possible to argue that neither State bureaucracies nor private sector actors have managed to establish cooperation mechanisms that ensure a shared project, thus creating a situation characterized by the absence of “embedded autonomy”.

Keywords: embedded autonomy, State bureaucracies, regional inequalities, regional planning, public policies.

Introducción

La planificación regional en América Latina ha recorrido un largo derrotero. Analizada desde principios de siglo XXI, pareciera incluir algunos instrumentos que posibilitarían una gestión pública de los problemas de desigualdad regional bajo un enfoque integral. Su época de mayor preeminencia en las políticas públicas del subcontinente puede situarse en el tercer cuarto del siglo XX. En las últimas décadas de dicha centuria y bajo la primacía neoliberal, fueron desestimadas las funciones de la planificación en los Estados *vis a vis* los procesos de desregulación, endeudamiento, tercerización, privatización y descentralización, constituidos en los preceptos a través de los cuales fue posible tal primacía. El inicio del siglo XXI ha sido testigo del renovado interés por la planificación, aunque el escenario político-económico y los instrumentos de política pública se han modificado.

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre el aparato burocrático estatal argentino y la planificación regional en dos momentos históricos: las décadas de 1960 y del 2010. El estudio de esta relación resulta relevante para comprender las capacidades burocráticas del Estado nacional para modificar las condiciones estructurales de diversas actividades económicas en el último medio siglo.

Se abordan dos políticas de promoción específicas: el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) y el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. La elección de estos programas se sustenta en el contexto temporal de origen. En efecto, se trata de dos hitos históricos en los que desde el Estado nacional se ha propugnado la capacidad burocrática para organizar y comandar el desarrollo en contextos de capitalismo periférico, atravesados por una extranjerización económica que, desde al menos los inicios de la década de los noventa, condujo a una progresiva desnacionalización del comercio exterior (Azpiazu, Manzanelli y Schorr 2011) y que ha sido acompañada por una heterogeneidad productiva creciente (Basualdo 2015; CIFRA-CTA 2016).

La hipótesis de esta investigación es que, tal como se ha planteado originalmente en sus diversas implementaciones, la planificación regional se encuentra en condiciones inciertas para alcanzar su finalidad de reducir o revertir las brechas sociales en las regiones. Esto sucedería debido al devenir de los contextos político-burocráticos atravesados por procesos de desregulación, privatización, concentración y extranjerización económica, que registraron su apogeo durante la preeminencia de las

políticas de corte neoliberal y que han sido revertidos, parcial y fragmentariamente, bajo el influjo de Gobiernos con signo estructuralista durante los primeros años del siglo XXI. En estos vaivenes, las burocracias estatales y los diversos actores del sector privado no han logrado instituir mecanismos de cooperación, situación que se define por la ausencia de una “autonomía enraizada”.

Este artículo tiene la siguiente estructura. Tras la introducción, se expone el contexto en el que la planificación emerge, a partir de la exposición de un marco teórico en torno al Estado y el desarrollo en contextos de ajuste estructural. En la tercera sección se presenta una breve discusión conceptual sobre la planificación regional. Luego, se describen los contextos históricos del diseño del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 y el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. Por último, se reflexiona sobre la praxis de la planificación regional.

La planificación en el contexto estatal

Habitualmente, las teorías de desarrollo surgidas en las décadas de los cincuenta y sesenta han partido del supuesto explícito o implícito de que el Estado podría emplearse para promover el cambio estructural de las sociedades. Desde estas perspectivas, el aparato estatal estaría dirigido a fomentar la industrialización, incentivar la modernización agrícola y a construir la infraestructura indispensable para la urbanización (Evans 1996). A partir de 1970, las modificaciones concretas en los planes de desarrollo y la evaluación negativa en torno a su desempeño se conjugaron con los cambios provenientes del clima ideológico e intelectual. En este contexto, se cuestionó al Estado en cuanto agente económico activo y recobraron significancia las teorías minimalistas, que insistían en limitar los alcances de la acción de aquel al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada (Evans 1996). Así mismo, desde la perspectiva que analiza el aparato burocrático estatal argentino en relación con la planificación regional, la extranjerización económica y el predominio de las empresas transnacionales, en estructuras productivas desequilibradas como la de Argentina, abonarían a una justificación de corte simplista a la hora de explicar el relativo fracaso de los proyectos políticos que impulsaron algún tipo de planificación regional desde el aparato burocrático, debido a su incierta capacidad para intervenir de forma decisiva en el aparato productivo.

A pesar de las críticas fundadas a los planes de desarrollo, los programas de ajuste estructural evidenciaron

su incapacidad para asegurar el crecimiento económico, situación que, desde fines de la década de los ochenta, ha posibilitado la emergencia de perspectivas que relacionan el crecimiento económico y el papel estatal. Paradójicamente, desde las visiones económicas ortodoxas, la hipotética raíz del problema (el Estado) era la indicada para convertirse en el agente promotor y ejecutor de programas con los que se suponía superar el estancamiento productivo (Evans 1996). En términos semejantes, Haggard y Kaufman (1995) entienden que las generalizaciones sobre la relación inversamente proporcional de expansión/retracción entre las instituciones del mercado y el poder estatal llevaron a Kahler (1989) a concebir los supuestos que acompañaban a los programas de ajuste como una “paradoja ortodoxa” para la dimensión política y la administrativa.

Por ende, más allá del tradicional desprestigio de las funciones estatales, Evans (1996) encuentra que la emergencia de perspectivas referidas al Estado y al desarrollo implica la aprobación de la relevancia de la capacidad estatal. Especialmente, el autor vincula esta aceptación con la pericia y aptitud de las burocracias que lo integran, aunque, sobre todo, en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz.

Al respecto, Evans (1996) postula la noción de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) partiendo del análisis de la relación entre el desarrollo y el Estado en países periféricos. Este autor se centra en una indagación de la capacidad estatal como variable independiente en la selección de políticas públicas y sus resultados, lo que contribuye a comprender las estructuras y los procesos que la sustentan. Específicamente, este autor cuestiona la tendencia a relacionar la capacidad con el aislamiento, proponiendo que la capacidad transformadora requiere una combinación de coherencia burocrática interna y de conexiones externas, de una conjunción, aparentemente paradójica, de aislamiento burocrático weberiano y una intensa y continua inmersión en la estructura social en la que la burocracia se inserta y forma parte. Esta combinación, o autonomía enraizada, es un proyecto compartido por una burocracia relativamente desarrollada y una serie organizada de actores privados con capacidad de intervenir, de forma colaborativa y descentralizada, en un contexto histórico determinado, en el que se desenvuelve el aparato estatal y la estructura social. Por lo tanto, Evans (1996) entiende que, lejos de consistir en un rasgo estático, el logro del Estado desarrollista, para estructurar la acumulación del capital industrial, ha implicado una modificación paulatina de las relaciones

entre el capital y el Estado. Este aspecto de la relación compleja entre el aparato burocrático y los agentes económicos puede vislumbrarse en la discusión en torno a la planificación regional.

Significados y prácticas en el devenir de la planificación regional

En este apartado se aborda a la planificación regional desde sus significados, sus prácticas y sus principales desafíos en la experiencia latinoamericana, con foco en el caso argentino.

En cuanto que alocución de uso extendido, la planificación regional remite al diseño e implementación de políticas públicas de diversa inspiración teórica y aspiración práctica. Aquí interesa abordar la planificación en cuanto política pública que interpreta e interpela a una particular estructura social denominada “región”, que usualmente tiende a ser asimilada en el orden subnacional. Desde esta perspectiva, el objeto de estudio de la planificación es una estructura geográfica con características paramétricas, en las que las regiones se definen teóricamente en el marco de variables evaluables que definen condiciones en diversidad de territorios (Sandoval Escudero 2014, 15).

Habitualmente se considera que “planificación” y “región” tienen una definición explícita. Según la Real Academia Española (RAE), se entiende por “planificación” “[...] plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.” (RAE 2016a).

En cuanto a la noción de “región”, se podrían vincular tres de las cinco acepciones dadas por la RAE (2016b) con el objetivo de este estudio. Estas son: a) porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.; b) cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, y susceptible de ser dividida en unidades administrativas; c) todo espacio que se imagina amplio. Estas definiciones ponen en evidencia algunas discusiones de la geografía como disciplina desde al menos mediados de siglo XX.

Desde la perspectiva que se adopta en este artículo, la planificación debe interpretarse como un proceso técnico-profesional y político, debido a esto último, implica una determinada forma de percibir la sociedad e

intervenir sobre ella. Entre sus principales preceptos, la planificación regional supone que, en una economía de libre mercado y donde priman las decisiones privadas, las inversiones de capital tienden a concentrarse en las principales áreas urbanas dotadas de infraestructura. De este modo, la planificación regional surge bajo la premisa de que la intervención pública atendería a la ineficiente asignación de recursos que resulta de la excesiva concentración económica en ciertas áreas (Coraggio 1997), esencialmente abordando la problemática de las inequidades interregionales. De allí, el recurso habitual de hacer incentivos fiscales para la inversión en la periferia.

En el proceso de planificación inciden los factores políticos, institucionales, sociales y culturales, y constituye además un esquema de movilización de grupos sociales en función de ciertos objetivos o grandes opciones (Salamero i Salas 1987). Por lo tanto, para planificar es necesaria una voluntad política, así como consensos que sean un instrumento específico de la planificación, conducida en términos estratégicos por el aparato burocrático. Dicha concertación puede entenderse desde un ámbito externo o interno respecto a dicho aparato. La primera debería ser abordada por los agentes económicos y sociales (patronales y sindicales), así como mediante las administraciones de los diversos órdenes del Estado. Por su parte, parece necesaria la concertación en el seno de la propia administración planificadora, para alcanzar acuerdos con las dependencias estatales abocadas a aspectos sectoriales —industria, obras públicas, educación, etc.— que permitan una coordinación de objetivos e intereses (Salamero i Salas 1987).

A través de un esquema de intervención como el recién expuesto, las funciones estatales han procurado compatibilizar los intereses contradictorios del capital y del trabajo, usualmente transformando las operaciones de interés privado en intervenciones de interés general. Ese esquema se relaciona con la noción de Estado predatorio, desarrollada por Evans (1996) cuando expone la experiencia de Zaire (actual República Democrática de Congo), aunque aquí debería aducirse que no solo se considera una depredación de las rentas públicas por lo que este autor denomina como “clase política”, sino que también debe focalizarse en la interrelación dinámica y conflictiva de esta con los diversos agentes económicos.

Al presentarse como independiente del capital, el Estado ha facilitado un resultado colectivo que los agentes económicos individuales no podrían obtener si se hallaran atomizados en contextos de competencia (Curbelo 1990). Esta perspectiva se enriquece al considerar que

el Estado reproduce y repite la sociedad, es decir, la representa. Más que entenderlo como una instancia de poder monopolizada por algún actor social en particular, el Estado puede ser comprendido como una representación simbólica del proceso social en su conjunto (Lechner 1981).

Hasta aquí se han expuesto preceptos relativos a la noción de planificación sin detallar qué aspecto específico brindaría sentido a su dimensión regional. En esta misma dirección y sin entrar en el profuso debate en torno al concepto de región en la geografía, es preciso destacar que, desde mediados de siglo XX, esta noción se ha utilizado como contenedor tradicional de la planificación, de la promoción de actividades económicas. García y Rofman (2012) estiman que, al menos hasta la década de los setenta, uno de los principales problemas a la hora de delimitar la región ha sido su naturalización, puesto que la metodología bajo la cual se priorizaban ciertos elementos por sobre otros —las cuentas nacionales por sobre los índices que se refieren a la distribución de la renta— no era evidente. Tampoco se explicitaban los preceptos ideológicos que primaban para efectuar la demarcación de la región, en lugar de otras posibles. La injustificada carencia argumentativa de la delimitación podría dar muestra de la concepción ideológica que se encontraba detrás de ella. La construcción de un diagnóstico regional, en una enumeración supuestamente no valorativa de los fenómenos sociales que lo nutrían, resultaba útil para reproducir ciertos esquemas administrativos de intervención. Sin embargo, era insuficiente para avanzar en un proceso de planificación consistente, pues desestimaba algunos aspectos a través de los cuales se identifica, analiza e incorpora, en cada escala, a los sujetos económicos, políticos y sociales responsables de la toma de decisiones, en el marco de un régimen de acumulación determinado y de las relaciones sociales que los vinculaban. A partir de las limitadas informaciones que proporcionaba el método de análisis que se pretendía “no valorativo”, resultaba improbable reconocer el proceso de acumulación del capital, las formas de gestión del conjunto de las unidades productivas instaladas en cada región y el proceso de captación y distribución del excedente económico entre los sujetos sociales que participaban en las actividades productivas. De tal modo, la “región” se representaba como el actor que generaba tal o cual producto o proceso y sus características. Los sujetos sociales no aparecían nítidamente en las definiciones, puesto que lo relevante eran los valores agregados, en lugar de quienes y en qué condiciones los producían.

En suma, se desestimaba un análisis y diagnóstico en torno al poder, sus nombres propios, praxis, mecanismos de reproducción, construcción, distribución y circulación entre el aparato burocrático y los agentes económicos (Raffestin 1993).

A partir de ópticas desarrollistas se ha considerado la promoción regional como un vehículo indispensable para fomentar inversiones (aunque la explicación de esa relación usualmente ha sido confusa). Han prevalecido desacuerdos y visiones contrapuestas acerca de cómo se puede impulsar la afluencia de capital hacia un lugar o actividad específicos. Sin embargo, en la experiencia argentina del siglo XX resulta posible hallar que desde diversas visiones, incluso desde aquellas que son favorables a una intervención activa del Estado en el desarrollo de sectores productivos y empresas, se han desestimado los aspectos ligados al origen del capital, así como las prácticas organizativas de las empresas y sus objetivos respecto a su entorno social y ambiental. Este relativo aislamiento burocrático se encuentra lejos de ser concebido como un signo de autonomía; por ende, ha primado la idea del crecimiento económico como un aspecto necesario para el desarrollo, lo que deja irresuelta una reflexión sobre el significado de esta noción (García 2014). Incluso en estas aproximaciones se han dejado en un segundo plano los costos fiscales y las implicaciones sociales de dicho crecimiento (García y Rofman 2012).

Desde su proliferación a mediados del siglo XX, las perspectivas del desarrollo regional han ido modificando su objeto conforme se transformaban las metodologías y los escenarios sociales y productivos (Sandoval Escudero 2014). Al respecto, Helmsing (1999, 6-8) identifica tres generaciones de visiones políticas en torno al desarrollo regional:

- Entre las décadas de los cincuenta y sesenta, la premisa central consistía en la redistribución del crecimiento económico, que se asumía como espacialmente desigual y selectivo. Su condición acumulativa detentaba una aceptación extendida, mientras que la discusión fundamental se ligaba con su persistencia y reproducción estructural de las desigualdades regionales. Ello no impedía diferencias de interpretación sobre las tendencias que seguirían las brechas regionales. Usualmente, las políticas de adscripción regional partían de una perspectiva optimista, basada en las teorías neoclásicas de la distribución óptima de recursos. Estas políticas se orientaron a favorecer la movilidad de recursos y transferir dispositivos monopólicos que mantuvieron los

precios fuera de sus niveles competitivos (Maillat 1998, citado en Helmsing 1999, 3-4). Desde las ciencias sociales en general y la geografía en particular, las restricciones epistemológicas del posibilismo trasladaban sus contradicciones a la finalidad de la planificación regional, sobre todo a la idea que pretende la unidad del objeto regional de estudio y de intervención, aunque en la práctica solo se hiciera operativo en una sistematización/clasificación de atributos regionales.

- Entre inicios de la década de los setenta y principios de los setenta, predominó un escepticismo sobre la efectividad de los instrumentos convencionales de política de desarrollo regional. Más especialmente, surgieron inquietudes frente a la capacidad de tales instrumentos para influir sobre los patrones estructurales y reducir las desigualdades regionales (Helmsing 1999, 3-4). En ese decenio, la búsqueda de alternativas de desarrollo regional (Friedmann y Douglass 1978; Stohr y Fraser Taylor 1981, citado en Helmsing 1999, 6) se ligaba a la transformación de los modelos de desarrollo a escala planetaria, a partir de modificaciones en los entornos políticos y económicos. Desde estas perspectivas, han ido madurando propuestas relacionadas con la especialización flexible y los distritos industriales (Helmsing 1999, 7), lo que ha redefinido el marco de referencia para las políticas públicas regionales, así como su escala y alcance. Hacia finales de este periodo, aparece un consenso en torno a la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo conforman, sino en cuanto a una estructura institucional perdurable y eficaz, evidencia que brindará sustento a la noción de autonomía enraizada (Evans 1996).
- Desde finales de la década de los noventa, las políticas regionales disponen de una orientación preeminentemente industrial. Estas parten del reconocimiento de que, más que incrementar los recursos, se trata de acrecentar el empleo sistémico de recursos y programas, intentando superar la dicotomía entre las políticas de desarrollo endógeno y exógeno. Estas aproximaciones se sustentan en la evaluación del desarrollo endógeno y sus políticas recientes, así como en el análisis relativo a la competencia entre sistemas regionales y no solo entre agentes económicos. Desde esta orientación, se aboga por políticas públicas que, además de locales y regionales, deben incluir escenarios sectoriales, nacionales e internacionales.

Se propone que la coordinación horizontal entre actores se complemente con una coordinación vertical entre niveles (Helmsing 1999, 7). En este contexto, bajo el paraguas de la “nueva geografía económica” (Cuadrado Roura 2014), se han ido enriqueciendo perspectivas a partir de una revisión de antecedentes conceptuales. De este modo, se revitalizaron o surgieron categorías tales como “polos de desarrollo”, “distritos industriales”, “regiones inteligentes”, “medios innovadores”, “sistemas regionales de innovación” y “atmósfera territorial”, entre otras (Maskell y Kebir 2004, citado en Fernández y Vigil 2007).

En América Latina, la planificación del desarrollo regional ha pretendido profundizar su diseño y aplicabilidad considerando aspectos tales como a) las variables innovadoras (relaciones entre estructuras espaciales y procesos de desarrollo) y b) un enfoque desagregado, relativo a procedimientos de planificación —mecanismo de integración de órdenes o niveles de gobierno y de coordinación intersectorial en la elaboración de estrategias y su ejecución—. De esta forma, se procuraba obtener una mayor eficacia global y capacidad para resolver problemas específicos, a partir de la preocupación por los efectos de las intervenciones descoordinadas en las distintas dependencias del aparato burocrático (Helmsing y Uribe-Echeverría 1981; Sandoval Escudero 2014).

En el caso latinoamericano, la introducción de la planificación del desarrollo regional no ha alcanzado a constituir una matriz de procedimientos y objetivos estables y perdurables que transforme los circuitos de decisión, definición de objetivos y asignación de recursos, condición *sine qua non* para que la planificación del desarrollo regional vuelva operativas las funciones teóricas previstas. En la práctica, este tipo de planificación fue un método de intervención secundaria, sin una inserción estructural determinada (Helmsing y Uribe-Echeverría 1981), independiente de los cambios gubernamentales. Al considerar la perspectiva del lucro, con la que usualmente los agentes económicos organizan sus actividades, Evans (1996) entiende que en diversas experiencias nacionales resulta inverosímil el hecho de que el capital privado, organizado en estrechas redes oligopólicas, abogue por la construcción de mercados competitivos. En ese esquema, un Estado que no sea más que un registro pasivo de los intereses del capital concentrado tampoco puede brindar a aquellas redes lo que estas no están dispuestas a obtener por sí mismas.

Esta descripción debe contextualizarse en el marco de una situación generalizada durante el último cuarto de siglo XX, donde algunos incipientes Estados desarrollistas del subcontinente fueron puestos en crisis fundamentalmente a través del endeudamiento externo —en el plano económico— y de la legitimación social de las supuestas ventajas del libre mercado para reducir o morigerar las desigualdades regionales —en el plano cultural—.

De manera concomitante, la común aceptación de los efectos supuestamente benéficos de los mercados desregulados para reducir las brechas regionales no contó con perspectivas autóctonas que sopesaran dicha presunción, excepto por las visiones latinoamericanas del neoestructuralismo. En ese escenario, la planificación del desarrollo regional en el marco de la denominada “nueva geografía económica” cobró relevancia a la hora de brindar inspiración y sustento teórico a las intervenciones estatales dirigidas al desarrollo regional.

Usualmente, la planificación del desarrollo regional ha detentado un significativo papel conceptual en la proposición de estrategias y políticas, aunque sin una canalización institucionalizada en las iniciativas público-estatales. Algunas disposiciones (generalmente parciales) han sido efectivamente incorporadas en los programas de acción o lograron transformarse en planes específicos (Escudero Sandoval 2014). De allí que resulte significativa una lectura de los proyectos históricos del Estado desarrollista para coincidir con Evans (1996), quien señala que no es la burocracia la que obtura un proceso de desarrollo, sino la carencia de un aparato burocrático coherente.

Sin embargo, al subestimarse la interrelación entre la burocracia estatal, la estructura social y los procesos de desarrollo, se ha desestimado la innovación conceptual que era inherente a la planificación regional. Esta situación ha implicado que las funciones conceptuales integrales no fueran valoradas y que los Estados se concentraran en efectuar operaciones específicas, para las cuales se ensayaron instrumentos especiales, generalmente asociados a la promoción sectorial, en particular al sector industrial.

En Argentina, la planificación regional se ha venido empleando desde fines de siglo XX como un recurso más bien retórico, circunscripto a un listado de obras de infraestructura o lineamientos indicativos, relacionados con proyectos de inversión sin una estrategia definida, debido a una incierta predisposición del aparato burocrático a sustentar técnicamente sus definiciones de políticas públicas orientadas por las premisas de la planificación (Müller 2011). De modo que la planificación regional ha sido una noción referida implícitamente a marcos

teóricos superpuestos, sedimentados y ocasionalmente explicitados, asociada a nociones que marcaron tendencias en distintas épocas (desarrollo rural integrado, local, territorial, sustentable, sostenible, territorial, por citar las más renombradas).

En síntesis, los resultados de medio siglo de planificación regional en Argentina revelan un escenario incierto. Como aspecto contextual, cabe destacar que los planes de desarrollo elaborados durante el tercer cuarto del siglo XX tuvieron interrupciones institucionales —debidas a los golpes militares de 1955, 1966 y 1976, así como a la corta duración de unos Gobiernos democráticos que extrañamente alcanzaban cuatro años de vigencia—, que dificultaron el desarrollo de una institucionalidad burocrática con capacidad para trascender los escenarios de corto plazo.

Las disparidades entre la región central y las diversas áreas periféricas no han sido transformadas. Tampoco ha variado la concentración poblacional en el centro de Argentina, ni las desigualdades de producción, productividad y consumo, así como el centralismo político. En pocas palabras, a) los diagnósticos han sido imprecisos, b) se desestimaron las restricciones y condicionantes de la dinámica socioeconómica en las sociedades periféricas, c) las políticas regionales han detentado una posición marginal respecto a las políticas sectoriales, d) el Estado nacional ha seguido teniendo un papel subsidiario en la acumulación de capital y e) los instrumentos de política básicamente se dirigieron a la relocalización, a la desconcentración o a la promoción de inversiones (Coraggio 1987; de Mattos 1993; Rofman 1982, citado en Ataíde 2009).

En esas condiciones, la utilidad de la planificación del desarrollo regional, en cuanto que instrumento para una transformación del modo de desarrollo y la redistribución territorial del crecimiento económico, ha sido puesta en cuestión. En general, las iniciativas que lograron sus objetivos explícitos fueron aquellas asociadas con las demandas del desarrollo de los actores económicos localizados en las áreas centrales, a partir de la resolución de sus problemas de acumulación (por ejemplo, al deslocalizar segmentos de la producción capitalizando la relativa baja sindicalización registrada en las áreas a promocionar o al recibir determinados incentivos fiscales) y la dispersión de la conflictividad social en las regiones, para evitar la desestabilización de los procesos político-económicos sucedidos en diversas escalas (por ejemplo, la Ley 19640/1972 de Promoción industrial en la Isla Grande de Tierra del Fuego, la Ley 22.021/1979

de Promoción de las provincias de San Luí, La Rioja y Catamarca, entre otras normas).

La extrapolación de los antecedentes hasta aquí expuestos a las experiencias particulares implicaría incurrir en errores de análisis, debido a que cada iniciativa se desarrolla en tiempos y espacios específicos. Esto podrá advertirse en las experiencias que se presentan a continuación.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1965-1969

Durante la década de los sesenta en diversos países latinoamericanos se destinaron importantes recursos a programas orientados a la constitución de sistemas de planificación regional que recibieron incluso financiamiento externo. Usualmente, estos esfuerzos no se desarrollaron de manera plena, y donde tuvieron un grado significativo de ejecución han sufrido discontinuidades (Chile, Perú, Venezuela). En estos últimos casos, se ha tratado de un sistema de múltiples niveles, que perseguía una coordinación intersectorial efectiva y disponía de capacidad para elaborar, desarrollar y ejecutar estrategias regionales (Helmsing y Uribe-Echeverría 1981).

En Argentina, durante de la presidencia de Illia (1963-1966) se reestructuró la Dirección del Consejo Nacional de Desarrollo —en adelante, CONADE—, bajo la conducción del ministro de Economía. Centralmente, el CONADE respondía a la necesidad de impulsar la formación científica de los economistas y profesionales especializados en la concepción estructuralista del desarrollo, lo cual revelaba el interés por la innovación y la transferencia de tecnología (Bernazza 2006).

Al inicio de su gobierno, en octubre de 1963, Illia encomendó al CONADE el diseño de un Plan Nacional de Desarrollo —en adelante, PND—, que se pretendía aplicar desde noviembre del año siguiente. Según Montuschi y Vazquez-Presedo (1970, citado en Leiva Lavalle 2010), se trató del “intento más serio y sistemático realizado en materia de planificación en el país” y fue presentado en estado preliminar en 1964, siendo concluido y difundido al año siguiente. El gobierno de Illia pretendía lanzarlo en noviembre de aquel año y actualizarlo anualmente, nutriéndose para ello de bases estadísticas (PND 1965, 5; citado en Tearoti 2013). El fallecimiento del ministro de Economía Eugenio Blanco imposibilitó su exposición, debido a que aún no había finalizado la negociación con la banca internacional para el financiamiento del proyecto. El nuevo ministro,

Juan Carlos Pugliese, estuvo abocado a lograr la presentación de sus lineamientos generales en diciembre de 1964 (Rapoport 2000).

El documento se organiza en una introducción y cuatro capítulos. En su introducción se presentan los conceptos desde los que se aborda el diagnóstico y propuestas. Ya en esa época, se registra una posición crítica frente a los planes de estabilización promovidos por el Fondo Monetario Internacional, argumentando que sus propuestas se basaban en la suposición de que los problemas económicos centrales del país podrían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas para sobrellevar temporalmente los efectos de esas políticas restrictivas (Stigliani 2010). El plan consistía en un proyecto de crecimiento equilibrado, en el que se pretendía dotar al sector privado de un papel fundamental y al estatal de una función orientadora. Procuraba que el Estado ejecutara obras de infraestructura financiadas a través de un aumento de impuestos y tarifas públicas, así como también por créditos externos destinados a financiar importaciones (Rapoport 2000).

El papel orientador del Estado, que asimismo se posicionaba como ejecutor de la infraestructura, partía del reconocimiento implícito de que los requerimientos de capital para avanzar en la industrialización superaban las capacidades de ahorro empresarial interno. Sumado a ello, el propio Hirschman (1958, citado en Evans 1996) reconocía en aquella época que el eje de las dificultades de los países periféricos radicaba en la ausencia de instituciones burocráticas que permitieran distribuir los riesgos en una amplia red de capitalistas, por lo que el Estado se convertía en un empresario sustituto. No obstante, para complejizar el escenario, Hirschman también reconocía que el capital no es el principal elemento que faltaba en países como Argentina, sino que era central verificar la relativa insuficiencia de una voluntad empresarial por arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas (Evans 1996).

El plan iniciaba con un diagnóstico de la economía argentina en el periodo 1950-1963. El análisis estadístico encontraba que se había subestimado la producción industrial, así como el producto bruto y el ingreso nacional. Los cálculos realizados cuestionaban el pretendido estancamiento económico y hacían énfasis en la idea de un crecimiento desequilibrado, ligado a un uso ineficiente de los recursos (Stigliani 2010). Desde esta perspectiva, se consideraba necesaria la consolidación de los proyectos de infraestructura y la aceleración de

la industrialización en sectores evaluados como estratégicos —siderurgia, petroquímica, química, bienes de capital, papel y celulosa, automotores y tractores, energía eléctrica, combustibles y transportes—. La estrategia defendía concentrar la inversión en sectores básicos, para dinamizar la industrialización a través de eslabonamientos e integración vertical, atendiendo especialmente a los ingresos y egresos de divisas generados por cada actividad (Leiva Lavalle 2010).

El plan se proponía como un medio para adoptar definiciones coordinadas desde el sector público y privado. Desde su aproximación metodológica, pretendía un acercamiento flexible, que fuera sujeto a revisiones y ajustes periódicos de acuerdo con el devenir económico nacional. Así mismo, se planteaba como una herramienta que debería ser apropiada por los actores sociales para el ordenamiento y coordinación económica de Argentina (Stigliani 2010).

A diferencia de las experiencias anteriores, que también fueron llamadas “planes”, en este caso se pretendía hacer una cuantificación de los costos de los objetivos propuestos, a través de la recopilación de información básica sobre los recursos disponibles y las posibilidades de organizarlos en función de los objetivos planteados. Estos objetivos eran: a) el mantenimiento de una tasa de crecimiento del producto por habitante, b) la plena ocupación de la fuerza de trabajo, c) el logro de una distribución del ingreso más equitativa, d) el incremento del nivel de consumo compatible con la expansión de la capacidad productiva y e) la eliminación progresiva de tendencias inflacionarias. Para lograr estas metas, se preveía a) un crecimiento de la producción agraria en función de las necesidades y posibilidades del país; b) el pleno aprovechamiento de la capacidad industrial de la nación; c) la integración industrial de los sectores dinámicos y básicos, con miras a superar el desnivel entre la producción de bienes intermedios y finales para sustituir importaciones, mejorar la producción de bienes de capital y promover el empleo de recursos naturales y materias primas nacionales; d) alcanzar un superávit comercial, que posibilitara una reducción de los compromisos financieros sin impedir el incremento de importaciones; e) diversificar las exportaciones para atenuar el efecto de las oscilaciones de los mercados internacionales; y f) consolidar proyectos de infraestructura en el periodo 1965-1969 y para asegurar el desarrollo futuro (Stigliani 2010).

Establecidos los objetivos y la metodología, en el documento se explicitan diversos programas de desarrollo

sectorial y de infraestructura social, para finalmente establecer medios de acción, así como las medidas e instrumentos que se emplearían para ejecutar el plan (Stigliani 2010). Se fijaban metas para el crecimiento del producto bruto, el empleo y la distribución del ingreso, así como la elevación de los estándares de educación, salud pública y vivienda.

Desde este esquema, se buscaba promover distintos sectores a través de créditos. De igual modo, se exponía la relación entre política fiscal e inversión, entre emisión e inflación, entre política cambiaria y exportaciones —sobre todo no tradicionales—, y la radicación de capitales extranjeros (Leiva Lavalle 2010). En cuanto al gasto público, se preveía un financiamiento no inflacionario, con el que se evitara superar el nivel de emisión compatible con la marcha normal de la economía. De esta forma, con el alza de las tarifas se pretendía no recurrir a la asistencia del Tesoro Nacional a las empresas de servicios públicos. En el terreno de los ingresos públicos, se admitía una cierta incapacidad estatal para reducir sustancialmente la evasión de las obligaciones impositivas y previsionales (Tearoti 2013).

Este plan generó incertidumbres sobre la concreción de sus metas y proyecciones, que, a pesar de haber contado con una base estadística, podrían exhibirse como voluntaristas o no explicitadas suficientemente (Stigliani 2010). Diversos legisladores criticaron el plan por su falta de valor operativo y por la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación (Tearoti 2013). En realidad, el retraso de su lanzamiento, la laxitud de sus objetivos y el énfasis en torno al crecimiento económico evidenciaba la falta de voluntad política en encarar transformaciones estructurales y la búsqueda de una administración equilibrada. Tearoti (2013) considera que el PND no ha se enfocó en cuestiones estructurales, sino que lo hizo en el ordenamiento de la economía, para intentar resolver gradualmente los desequilibrios. Más allá del tono crítico, este método gradualista se proponía orientar la política económica siguiendo las prescripciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Rapoport 2000).

Así mismo, al tratarse de un modo de producción descentralizado, en el contexto del capitalismo periférico, la planificación poseía un valor meramente indicativo para el sector privado, lo que en términos específicos se agravó debido a las tensiones entre el gobierno de Illia y las principales empresas transnacionales (Stigliani 2010). Este escenario se relacionaba con la carencia de apoyo político de los principales empresarios para la gestión del

Gobierno (Rapoport 2000). Las mencionadas tensiones pueden comprenderse como un elemento explicativo del devenir del plan. Según Evans (1996), solo un Estado con capacidad de intervenir en forma autónoma puede proporcionar respuestas a las demandas de los diversos agentes económicos. En este esquema, la inserción del aparato burocrático en las redes empresariales resulta necesaria para la información e instrumentalización de un plan, aunque también es indispensable una participación autónoma de aquel para evitar la cooptación empresarial y la consecuente reproducción del *status quo*.

El plan fue desestimado en 1966 por el Gobierno militar que depuso a Illia, lo que imposibilitó, en términos prácticos, una maduración de la incipiente relación entre la burocracia estatal y los agentes económicos, entre la planificación y la consecución de dinámicas productivas que se plasmen en indicadores económicos (especialmente en el crecimiento del PBI, en el nivel de ocupación y la balanza comercial). El principal organismo encargado de la planificación, el CONADE, viraba de rumbo. Durante el Gobierno impuesto en 1966 este consejo continuó con sus actividades, aunque sus autoridades fueron cambiadas a través de la designación de un interventor militar, que lo reorientó hacia la planificación de las políticas públicas de seguridad.

En este contexto, fue organizado el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, coordinado por el CONADE, como sistema complementario del Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad, que será dirigido por el Consejo Nacional de Seguridad —en adelante, CONASE—. Desde 1966, el CONADE y el CONASE conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento (Cordone 2004, citado en Bernazza 2006). Este cambio de rumbo en los objetivos de la planificación implicó la pérdida de una parte significativa de los conocimientos desarrollados desde el aparato burocrático, sobre todo en lo relativo a los actores económicos y la estructura social que se habrían indicado como objetos del PND 1965-1969.

Plan Estratégico Territorial (PET) Argentina 2016

El Plan Estratégico Territorial —en adelante, PET— ha consistido en una iniciativa del Ministerio de Planificación Federal de la Nación (MINPLAN), desarrollada en distintas etapas (2008-2009, 2010, 2011 y 2015) a partir de su formulación en el 2004, con el antecedente de la “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”.

Se inscribe en una etapa de reformulación del papel del Estado (2003-2015), cuando se recupera una inspiración neoestructuralista para las políticas públicas y se propugna una coordinación macroeconómica dirigida al crecimiento económico con empleo e inclusión social. Se trata de un momento histórico en el que han proliferado distintos planes que han obtenido profundidad diversa en su aplicación y que, debido a sus logros, han despertado relativo interés social.

En el periodo 2003-2015, los instrumentos de política pública de los que dispuso el Estado nacional han implicado un avance elocuente respecto a los registrados en la década de los noventa (para la política industrial, véase Lavarello y Sarabia 2015). Sin embargo, la tradicional función de facilitadora del Estado, que “actúa como jardinero” (Lavarello y Sarabia 2015), no se ha modificado en lo sustancial. En esa dirección, Müller (2011) considera que el Ministerio de Planificación Federal usualmente no se ha planificado según la acepción técnica del término, con excepción de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. En línea con lo que ha implicado su formulación, esta subsecretaría ha desarrollado una tarea de planificación más cercana al urbanismo que al campo de la economía y la ingeniería.

En el documento que acompaña a la primera etapa (2008-2009), se describen los desequilibrios territoriales históricos y se califican las áreas periféricas como un espacio emergente que resulta necesario conocer para transformar. En el texto se realiza una selección de proyectos de infraestructura en ejecución, evaluados como estratégicos para superar la organización territorial heredada. Así mismo, se incluyen herramientas para garantizar la continuidad del plan (Madrid 2010). Desde esta perspectiva, se han fijado lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades que, en principio, procuraron ligarse al patrón general de desarrollo. No obstante, de acuerdo con la praxis de diversas áreas de gobierno, la noción de plan se ha limitado a la mera enumeración de proyectos de inversión (Müller 2011).

Esta particular forma en la que se asume la planificación guarda relación con las dos funciones que Helmsing y Uribe-Echeverría (1981, 67) le atribuyen: sustantiva y metodológica. La primera función considera que la estructuración espacial del desarrollo es una dimensión fundamental. De allí que se incluyan los sistemas y modelos de planificación a la hora de ejecutar las estrategias nacionales y sectoriales para acelerar y modificar un proceso determinado. La segunda función estima la

conveniencia de un proceso iterativo que establezca la relevancia del orden regional como instrumento para obtener información, coordinar el orden nacional con el nivel municipal, así como para facilitar la integración sectorial en la ejecución de las políticas públicas.

No obstante, la situación que intenta abordar metodológicamente la planificación regional, en relación con la coordinación, puede hallar obstáculos en la cultura institucional del lugar donde intenta ser implantada. En el escenario argentino reciente, a las problemáticas típicas de descoordinación entre áreas, pueden sumarse tensiones interinstitucionales por la toma de decisiones, que comprenden desde la competencia entre organismos hasta el conflicto abiertos (Acuña 2001, citado en Bernazza 2006; Helmsing y Uribe-Echeverría 1981). Debido a situaciones como las enunciadas, la noción de autonomía en Evans (1996) no debe entenderse de acuerdo con el carácter relativo que le imprime la perspectiva estructural marxista, en el sentido de encontrarse limitado por los requerimientos de la acumulación de capital. Más bien, la autonomía enraizada del aparato burocrático implicaría una autonomía inscrita en una serie de lazos sociales concretos y estables, que vinculan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la resolución de conflictos enmarcados en los objetivos de las políticas públicas.

Intentando superar las citadas inercias institucionales, el plan se ha organizado a través de una metodología integradora de los órdenes del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, mediante ejercicios de planificación donde el Estado vuelve a plantear una posición central en las estrategias de desarrollo. Desde el inicio, la convocatoria ha instrumentalizado la discusión sobre las problemáticas regionales, a través de un proceso de trabajo compartido con las provincias, que asignaron equipos técnicos para acordar procedimientos metodológicos comunes con los que perseguir objetivos homogéneos (Kossoy 2010). Estas herramientas permitieron un agrupamiento de las provincias en cinco regiones, con vistas a lograr una perspectiva más amplia de las problemáticas abordadas.

Desde ese esquema, se ha pretendido recuperar a la planificación como instrumento para organizar objetivos y coordinar esfuerzos en las diversas áreas de gobierno. Frente a las posiciones de raigambre neoclásica, se defiende el gasto público en su potencial productivo y el gasto social en cuanto que inversión. A través de este enfoque, la inversión pública se vincula con el diseño y

mejoramiento de infraestructuras definidas junto con diversos sujetos sociales (Madrid 2010).

En su documento inicial, “Planificación estratégica territorial”, el desarrollo se define como un proceso a través del cual se incrementan “las capacidades de un determinado territorio en pos de hacerlo disponible para su uso social” (MINPLAN 2011). En su fundamentación, se concibe la idea de que el desarrollo territorial se configura en el proceso de implementación de las políticas públicas, que son paralelas al devenir social y económico que caracteriza a cada periodo histórico. Desde esta visión, la organización territorial se conforma mediante las actividades socioeconómicas e infraestructuras necesarias.

El plan ha consistido en una guía para la inversión pública, a partir de la herramienta de la planificación con los objetivos generales de a) sostener y ampliar el crecimiento equilibrado de la producción mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; b) garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; y c) contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada (MINPLAN 2011).

El PET ha dispuesto dos metas: por un lado, garantizar condiciones de vida dignas para los habitantes de Argentina, que contemplen el desarrollo de sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia; por otro lado, construir un Estado con capacidad de prever las demandas de inversión en el territorio (DNPE 2008). Así mismo, el PET se define a partir de los siguientes componentes —cuya aplicación se ha propuesto en el orden nacional y provincial, considerando aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura—: a) un diagnóstico del modelo actual, b) una proyección del modelo deseado y c) un listado de proyectos de infraestructura. En este último componente se ha previsto la inclusión de obras estratégicas para concretar la transición entre el primer y segundo componente (DNPE 2008). El modelo territorial deseado expresa una meta de organización espacial que se concibe a partir del análisis de las diversas vinculaciones intraterritoriales e interterritoriales, la subdivisión en regiones y microrregiones, el uso del suelo en áreas rurales y naturales, una determinada red de comunicación y transporte, un sistema articulado de ciudades, etc. (DNPE 2008).

El plan se expone en cuatro volúmenes. El primero se denomina “Planificación estratégica territorial”,

en el que se exponen los fundamentos y estrategias generales, así como una propuesta de lineamientos para garantizar un proceso de planificación del territorio en el mediano plazo. El segundo, “Territorio e infraestructura”, recoge el trabajo realizado con la participación de las provincias. A través de una metodología pretendidamente homogénea que analiza el impacto territorial se ha elaborado un listado de proyectos de inversión en función de los modelos deseados provinciales.

El tercer volumen, titulado “Argentina urbana”, defiende un sistema policéntrico de núcleos urbanos. En este texto se parte de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se indaga a partir de casos las ciudades medias para conocer las características intrínsecas del proceso de producción urbana. El diagnóstico concluye con la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que debería fundamentar una política nacional en la materia. En el cuarto volumen, “Integración territorial internacional”, se sistematizan los avances efectuados por la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional —bilateral y multilateral— (MINPLAN 2011).

En este esquema de exposición de lineamientos ligados a un listado de inversión, cabe considerar la inercia del aparato burocrático a través del tiempo del que han participado los funcionarios en el diseño del PET. En su explicación en torno al relativo éxito de los Estados desarrollistas para conducir la industrialización, Evans (1996) encuentra que la estabilidad de una larga y profesionalizada carrera burocrática genera adhesión y una sensación de coherencia corporativa entre sus funcionarios. Según este autor, los Estados desarrollistas detentan una capacidad administrativa destacada. Sin embargo, también han conducido sus intervenciones a necesidades definidas como estratégicas para un proyecto político transformador, en el que emplean su capacidad de regulación para imponerse en forma selectiva a los intereses de los principales agentes económicos. Contrario a lo que suele esgrimirse en relación con los Estados latinoamericanos en contextos de auge neoliberal, puede resultar esclarecedor el agudo contraste hallado por Evans (1996) entre la particularidad patrimonialista del Estado predatorio y la característica weberiana de los Estados desarrollistas, para comprender que la ausencia de una burocracia enraizada y autónoma es un obstáculo antes que una meta de cualquier intento de planificación desde el Estado.

Reflexiones preliminares: en torno a la praxis de la planificación regional

En Argentina, más de medio siglo de práctica y de retórica en torno a la planificación regional devela su alcance limitado en materia de transformaciones económicas de índole estructural. La planificación ha asistido a diversos proyectos industrializadores que usualmente han desconocido, por acción u omisión, las efectivas instancias de conflicto entre los actores económicos con distinto origen, dimensión e intereses. En suma, la noción pareciera haber estado acompañada por una llamativa ausencia de discusión conceptual y metodológica que sustente y direccionen las intervenciones. Nuevos escenarios económicos han sido abordados con instrumentos que han dificultado su cabal reconocimiento.

Particularmente, en los dos casos aquí analizados se observa que se modifican los instrumentos. Por ejemplo, en el PET cabe citar una metodología de aproximación a los problemas regionales desde el orden provincial. Así mismo, las entidades que formularon ambos instrumentos (el CONADE y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública) han dispuesto de estatus administrativos diferentes y de perspectivas conceptuales disímiles. Por lo tanto, el contenido de ambas propuestas de planificación regional evidencia las propias modificaciones que implica no solamente la adscripción a posturas estructuralistas o a visiones territoriales que promueven la participación social, sino también el resultado de las propias modificaciones del aparato burocrático durante medio siglo. Con ello, se hace especial referencia al discontinuo interés político-administrativo en torno a los instrumentos de planificación, a la inestabilidad temporal y financiera de las dependencias abocadas a este asunto y a las características de la propia inserción laboral de los funcionarios (por ejemplo, recurrencia de formas de contratación flexibles, dispersión y discontinuidad de funciones, descoordinación administrativa, etc.).

Una transformación definitiva en la orientación estatal ligada a la planificación regional podría haber sido desarrollada mediante reformas dirigidas a institucionalizarla. Se trataría de transformaciones que vincularían las acciones de los funcionarios con la consecución de sus propósitos colectivos, lo que llevaría a que el Estado intervenga con mayor autonomía frente a las presiones particularistas de la sociedad (grupos de presión, lobbies de empresarios, etc.). Como se ha mencionado, se trataría de una autonomía inscrita en vínculos sociales concretos

y perdurables, que ligarían al aparato burocrático con las diferentes redes de la sociedad civil, a través de canales institucionales estables y dinámicos. Una vinculación de las burocracias con diversos actores sociales, como la recién citada, podría conducir a la resolución de conflictos. Más precisamente, una resolución de diferencias en torno a los objetivos de unas políticas públicas dirigidas a remover los obstáculos de una estructura productiva heterogénea en un contexto de capitalismo periférico.

Referencias

- Ataide, Soraya. 2009. "Políticas de planificación regional y de desarrollo territorial rural y conflictos territoriales concomitantes: estudio de caso en la provincia de Salta (1960-2008)." Tesis de Licenciatura en Geografía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel, Pablo Manzanelli, y Martín Schorr. 2011. "Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)." *Cuadernos del CENDES* 28 (76): 97-119.
- Basualdo, Eduardo. 2015. *Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa desde la última dictadura militar hasta la actualidad*. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR).
- Bernazza, Claudia. 2006. "La planificación gubernamental en Argentina: experiencias del periodo 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma." Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- CIFRA-CTA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina). 2016. *La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos*. Buenos Aires: FLACSO.
- Coraggio, José Luis. 1997. "Perspectivas del desarrollo regional en América Latina." Ponencia presentada en el *III Seminario Internacional: "Estado, región y sociedad emergente"*, Recife, 9 de diciembre.
- Cuadrado Roura, Juan. 2014. "¿Es tan 'nueva' la 'nueva geografía económica'? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas." *EURE* 40 (120): 5-28. doi: 10.4067/S0250-71612014000200001.
- Curbelo, José Luis. 1990. *La crisis de la planificación regional convencional*. Documento del ILPES L/9. Consultado en abril de 2015. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33893/S9000734_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- DNPE (Dirección Nacional de Planificación Estratégica). 2008. *Plan Estratégico Territorial 2016*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

- Evans, Peter. 1996. "El Estado como problema y como solución." *Desarrollo Económico* 35 (140): 529-562.
- Fernández, Víctor, y José Ignacio Vigil. 2007. "Clusters y desarrollo territorial: revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina." *Revista Economía, Sociedad y Territorio* 6 (24): 859-912.
- García, Ariel. 2014. "Espacio, poder y desarrollo: intervenciones públicas en la Argentina de principios del siglo XXI." *Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 25 (2): 207-230. doi: 10.5209/rev_GEOP.2014.v5.n2.47240.
- García, Ariel, y Alejandro Rofman. 2012. "Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina." *Ensayos de Economía* 39 (1): 61-80.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman. 1995. "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado." *Desarrollo Económico* 35 (139): 355-372.
- Helmsing, Bert. 1999. "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación." *EURE* 25 (75): 1-53.
- Helmsing, Bert, y Francisco Uribe-Echeverría. 1981. "La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?" En *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, compilado por Sergio Boisier, Fernando Cepeda, José Hilhorst, Sohel Riffka y Francisco Uribe-Echeverría, 67-94. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Kahler, Miles. 1989. "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment." En *Economic Crises and Policy Choice*, compilado por Joan Nelson, 31-50. Princeton: Princeton University Press.
- Kossov, Mariana. 2010. *Plan Estratégico Territorial Argentina 2016*. Consultado en febrero de 2016. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docolec/fd1261.pdf>.
- Lavarello, Pablo, y Marianela Saravia. 2015. *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Serie Estudios y Perspectivas 4. Buenos Aires: CEPAL.
- Lechner, Norbert. 1981. "Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado." *Revista Mexicana de Sociología* 43 (3): 1079-1102.
- Leiva Lavalle, Jorge. 2010. "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina." *Textos para Discussão CEPAL-IPEA* 5. Brasilia: CEPAL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Madrid, Laura. 2010. "Desarrollo local y plan estratégico territorial '1816-2016' Argentina del Bicentenario." *Revista RINCE* 2 (4): 1-18.
- MINPLAN (Ministerio de Planificación Federal de la Nación). 2011. *Planificación Estratégica Territorial 2016*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Müller, Alberto. 2011. "La (no) planificación en la Argentina de los 90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro." Documento de Trabajo del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Consultado en abril de 2016. http://biblioteca-digital.econ.uba.ar/?a=d&c=docin&d=docin_cespa_025.
- RAE (Real Academia Española). 2016a. "Definición de planificación." Consultado en abril de 2016. <http://dle.rae.es/?id=TJwPLbd>
- RAE. 2016b. "Definición de región." Consultado en abril del 2016. <http://dle.rae.es/?id=VioIAfG>
- Raffestin, Claude. 1993. *Por una geografía do poder*. São Paulo: Ática.
- Rapoport, Mario. 2000. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.
- República de Argentina. 1972. "Ley 19.640: Promoción al territorio nacional de Tierra del Fuego." *Boletín Oficial*, 2 de junio.
- República de Argentina. 1979. "Ley 22.021: Promoción a las provincias de San Luis, la Rioja y Catamarca." *Boletín Oficial*, 4 de julio.
- Salamero i Salas, Antoni. 1987. "La planificación regional: sus limitaciones: la experiencia catalana." *Estudios Regionales* 9 (19): 121-130.
- Sandoval Escudero, Carlos. 2014. "Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina." Serie Desarrollo Territorial de la CEPAL 17: 1-85.
- Stigliani, Raúl. 2010. *Experiencias de ordenamiento territorial en la Argentina*. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.
- Tearoti, Silvia. 2013. "El Plan de Desarrollo 1965-1969, un intento de planificación en la Argentina." Ponencia presentada en las *XIV Jornadas Interescuelas*, Departamentos de Historia, Mendoza, 2 al 5 octubre.

Lecturas recomendadas

- de Jong, Gerardo. 2008. "Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo regional en la fruticultura del Alto Valle de la Cuenca del Río Negro." Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Ruiz López, Domingo, y Carlos Cárdenas Ayala. 2004. "¿Qué es una política pública?" *IUS: Revista Jurídica* 5 (18): 43-49.
- Vuskovic, Pedro. 1987. "Prebisch y su teoría del capitalismo periférico." *Comercio Exterior* 37 (5): 409-413.

Ariel García

Doctor en Geografía de la Universidad de Buenos Aires - UBA (2011) e Investigador Adjunto del CONICET, en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales - CEUR. Se desempeña como profesor de Economía Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, de Geografía Económica en la Facultad de Filosofía y Letras de la misma universidad, y del Seminario Cuestión Social y Problemas del desarrollo en la Maestría en Economía Solidaria de la Universidad Nacional de San Martín. Dicta cursos de posgrado en la Universidad Nacional Entre Ríos, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación se orientan a los estudios del desarrollo en economías regionales y a experiencias de economía solidaria.