



PLANIFICACIÓN, REGIÓN Y POLÍTICAS EN BÚSQUEDA DE NUEVAS IDEAS PARA UN PROYECTO PRODUCTIVO

Ciencias del espíritu, ciencias que estudian **un universo** permeado por el lenguaje // la práctica sociopolítica en sentido estratégico // **investigador como un actor más** en la construcción de procesos e interacciones en las dinámicas de desarrollo, y como facilitador // planificación es claramente un instrumento ... que **'anula' el mecanismo de mercado** // Coconstrucción de Sistemas Regionales de Innovación: **Ágoras orientadas a cuestiones socio-técnicas** // dimensión 'territorial' asumir la diversidad del universo planificado // **La propuesta del 'Planeamiento Estratégico Situacional'** // mundo rural no ha quedado exento de las transformaciones en el marco de su inserción en el proceso de globalización dominante // **La redefinición del propio término 'Planificación'**. El énfasis está puesto ahora en el **carácter político de la Planificación** // Un propósito central es ahora 'la construcción de la idea que cada sociedad, en cada momento de su historia, tiene de lo que es el bien común' // Para ello habrá que considerar que **ningún proceso social está desubicado** // habitar un lugar es no ser indiferente a lo que allí ocurre, a sus **sueños y realizaciones**, pero también a sus dramas y sus miserias // social // **autonomía**

ca pf

en-
raizada

COMPILADORES:
Alejandro ROFMAN
Ariel GARCÍA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PLANIFICACIÓN, REGIÓN Y POLÍTICAS.
EN BÚSQUEDA DE NUEVAS IDEAS PARA UN PROYECTO PRODUCTIVO.

COMPILADORES:

Alejandro ROFMAN

Ariel GARCIA

Rofman, Alejandro Boris

Planificación, región y políticas : en búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo / Alejandro Boris Rofman ; Ariel García ; compilado por Alejandro Boris Rofman ; Ariel García ; editado por Gaspar Herrero. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, 2018.

Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-29-1758-0

1. Planificación Territorial. I. Rofman, Alejandro Boris, comp. II. Ariel García, , comp. III. Herrero, Gaspar, ed. IV. Título.

CDD 711

Equipo editorial: Dr. Alejandro Rofman, Dr. Ariel García y Gaspar Herrero

Staff editorial: Paola Severino, Erica Sermukslis y Tomás Villar

Autores: Alberto Müller, Ariel García, Cecilia Pellizzari, Daniela Mathey, Darío Egea, Gaspar Herrero, Graciela Preda, Leandro Lepratte, Lucas Becerra, María Laura Bevilacqua, Matías Martínez, María Cecilia Gutiérrez, Norma Leticia Bernardini, Pablo Arrieta, Pablo Costamagna, Pablo Ignacio Caruso, Ricardo Diéguez y Oscar Madoery

ÍNDICE

Contenido

| | |
|--|--|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| | Abraham Leonardo Gak |
| PRESENTACIÓN | 8 |
| | Alejandro Rofman |
| SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. REPENSANDO EL TERRITORIO COMO UNIVERSO DE ANÁLISIS, UNA PROPUESTA PARA EMBARRARSE LOS PIES | 10 |
| | Ariel García y Gaspar Herrero |
| PLANIFICACIÓN: CIRCUNVOLUCIONES DE UN TÉRMINO, Y DE UN CONCEPTO | 16 |
| | Alberto Müller |
| PLANIFICACIÓN, REGIÓN Y BUROCRACIA EN ARGENTINA: UNA DISYUNTIVA ENTRE AUTONOMÍA Y ENRAIZAMIENTOS (2003-2015) | 30 |
| | Ariel García |
| EL ROL DE LAS INVERSIONES EN OBRA PÚBLICA PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL, UN ANÁLISIS PARA LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS ENTRE LOS AÑOS 2001-2015..... | 58 |
| | María Laura Bevilacqua, Norma Leticia Bernardini y Matías Martínez |
| PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: RADICALIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA..... | 80 |
| | Pablo Ignacio Caruso |

| | |
|---|-----------|
| VALORIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN UNA COYUNTURA DE AJUSTES REGRESIVOS..... | 98 |
|---|-----------|

Sebastián Sztulwark

| | |
|---|------------|
| REFLEXIONES EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL | 114 |
|---|------------|

Oscar Madoery

| | |
|---|------------|
| DE LA MERCANTILIZACIÓN DEL TERRITORIO A LA GENERACIÓN DE EXCEDENTES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO. UNA PROPUESTA “CRÍTICA” PARA LA ACCIÓN TERRITORIAL | 134 |
|---|------------|

Ricardo Diéguez, Lucas Becerra, Pablo Arrieta, Darío Egea y Gaspar Herrero

| | |
|--|------------|
| SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN, DIÁLOGO CON EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN A PARTIR DEL CASO RAFAELA (ARGENTINA)..... | 154 |
|--|------------|

Pablo Costamagna, Leandro Lepratte, María Cecilia Gutiérrez y Samuel Delbón

| | |
|--|------------|
| APLICACIÓN DE UN MODELO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA EL PARTIDO DE EZEIZA | 195 |
|--|------------|

Cecilia Pellizzari

| | |
|--|------------|
| SUJETOS SOCIALES AGRARIOS EN PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL. REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN..... | 221 |
|--|------------|

Graciela Preda y Daniela Mathey

Planificación, región y burocracia en Argentina: una disyuntiva entre autonomía y enraizamientos (2003-2015)

Ariel García¹⁶

Introducción¹⁷

En este trabajo se analiza la relación entre planificación regional y aparato burocrático para el lapso 2003-2015 a partir del concepto de autonomía enraizada. La hipótesis de investigación es que la planificación regional no ha incorporado en su reedición una “perspectiva del estado” que resulte útil para profundizar la experiencia neo-desarrollista ¹⁸ de principios de siglo XXI en Argentina, especialmente la relación entre planificación regional y aparato burocrático estatal

¹⁶ Licenciado en Geografía (FFyL-UBA, 2004), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO, Sede Argentina, 2009) y Doctor en Geografía (FFyL-UBA, 2011). Es Investigador Adjunto del CONICET en el CEUR y docente en Economía Política (Facultad de Ciencias Sociales-FSOC-UBA, 2008), Geografía Económica (FFyL, 2015) y del Seminario Cuestión Social y Problemas del desarrollo del Programa Integral y Maestría en Economía Solidaria (Escuela de Economía y Negocios, UNSam). Dicta cursos de posgrado en diversas universidades del país (UNSam, UNER, UNLam, FADU-UBA, FCE-UBA, FSOC-UBA, UNaM). Contacto: hemisferiosur@hotmail.com

¹⁷ Esta investigación recoge aportes del XVIII *Encuentro Economías Regionales Plan Fénix “Planificación del desarrollo territorial en la Argentina contemporánea”*, desarrollado el 6 de diciembre de 2017 en el marco de la Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix, FCE-UBA. La misma surgió del libro, compilado por el autor y denominado *Territorio y políticas públicas en el Sur. Dinámicas socioeconómicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*. Editorial Biblos, Buenos Aires. Asimismo, se contó con financiamiento del PICT 1026/13 (2014-2017). “Experiencias productivas asociativas, políticas públicas y territorio. Propuesta para un modelo de desarrollo regional con empleo e inclusión social”. Director: Dr. Ariel García.

¹⁸ En el caso argentino, las políticas públicas de raigambre neo-desarrollista impulsaron un alto crecimiento económico, con baja inflación (hasta 2007) y recuperación de empleo, cuyo salario real se ha ido incrementando en menor medida que la rentabilidad empresarial. Un motor central de la expansión ha sido la valorización internacional de las agroexportaciones -sobre todo, *commodities*-. Las iniciativas neo-desarrollistas introdujeron modificaciones en la administración estatal y un nuevo arbitraje entre los grupos económicos dominantes, lo cual no implicó una transformación estructural respecto al esquema de la valorización financiera. De este modo, se ha subordinado la meta de reindustrialización a la continuidad de exportaciones y se apuntaló a los sectores empresarios internacionalizados (Katz, 2014).

con la estructura productiva sobre la cual se pretende interactuar. Se alude a “perspectiva del estado” para definir un conjunto de procedimientos y técnicas que implican una orientación coherente y estable de las intervenciones estatales que impliquen procesos de institucionalización con relación a demandas definidas como estratégicas para un proyecto político transformador. En este esquema, el aparato burocrático emplea su capacidad de regulación para contemporizar y/o conducir en forma selectiva los intereses de los principales agentes económicos.

Para someter a evaluación la hipótesis de investigación, se analiza la institucionalidad que ha implicado el Plan Estratégico Territorial 2016 (PET), diseñado desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (cartera que integró el organigrama ministerial nacional durante el lapso considerado).

A inicio del siglo XXI, en Argentina la planificación regional ha recobrado centralidad en el contexto de las políticas públicas implementadas desde el Estado Nacional. La alocución “planificación” suele estar acompañada por definiciones laxas que han sido empleadas en diversos contextos (bajo inspiraciones variadas como el desarrollismo, la doctrina de seguridad nacional, el neoliberalismo y el neo-desarrollismo, entre otras). Algo semejante ocurre con las palabras “región” y “burocracia”, la primera usualmente extendida y cosificada a través de la educación formal, la segunda habitualmente cargada de atributos negativos sobre los que descansan prejuicios en torno al ser nacional.

Si se trata de indagar la noción que integra dos palabras como planificación y región, resulta posible explorar un devenir complejo, difuso y de consecuencias inciertas en las políticas públicas. El contexto histórico reciente ha promovido una redefinición conceptual de la planificación regional que ha apelado al legado del estructuralismo y, sobre todo, a sus experiencias. Si esta escuela de pensamiento ha sido una práctica antes de inspirar políticas públicas y ha representado éstas antes de constituirse en corpus teórico (Love, 1994: 395), resulta plausible suponer que la reconstitución de funciones de planificación en el Estado Nacional ha ido complejizándose en la medida que la intervención posibilitaba y ampliaba nuevos

escenarios productivos y sociales. Asimismo, esta complejidad debería comprenderse *vis a vis* la heterogeneidad de las agencias que lo integran, donde pueden advertirse enclaves de profesionalismo, estabilidad, presupuesto, identidad, alcance y reconocimiento disímiles, en términos de las capacidades estatales efectivamente construidas (Chudnovsky, et. al. 2018: 81).

El abordaje teórico de este trabajo se centra esencialmente en la noción de *autonomía enraizada* (Evans, 2007) puesto que ofrece una perspectiva que complejiza el análisis de la relación entre planificación regional y aparato burocrático al permitir indagar sus matices, rupturas y persistencias. En tanto, el enfoque metodológico es centralmente cualitativo y, aunque recurre fundamentalmente a fuentes de información secundaria (bibliografía académica y documentos públicos), también ha empleado fuentes de información primaria (observación participante y entrevistas semi-estructuradas).

La planificación regional en América Latina ha recorrido un largo derrotero. Analizada desde principios de siglo XXI, pareciera incluir instrumentos que posibilitarían a priori una gestión pública de los problemas de desigualdad regional bajo un enfoque integral. Su época de mayor preeminencia en las políticas públicas¹⁹ del sub-continente puede situarse en el tercer cuarto del siglo XX. En las últimas décadas de dicha centuria, y bajo la primacía neoliberal, se habían desestimado las funciones de planificación en los estados nacionales *vis a vis* los procesos de desregulación, endeudamiento, tercerización, privatización y descentralización (incluida la tercerización de servicios y funciones) constituidos en los preceptos a través de los cuales ha sido posible tal predominio.

¹⁹ En esta investigación se define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo” (Ruíz López y Cádenas Ayala, 2004: 1). Entendemos a las políticas de desarrollo como aquellas intervenciones inspiradas en la noción de desarrollo, usualmente tendientes a viabilizar la inversión y reproducción de capital y a atender sus efectos perniciosos sobre los sectores vulnerables.

En la experiencia argentina registrada en el lapso 2003-2015, el Estado Nacional ha recurrido a la capacidad burocrática para organizar y comandar el desarrollo económico en el contexto del capitalismo periférico atlántico sudamericano (Brandão, 2017). Este reposicionamiento burocrático puede pensarse como un intento de respuesta a las consecuencias sociales, económicas y políticas del régimen de acumulación del último cuarto de siglo XX que culminó tras la salida abrupta de la convertibilidad.²⁰ En efecto, el contexto que comprendió el régimen de valorización financiera (1976-2001) se ha caracterizado por una extranjerización económica que desde inicios de la década de 1990 exacerbó la progresiva desnacionalización del comercio exterior (Azpiazu et. al., 2011: 106-109), aspecto acompañado por una heterogeneidad productiva creciente (Basualdo, 2015: 7-11 y 65-71; Cifra-CTA, 2016: 31-37). Los citados procesos han minado las posibilidades de re-regular a favor de los sectores sociales vulnerados en sus ingresos y derechos durante el fin de la centuria anterior.

El trabajo se organiza en cinco apartados. Tras la introducción, se presenta una breve discusión conceptual en torno a la planificación, región y burocracia, incorporando su devenir latinoamericano. En el tercer apartado se expone la planificación en su contexto regional y burocrático, incorporando la noción de transformismo como forma de mediar la relación entre agentes económicos y aparato burocrático. En el cuarto se desarrolla la relación entre planificación regional y aparato burocrático estatal para la experiencia del PET. Por último, se realizan las reflexiones finales.

Significados y prácticas en el devenir de la planificación regional

En este apartado se abordan las nociones de “planificación”, “región” y “burocracia” inicialmente desde sus significados. Una vez expuestas sus definiciones

²⁰La convertibilidad consistió en un régimen monetario vigente entre abril de 1991 y diciembre de 2001, en el cual se fijó el valor nominal de la moneda nacional al dólar estadounidense. Las consecuencias más evidentes de esta política han sido el ingreso de capitales especulativos asociados a la fuga de divisas, la desestructuración del tejido industrial, el auge de importaciones, la primarización de las exportaciones y la pérdida masiva de empleos (ver Basualdo, 2005).

convencionales, se prosigue con el mismo puntualizando los elementos explicativos que se consideran centrales para estas nociones y se concluye precisando el derrotero de éstas en el devenir latinoamericano de mediados y finales de siglo XX, con foco en el caso argentino.

En tanto alocución de empleo extendido, “planificación regional” aparece como un contenedor que remite al diseño e implementación de políticas públicas de diversa inspiración teórica y aspiración práctica. Aquí interesa abordar la planificación en tanto política pública que interpreta e interpela desde el aparato burocrático a una particular estructura social denominada “región”, usualmente asimilada al orden sub-nacional. Desde esta perspectiva, el objeto de estudio de la planificación consiste en una estructura geográfica con características paramétricas, en las que las regiones se expresan teóricamente sobre el marco de variables evaluables que definen condiciones en diversidad de territorios (Sandoval Escudero, 2014: 15).

Sin embargo, habitualmente se parte por considerar que las nociones “planificación”, “región” y “burocracia” cuentan con un acuerdo unívoco en su definición. Un sucinto recorrido por las definiciones de la Real Academia Española (RAE), arroja como resultado que con “planificación” se comprende un “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, 2016).

En cuanto a la noción de “región”, pueden vincularse tres de las cinco acepciones expuestas por la RAE (2016) con el objetivo de estudio. Estas son: a) porción de territorio delimitada por aspectos étnicos o particularidades 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, pasibles de ser dividida en unidades administrativas; c) todo espacio que se supone de significativa capacidad.

Por último, la alocución “burocracia” es definida desde la RAE (2016) a través de cuatro acepciones: a) organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios; b) conjunto de los servicios públicos; c) influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos; d) administración ineficiente a causa de papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

Desde la perspectiva aquí adoptada, a continuación, se puntualizan los elementos que se consideran explicativos en torno a planificación, región y burocracia. En *primer* lugar, la “planificación” se interpreta como un proceso técnico y político. Por esto último, implica una determinada forma de concebir la sociedad y sus actores e intervenir en ella. Entre sus principales preceptos, la planificación regional supone que, en una economía de libre mercado y libradas a las decisiones privadas, las inversiones tienden a concentrarse en torno a las principales áreas urbanas dotadas de infraestructura. De este modo, la planificación regional surge bajo la premisa de que la intervención pública atendería la ineficiente asignación de recursos resultante de la excesiva concentración económica en ciertas áreas (Coraggio, 1997: 1), esencialmente abordando la problemática de las inequidades inter-regionales.

En el proceso de planificación inciden los factores políticos, institucionales, sociales y culturales, así como se constituye un esquema de movilización de grupos sociales en función de ciertos objetivos o grandes opciones (Salamero i Salas, 1987: 125). Por lo tanto, para planificar resultarían necesarios voluntad política, consensos y conocimientos para constituir un instrumento específico conducido estratégicamente por el aparato burocrático. Dicha concertación puede entenderse desde un ámbito tanto externo como interno a dicho aparato. La primera debería ser abordada por agentes económicos y sociales -por caso, patronales y sindicales- así como mediante las administraciones de los diversos órdenes del estado. Por otro lado, parece necesaria la concertación en el seno del propio aparato burocrático, de modo de 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: 125-126).

A través de un esquema de intervención como el recién expuesto, en el que agentes económicos y aparato burocrático se vinculan, las funciones estatales han procurado compatibilizar los intereses contradictorios del capital y del trabajo, usualmente naturalizando operaciones de interés privado como intervenciones de interés general.²¹ Ese esquema se encuentra emparentado con la noción de estado predatorio desarrollada por Evans (2007: 24), aunque aquí debería aducirse que no solo se considera una usurpación de las rentas públicas por parte de lo que este autor enuncia como “clase política”, sino que también debe focalizarse en la interrelación dinámica y conflictiva de ésta con los diversos agentes económicos -a lo cual se hará referencia al final del próximo apartado.

En *segundo* lugar, hasta aquí se han expuesto preceptos relativos al concepto de “planificación” omitiendo qué aspecto específico brindaría sentido a su dimensión “regional”. Sin entrar en el profuso e histórico debate en torno a esta noción en la geografía, desde mediados de siglo XX la región se ha utilizado como contenedor tradicional de la planificación y de la promoción de actividades económicas. Al menos hasta la década de 1970 uno de los principales problemas a la hora de delimitar la región ha sido la naturalización de ésta, puesto que resultaba poco frecuente la exposición de la metodología bajo la cual se priorizaban ciertos elementos por sobre otros. Tampoco se explicitaban los preceptos ideológicos que primaban para efectuar tal demarcación temática o administrativa y su justificación con relación a otras posibles (García y Rofman, 2012: 104). La construcción de un diagnóstico regional a partir de una enumeración supuestamente a-valorativa de los fenómenos sociales que lo sustentaban resultaba útil para reproducir esquemas administrativos de intervención. Sin embargo, se presentaba insuficiente para avanzar en un proceso de planificación consistente. Pues, los diagnósticos

²¹ Al presentar su accionar como independiente del capital, el estado ha facilitado un resultado colectivo que los agentes económicos individuales no podrían obtener atomizados en contextos de competencia (Curbelo, 1990: 17-18). Esta visión se enriquece al considerar que el estado reproduce y repite la sociedad, la representa. Más que entenderlo como un agente monopolizado por algún actor social en particular, puede entenderse como representación simbólica del proceso social en su conjunto (Lechner, 1981: 1080-1081).

desestimaban aspectos a través de los cuales identificar, analizar e incorporar 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 en función de las relaciones sociales que los vinculaban. Como señala Brandão (2017: 60), la eventual incorporación de escalas debería partir por reconocer su condición dinámica en función de que el carácter de su construcción resulta social y conflictivo en relación con otras escalas.

A partir de las limitadas informaciones que proporcionaba el método de análisis que aparecía como “a-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 protagónicos de 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, más que 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; Abélès, 2015).

A partir de ópticas desarrollistas se ha considerado la promoción regional como vehículo indispensable para fomentar inversiones (aunque su relación causal usualmente ha sido incierta). Han prevalecido desacuerdos y visiones contrapuestas acerca de cómo se puede impulsar la afluencia de capital hacia un lugar y/o actividad específicos. Sin embargo, en la experiencia argentina del siglo XX resulta posible hallar que, desde diversas visiones, incluso las favorables a una intervención del estado tendiente a desarrollar sectores productivos y empresas, se han desestimado aspectos ligados con el origen del capital, así como las prácticas organizativas de las empresas y los objetivos de éstas respecto a su entorno social y ambiental. Este relativo aislamiento burocrático difícilmente pueda concebirse como signo de autonomía. Por ende, ha primado la idea del crecimiento económico como

aspecto necesario para el desarrollo, aunque se han relegado hacia un segundo plano sus costos fiscales e implicancias sociales (García y Rofman, 2012: 63).

En *tercer* lugar, la “burocracia” puede concebirse como resultado de los contenidos de las políticas públicas que se implementan, de los sucesivos posicionamientos que son asumidas desde el estado por acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006: 13). Lejos de pensarse como un tipo ideal de organización que efectúa diversas actividades, debe evaluarse por lo que efectivamente realiza. Se trata de una expresión material del estado y brazo ejecutor de sus políticas, instrumento principal a través de la cual instituye su estatidad.²² Usualmente, su formación describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rastros de diversas estrategias y modos de intervención política (pfr. *ibidem*), en donde resulta de interés el análisis de formas múltiples de organización institucional y espacial del poder público.²³

Esta trayectoria puede ser analizada a partir de la “implementación”.²⁴ Alocución asimilable con palabras tales como instrumentar, ejecutar, llevar a cabo, realizar, concretar, efectuar. Todas ellas suelen definir un proceso dirigido a proyectar una intervención desde un estado inicial hasta su concreción (Raidan, 2011: 4). La implementación de las decisiones resulta una etapa fundamental en vistas a alcanzar las metas que resultan del proceso de formulación, transformándolas en hechos concretos y tangibles. Como se ha observado, ese patrón suele ser contradictorio, situación que ha redundado en que las decisiones tomadas no necesariamente resuelvan los problemas abordados (*ibidem*). Sin embargo, este escenario resulta un

²² Oszlak (2006: 13) diferencia burocracia de estado, considera que aquella es su expresión material. No obstante, para el autor la noción de estado implica un orden legal, el monopolio de la coerción, la capacidad de cobrar impuestos y de construir símbolos de nacionalidad, así como el reconocimiento de otros estados. Como se observa, se trata de atributos que exceden el concepto de aparato institucional.

²³ En este sentido, se coincide con Brenner (2004; citado en Brandão, 2017), en la idea de que investigaciones futuras deberían ampliar la interpretación referida a la intervención estatal abordando el conjunto de relaciones sociales expresadas través de las instituciones estatales.

²⁴ “El vocablo inglés *implementation* se entiende como “ejecución”, “administración” o “gestión”, y se despega de su idea de culminación, de una finalidad completa” (Pressman y Wildasky 1984; citado en Raidan, 2011: 4).

campo fértil para las burocracias, en su búsqueda de construir y legitimar socialmente su objeto de intervención.

Las citadas tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores, en resoluciones temporal y espacialmente variables. Por ello, la capacidad -o incapacidad- de esos actores de influir sobre la burocracia estatal aparece como dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del estado en una organización social capitalista, Oszlak (1977: 25) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: a) sectorial, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; b) “mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y c) infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado” (ibidem).²⁵

En *cuarto* lugar, al definir los elementos que se consideran explicativos en torno a planificación, región y burocracia cabe precisar su derrotero en el devenir latinoamericano. Desde mediados de siglo XX, la introducción de la planificación del desarrollo regional ha sido insuficiente para alcanzar a componer una matriz de procedimientos y objetivos estables y perdurables que transformara los circuitos de decisión, definición de objetivos y asignación de recursos, condición *sine qua non* para que la planificación regional torne operativas las funciones teóricas previstas. En la práctica, constituyó un método de intervención sin una inserción estructural determinada (Helmsing y Uribe-Echeverría, 1981: 69-70) que fuera independiente de los cambios gubernamentales. Observado desde la perspectiva del lucro con la que

²⁵ Una síntesis de los roles sectorial, mediador e infraestructural puede hallarse en la noción de burocracia como “arena de conflicto.” Según Lowi (1964; citado en Aguilar Villanueva, 1992: 32-33) el diseño e implementación de las políticas públicas pueden pensarse como una arena política en la que convergen, disputan y conciertan las fuerzas políticas. “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (ibidem: 31).

usualmente organizan sus actividades los agentes económicos predominantes, Evans (2007: 34) 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 integrados regionalmente. En ese esquema, un estado que se constituya en registro pasivo, fragmentado y espasmódico de los intereses del capital concentrado (al respecto, ver Fernández, 2016) tampoco puede brindar a aquellas redes lo que éstas no se hallan dispuestas a obtener por sí mismas (economías de escala y alcance, coordinación productiva, productividad sistémica, etc.).

Esta descripción debe contextualizarse en el marco de un estado de situación extendido durante el último cuarto de siglo XX, en el que algunos incipientes estados desarrollistas del América Latina fueron puestos en crisis, fundamentalmente a través del endeudamiento externo -en el plano económico- y de la legitimación cultural de las supuestas ventajas de la desregulación de mercados para reducir y/o morigerar las desigualdades regionales. Concomitantemente, la aceptación generalizada en torno a los efectos supuestamente benéficos de los mercados desregulados para reducir las brechas regionales no ha sido contrapuesta por perspectivas autóctonas que sopesaran dicha presunción, excepto por las visiones latinoamericanas del estructuralismo que fueron perdiendo predicamento en las gestiones gubernamentales. Sin embargo, al subestimarse la interrelación entre burocracia estatal, estructura social y 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 se desatendieran y los estados se concentraran en efectuar intervenciones específicas, para las cuales se ensayaron instrumentos especiales, generalmente asociados a la promoción fiscal y crediticia sectorial -industrial en particular-.

En Argentina, la planificación regional ha referido 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). Al

menos desde fines de siglo XX, ha venido empleándose como un recurso más bien retórico, circunscripto a un listado de lineamientos indicativos relacionados con proyectos de inversión sin estrategia definida, por una predisposición variable del aparato burocrático estatal para sustentar técnicamente sus definiciones de políticas públicas orientadas bajo las premisas de la planificación (Müller, 2011: 17). Asimismo, resulta relevante señalar que los planes elaborados como antecedente, durante el tercer cuarto del siglo XX²⁶ asistieron a interrupciones (golpes cívico-militares de 1955, 1966 y 1976, así como a gobiernos democráticos que extrañamente alcanzaban los cuatro años de vigencia) que dificultaron el desarrollo de una institucionalidad burocrática con capacidad de lograr capacidades y fortalezas para trascender los escenarios de corto plazo.

En resumen, en la experiencia de planificación regional del tercer cuarto del siglo XX: a) los diagnósticos han sido imprecisos o bien su validez era temporalmente acotada; b) se desestimaron las restricciones y condicionantes de la dinámica socio-económica que son propios de las sociedades del capitalismo periférico atlántico sudamericano; c) las políticas regionales han detentado una posición marginal respecto a las políticas sectoriales; d) el Estado Nacional ha continuado desarrollando un papel subsidiario de la acumulación de capital; e) los instrumentos de política básicamente se dirigieron a la relocalización, a la desconcentración y/o a la promoción de inversiones (Coraggio, 1987; de Mattos, 1993; Rofman, 1982; citado en Ataide, 2009: 10). Como corolario de este cuadro de situación, las disparidades identificables entre la región central y las diversas áreas periféricas no han sido transformadas, así como tampoco han sido revertidas la concentración poblacional en aquella, ni las desigualdades de producción, productividad y consumo.

Planificación en contexto regional y burocrático

Lo hasta aquí expuesto lleva a un interrogante intrínsecamente ligado con la hipótesis de la investigación: en su reedición la planificación regional no ha

²⁶ Específicamente, el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977.

incorporado una perspectiva del estado. ¿Esto ha sido de tal modo? Habitualmente, las teorías de desarrollo surgidas en las décadas de 1950 y 1960 han partido del supuesto explícito o implícito de que el aparato burocrático podría conducir -o al menos incidir en- el cambio estructural. Desde estas perspectivas, el estado se encontraba dirigido a fomentar la industrialización, incentivar la modernización agrícola y a construir la infraestructura indispensable para la urbanización (Evans, 2007: 17). A partir del decenio de 1970, las modificaciones evidenciadas en la planificación regional y la evaluación negativa de una parte significativa de los decisores políticos en torno a su desempeño se han conjugado (y reforzado) con las mutaciones sobrevenidas en el clima ideológico que posibilitaron el desembarco de programas de ajuste estructural. De este modo, se ha cuestionado al estado en tanto agente económico con capacidad de regular y distribuir. Recobraron prevalencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su intervención al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada (ibidem: 16-17). Desde este esquema, las generalizaciones en torno a la relación inversamente proporcional supuesta de expansión/retracción entre instituciones del mercado y poder estatal conllevaron a Kahler (1990) a conceptualizar los preceptos que acompañaban a los programas de ajuste como una “paradoja ortodoxa” para la dimensión política y la administrativa.

Desde la perspectiva aquí asumida, la extranjerización económica y el predominio de definiciones externas al territorio nacional realizadas por las dirigencias empresariales transnacionales insertas en estructuras productivas desequilibradas como la de Argentina abonarían a una explicación de corte simplista en torno a los magros resultados de la planificación regional. A partir de esta visión, suele apreciarse una justificación mono-causal a la hora de explicar el relativo fracaso de los proyectos políticos que impulsaron formas de planificación regional desarrolladas desde el aparato burocrático. Este enfoque apelaría a la incierta capacidad de dicho aparato para intervenir de forma decisiva en un sistema

productivo sobre el que agentes escasos, concentrados y externos a la estructura social definen *a priori* su especialización y orientación.

A pesar de las críticas fundadas en torno a los inciertos resultados de la planificación regional, los programas de ajuste estructural evidenciaron su incapacidad para asegurar el crecimiento económico, situación que desde fines de la década de 1980 ha posibilitado la emergencia de perspectivas que relacionan crecimiento económico y regulación estatal. Paradójicamente, desde las visiones económicas ortodoxas, la hipotética raíz del problema, a saber, el estado, era el indicado para convertirse en agente promotor e instrumentador de dichos programas con los que se suponía superar el estancamiento productivo (Evans, 2007: 18).

Por ende, más allá del tradicional desprestigio de las funciones estatales - evidenciadas en las dos últimas acepciones con las que la RAE define burocracia-, Evans (2007: 18) encuentra que la aludida emergencia de perspectivas referidas al estado y el desarrollo implica la aceptación de la relevancia de la capacidad estatal con relación a la pericia y aptitud de las burocracias que lo integran, aunque, sobre todo, en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz.

En base a lo expuesto, aquí se cuestiona que la justificación mono-causal sea conducente para explicar las enumeradas dificultades que albergaron los intentos de planificación regional. Como contrapropuesta, se suscribe la noción de autonomía enraizada (*embedded autonomy*) partiendo del análisis de la relación que Evans (2007) realiza entre desarrollo y estado en países periféricos. Este autor se centra en indagar la capacidad estatal como variable independiente en la selección de políticas públicas y sus resultados, lo que contribuye a comprender las estructuras y procesos que sustentan dicha capacidad. Específicamente, Evans (2007: 36) cuestiona la tendencia a relacionar capacidad con aislamiento, proponiendo que la capacidad transformadora requiere de una combinación de coherencia burocrática interna y de conexiones externas, de una aparentemente paradójica conjunción de un aislamiento burocrático weberiano - concibiéndose por este adjetivo a funcionarios de carrera con inserción estable que actúan de acuerdo con reglas y normas establecidas- con una intensa y

continua inmersión en la estructura social en la que la burocracia se inserta y forma parte.

A esta combinación paradójica se la denomina “autonomía enraizada”. Se trata de un proyecto compartido por una burocracia relativamente desarrollada y una serie organizada de agentes económicos con capacidad de intervenir de forma colaborativa y descentralizada, en un contexto histórico determinado en el que se desenvuelve el aparato burocrático y la estructura social. Por lo tanto, Evans (2007: 36) 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 capital y estado. Este aspecto de la relación compleja entre aparato burocrático y agentes económicos tiende a vislumbrarse en la propia discusión en torno a la planificación regional (distancia entre diseño e implementación, entre los agentes a beneficiar y aquellos favorecidos efectivamente, entre una propuesta teórica y su consecución práctica, etc.).

Por último, debe agregarse que la compleja relación entre aparato burocrático y agentes económicos puede comprenderse a partir de la reelaboración que Basualdo (2002) realiza de la noción gramsciana de “transformismo”. De este modo, se pueden ensayar algunas explicaciones que alumbren comportamientos en apariencia carentes de lógica. En la experiencia argentina del último cuarto de siglo XX, con transformismo se alude al fenómeno de la cooptación dirigencial de partidos y organizaciones populares por parte de sectores minoritarios con capacidad de imponer sus intereses políticos y económicos. Dicha cooptación se ha evidenciado en procesos en los que, en ausencia de un partido conservador con posibilidades de alcanzar la presidencia mediante el sufragio universal -hecho logrado por la Alianza Cambiemos en 2015-, los agentes económicamente dominantes propenden a generar consenso o hegemonía sobre la dirigencia de partidos y organizaciones populares en torno a un patrón de acumulación (valorización financiera) que resulta contrario a los intereses que ésta dice representar (Ibidem, 2002: 16).

Al interior de las burocracias, el transformismo argentino es percibido por Basualdo (2002: 64-65) a través de diferentes elementos: a) dualización de la planta de

trabajadores (auge de contratos temporarios *vis a vis* trabajadores de planta permanente), en la que los contratos asociados al financiamiento internacional posibilitan salarios comparativamente elevados, lo que permite al sistema político financiar a sus cuadros técnicos, lograr nuevas adhesiones y silenciar a los críticos de la gestión; y b) relevancia de los salarios estatales para lograr y mantener la cohesión y funcionamiento vertical, tanto del partido de gobierno como el que ocupa eventualmente la oposición, debido a que bajo este proceso se instaura un fenómeno de cohabitación partidaria en la administración central -la disputa ideológica y política se diluye aún en momentos electorales y cobra centralidad la discusión ética (p.e.: sobre la corrupción). En este esquema, cabe agregar: c) formación de técnicos que integran el aparato burocrático bajo preceptos neoliberales los cuales tienden a naturalizar la necesidad de ajustes estructurales -y, por eso mismo, a desconocer alternativas-; y d) la ausencia de un objetivo compartido que privilegie la persistencia en la búsqueda de consensos entre aparato burocrático y agentes económicos tendientes a procesos sociales virtuosos tales como la industrialización sustitutiva o la equidad regional.

Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET)

En este apartado se toma como punto de partida la reedición de la planificación regional que ha sido promovida, entre otros planes, por el PET y a través de sus variados documentos se somete a consideración la hipótesis de la investigación referida a la incorporación de una perspectiva del estado que resulte útil para profundizar la relación entre planificación regional y aparato burocrático estatal durante la experiencia neo-desarrollista

El PET se inscribe en una etapa de reformulación del rol del estado (2003-2015) en la que se recupera una inspiración estructuralista para las políticas públicas y se propugna una coordinación macroeconómica dirigida al crecimiento económico con empleo e inclusión social. En ese contexto, han proliferado distintos planes con

profundidad diversa en su aplicación y que han despertado relativo interés social debido a sus alcances.²⁷

El antecedente principal del PET ha sido la “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”.²⁸ El Plan ha sido formulado en 2004 por iniciativa del Ministerio de Planificación Federal de la Nación (MINPLAN)²⁹ y ha sido desarrollado en distintas etapas (2008-2009, 2010, 2011 y 2015). Al proponer dicha Política junto con sus diversos instrumentos y metodologías, el Estado Nacional ha intentado generar desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (creada mediante Decreto 1824/2004) un ámbito para la concertación entre actores económicos con el objeto de diseñar escenarios futuros del país en el entorno mundial. La organización del PET se ha propugnado como transversal a las acciones del gobierno, buscando complementaciones y modelos de gestión compartida (MINPLAN, 2004: 5-7).

En el lapso 2003-2015, los instrumentos de política pública de los que dispuso el Estado Nacional a través del aparato burocrático ligado a la planificación han implicado un avance elocuente respecto a los registrados en la década de 1990 en lo

²⁷ Éste es el caso del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012, el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, del Ministerio de Industria. En ese marco, una experiencia emblemática ha sido el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA2) -Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca- (Müller, 2011: 39) del cual ha participado el autor de esta investigación.

²⁸ Esta política establece como objetivos explícitos: a) sintetizar la problemática territorial de la República Argentina; b) establecer las bases del Modelo Territorial “Argentina 2016”; c) proponer estrategias e instrumentos para su implementación (el PET junto a su reglamentación); y d) reconocer a los gobiernos provinciales como participantes necesarios del proceso de construcción del PET (MINPLAN, 2012).

²⁹ El organigrama del MINPLAN contemplado en el Decreto 1824/2004 establecía cinco secretarías (Obras Públicas -con tres subsecretarías-, de Energía -con dos subsecretarías, de Transporte -con cuatro subsecretarías-, de Comunicaciones y de Minería). Asimismo, en la órbita directa del Ministerio se fijaron otras tres subsecretarías, de las cuales una era la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. El PET se desarrolló desde esta última, aunque también contó con la participación de las cinco secretarías citadas y de las otras mencionadas dos subsecretarías bajo órbita directa del MINPLAN.

referido a funciones de control y regulación. Sin embargo, el tradicional rol de facilitador del estado que “actúa como jardinero” no se ha modificado en lo sustancial, debido a que suele tratarse de respuestas burocráticas reactivas a problemas sistémicos que pueden ocurrir en contextos de restricción externa (Lavarello y Sarabia, 2015: 24). En esa dirección, Müller (2011: 20) considera que usualmente el MINPLAN no se ha circunscripto a planificar en 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 asociada al urbanismo que al campo de la economía y la ingeniería (ibidem). Más allá de esta especialización, ya en 2004 esta agencia poseía como objetivos explícitos: a) recuperar la planificación como instrumento de gobierno; b) fortalecer las capacidades estatales; c) abordar la escala nacional en perspectiva continental; d) promover el desarrollo territorial en el marco de un proyecto nacional; y e) articular las políticas públicas de impacto en el territorio (Balestri, 2004).

En las consideraciones iniciales del PET que surge en 2004, se plantea una implementación en dos etapas. La primera se propone para el bienio 2004-2005, desde la cual se define el abordaje de cinco componentes: a) estructura territorial deseada; b) ordenamiento de los espacios provinciales y locales con una definición previa de zonas de atención prioritaria en cada provincia; c) planificación del equipamiento e infraestructura a nivel nacional, provincial y local, necesarios para el nuevo escenario; d) inicio y consolidación de redes de planificación para coordinar y ejecutar las acciones previstas; y e) mejoramiento de las capacidades institucionales para poder asumir las tareas propuestas e inicio del debate sobre el marco normativo. En los dos últimos componentes se aprecia un intento por reorientar y conducir las diversas dependencias del aparato burocrático (incluyendo el orden nacional y provincial) e integrar *ad-hoc* en el Gabinete de Planificación Estratégica a organizaciones empresariales y de trabajadores, organismos de la sociedad civil y del sistema científico-tecnológico para propender a una intervención eficaz. Este formato

de integración acerca al aparato burocrático con los agentes económicos, aunque se desconoce el formato que ordena deliberación y definiciones.

En el documento que acompaña a la etapa 2008-2009 del PET, se describen los desequilibrios territoriales históricos y se califica a las áreas periféricas como un emergente que resulta necesario conocer para transformar. En el mismo se realiza una selección de proyectos de infraestructura en ejecución evaluados como estratégicos para superar la organización territorial heredada. Asimismo, se incluyen herramientas para garantizar la continuidad del plan (Madrid, 2010: 13). Desde esta perspectiva, se han fijado lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades que 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 circunscripto a una enumeración de proyectos de inversión (Müller, 2011: 20).

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 en el que aquel vuelve a declamar una posición central en las estrategias de desarrollo. Desde el inicio, la convocatoria ha procurado instrumentar la discusión sobre problemáticas regionales mediante un proceso de trabajo con las provincias, en el que se menciona el aporte de equipos técnicos a través de los cuales acordar procedimientos metodológicos comunes con los que perseguir objetivos homogéneos (Kosoy, 2010: 2). Estas herramientas permitieron un agrupamiento de las provincias en cinco regiones, de modo de lograr una perspectiva más amplia de las problemáticas abordadas.

Desde ese esquema, se ha pretendido recuperar la planificación como instrumento para organizar objetivos y coordinar esfuerzos en las diversas áreas de gobierno. Frente a las posiciones de raigambre neoliberal, se ha concebido al gasto público en su potencial productivo y al gasto social en tanto 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: 13).

En su documento “Planificación Estratégica Territorial,” se define el desarrollo territorial en tanto proceso a través del que se incrementan “las capacidades de un determinado territorio en post de hacerlo disponible para su uso social” (MINPLAN, 2011: 23). 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 período 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; c) contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada (MINPLAN, 2011).

El PET ha dispuesto de dos metas: garantizar condiciones de vida dignas que contemplen el desarrollo de sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia y construir un estado con capacidad de prever las demandas de inversión en el territorio (Dirección Nacional de Planificación Estratégica -DNPE-, 2008). Asimismo, se define a partir de los siguientes componentes, cuya aplicación se ha propuesto en el orden nacional y provincial y considerando aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura: a) un diagnóstico de Modelo Actual; b) una proyección de 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 intra-territoriales e inter-territoriales, la subdivisión en regiones y micro-regiones, 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 desarrollan 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”, propugna un sistema policéntrico de núcleos urbanos. En el mismo se parte de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se indaga a partir de casos a 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 deberían fundamentar una política nacional en la materia. En el cuarto, “Integración Territorial Internacional”, se sistematizan los avances efectuados por la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional -bilateral y multilateral (MINPLAN, 2011: 11).

En este esquema de exposición de lineamientos ligados a un listado de inversión, cabe considerar la inercia del aparato burocrático a través del tiempo histórico del que han participado los funcionarios intervinientes en aspectos ligados al diseño del PET. Además, en especial relación con esta investigación, resulta significativo esbozar los alcances efectivos de su citada segunda meta -construir un estado con capacidad de prever las demandas de inversión en el territorio-. En el documento que describe la “Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” -la cual como se ha mencionado es antecedente y otorga soporte al PET-, se prevé un acercamiento y convergencia entre la perspectiva de los agentes económicos y el aparato burocrático para constituir una forma de “hacer política territorial en Argentina en donde el desarrollo se evalúa tanto por los logros alcanzados por las personas, como por la cantidad y calidad de las inversiones, la infraestructura instalada o las acciones realizadas por el Estado” (MINPLAN, 2004:

24). Como puede observarse, se trata de una orientación indicativa que recupera indirectamente el valor de “hacer política” mediante perspectivas críticas en torno a la experiencia estatal bajo el régimen de acumulación propio de la valorización financiera.

En el escenario institucional argentino recurrente desde finales de siglo XX, a las problemáticas típicas de descoordinación entre áreas, pueden sumarse tensiones inter-institucionales por la toma de decisiones que comprenden desde la competencia entre organismos hasta el conflicto abierto entre los mismos o bien la carencia de enraizamiento en el sistema productivo con el cual se pretende articular estrategias (Acuña, 2001: 9; citado en Bernazza, 2007: 8; Helmsing y Uribe-Echeverría, 1981: 67). Estas desavenencias exceden la letra del PET, aunque han condicionado sus posibilidades a una enumeración de inversiones públicas. Por situaciones como las enunciadas, la noción de autonomía enraizada en Evans (2007: 35) no debe entenderse en el carácter relativo que le imprimiría una visión dogmática, en el sentido de encontrarse limitado por los requerimientos de la acumulación de capital transnacional. Más bien, la autonomía enraizada del aparato burocrático implicaría una “capacidad de intervenir” que se inscribe en una serie de lazos sociales concretos y estables, que vinculan al estado con la sociedad civil y suministran canales institucionales para la resolución de conflictos enmarcados en los objetivos de las políticas públicas y para el diseño de estrategias que contemplen las particularidades productivas del sector sobre el cual se pretende intervenir.

Contraoponer el devenir del PET al recorrido de otras experiencias nacionales resulta esclarecedor para considerar posibles desafíos futuros. En su explicación en torno al relativo éxito de los estados desarrollistas para conducir la industrialización, Evans (2007: 34) encuentra en experiencias de estados asiáticos que la estabilidad y persistencia en una extensa 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, estos estados también han orientado sus intervenciones a necesidades definidas como estratégicas para un proyecto político transformador en el que

emplean su capacidad de regulación para contemporizar y/o conducir en forma selectiva los intereses de los principales agentes económicos. Contrariamente a lo que suele esgrimirse en torno a los estados latinoamericanos en contextos de auge neoliberal, como el registrado desde 2016, puede resultar esclarecedor el agudo contraste hallado por Evans (2007: 34-35) 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 más en el derrotero de cualquier intento de planificación desde el aparato estatal.

Reflexiones finales

En Argentina, la reedición reciente de la planificación regional no ha logrado incorporar una perspectiva del estado en el contexto del capitalismo periférico atlántico sudamericano. 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. El interrogante que ha guiado este aporte ha girado en torno al conjunto de procedimientos y técnicas que implican una orientación coherente y estable de las intervenciones estatales a necesidades definidas como estratégicas para un proyecto político transformador, en el que el aparato burocrático emplea su capacidad de regulación para contemporizar y/o conducir en forma selectiva los intereses de los principales agentes económicos. No obstante, la experiencia del PET se halla lejos de haber concitado una perspectiva del estado en tanto orientación coherente y estable. Por lo tanto, resulta posible encontrar una disyuntiva entre autonomía burocrática weberiana y enraizamientos: la capacidad política de intervenir (evidenciada en la “vuelta” a los ejercicios de planificación, a una predisposición por integrar federal y sectorialmente diversas demandas) no necesariamente implica el enraizamiento de una agencia de un ministerio en la diversidad y complejidad del sector sobre el que se propugna una intervención. Este aspecto obedece a diversos elementos planteados a lo largo de la investigación.

En *primer* lugar, la capacidad de regular, de “hacer política” en los términos esbozados desde la propia Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que origina el PET, podría inscribirse en el marco de la reconstitución de funciones de planificación en el Estado Nacional que se ha ido retroalimentando en la medida que la intervención posibilitaba y ampliaba nuevos escenarios -productivos y sociales-. Desde el PET se han asumido metas y objetivos que constituyen una loable experiencia de reposicionamiento estatal en materia de planificación regional. Sin embargo, sus metas y objetivos, así como la extensión y diversidad temática que incorporan sus cuatro volúmenes, parecieran obedecer a expresiones sin capacidad cierta de concreción, al menos en el plazo de doce años. Asimismo, las realizaciones del diagnóstico con su proyección han sido circunscriptas a un listado de proyectos de Infraestructura que procuraron atender demandas sociales diversas, aunque sin capacidad efectiva de atenuar o modificar lo que aquí se considera como causa y consecuencia de los problemas propios de la estructura productiva desequilibrada: la progresiva desnacionalización del comercio exterior que ha sido acompañada por una heterogeneidad productiva creciente apuntadas al inicio.

En *segundo* término, el histórico discontinuo interés político-administrativo en torno a los instrumentos de planificación, la inestabilidad temporal y financiera de las dependencias abocadas a la temática y las características de la propia inserción laboral de los funcionarios parecieran alejar la posibilidad de constituir la génesis de un aparato burocrático con características weberianas. Aquí debe incluirse la recurrencia de múltiples formas de contratación que conllevan a una diferenciación sociolaboral, la dispersión y discontinuidad de funciones, la descoordinación administrativa apreciable incluso en la comprensión sobre qué es planificar (de modo que convivieron desde ópticas urbanísticas hasta ingenieriles), la dificultad de formar cuadros técnicos que adscriban a un proyecto político transformador en los tiempos y formas que la propia praxis requeriría, etc.

En *tercer* lugar, los condicionamientos institucionales y estructurales guardan relación con la heredada cooptación dirigencia de partidos y organizaciones

populares evidente durante el régimen de acumulación de valorización financiera por parte de sectores minoritarios con capacidad de imponer sus intereses políticos y económicos. Se ha considerado que la extranjerización económica y el predominio de definiciones externas al territorio nacional -realizadas por las dirigencias empresariales transnacionales insertas en estructuras productivas desequilibradas, como la de Argentina-, son una justificación mono-causal a la hora de explicar el relativo fracaso de los proyectos políticos que impulsaron formas de planificación regional desarrolladas desde el aparato burocrático. Sin embargo, eso no obsta considerar que todo ejercicio de planificación desde el propio seno del aparato burocrático que pretenda modificar un *status quo* determinado halla resistencias en los principales agentes económicos que no siempre podrá sortear, e incluso podrá albergar diferencias internas dependiendo de la visión teórica a la que se adscriba.

Una transformación coherente -por ende, definitiva y perdurable- en la orientación del aparato burocrático ligado a la planificación regional podría haber sido desarrollada mediante reformas dirigidas a su institucionalización. En esto se piensa a la hora de definir una “perspectiva del estado”, se trataría de reformas que vinculen la intervención y una “fidelización” de los funcionarios con la consecución de propósitos colectivos, llevando al estado a intervenir con mayor autonomía respecto de las presiones particularistas de la sociedad (grupos de presión que actúan influyendo la opinión pública, lobbies empresarios, agencias internacionales de crédito, etc.). A la luz de la experiencia aquí consignada, una autonomía enraizada posible se encontraría inscripta en vínculos sociales concretos y perdurables que ligan al aparato burocrático con las diferentes redes de la sociedad civil (incluyendo sindicatos, cámaras empresarias, partidos políticos, etc.) 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 exposición y resolución de conflictos. Más precisamente, una resolución de diferencias en torno a los objetivos de políticas públicas dirigidas a remover los obstáculos inherentes a una estructura productiva heterogénea en el contexto del capitalismo periférico atlántico sudamericano.

Bibliografía

- Abélès, Marc (2015). "Obsesiones antropológicas. Estado y resistencia". In: Abélès, M. *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Attaide, 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; Manzanelli, Pablo; Schorr, Martín (2011). "Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)". *Cuadernos del CENDES* 28 (76): 97-119.
- Balestri, Luis (2004). Planificación de la inversión pública en Argentina. *Seminario Internacional de Políticas Metropolitanas*, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2002). *Sistema político y modelo de acumulación en la argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2005). "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In Basualdo, E; Arceo, E (Comp.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2015). *Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa desde la última dictadura militar hasta la actualidad*. CEFIDAR, Buenos Aires.
- Bernazza, Claudia (2007). "La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Brandão, Carlos (2017). Dinâmica regional na América Latina: borrador para uma proposta teórico-metodológica para tratar da produção social do espaço. In García, Ariel (Comp.) *Territorio y políticas públicas en el Sur. Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- CIFRA-CTA (2016). *La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos*. Buenos Aires: FLACSO.
- Coraggio, Jose Luís (1997). "Perspectivas del desarrollo regional en América Latina". *III Seminario internacional: "estado, región y sociedad emergente"*, Recife.
- Curbelo, José Luis (1990). "La crisis de la planificación regional convencional". *Documentos del ILPES*, 9 (1): 15-27.
- Chudnovsky, Mariana, González, Andrea, Hallak, Juan Carlos; Sidders, Mercedes; Tommasi, Mariano (2018). "Construcción de capacidades estatales Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina". *Gestión y Política Pública* 27 (1): 79-110
- Dirección Nacional de Planificación Estratégica (2008). Plan Estratégico Territorial 2016. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Evans, Peter (2007). "El Estado como problema y como solución". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, ed. Carlos Acuña, 17-54, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Fernández, Victor Ramiro (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del "doble movimiento" polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas* 7 (2): 21-47.

García, Ariel y Rofman, Alejandro (2012). "Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina". *Ensayos de Economía* 39 (1): 61-80.

Helmsing, Bert y Uribe-Echeverría, Francisco (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*, comps. Sergio Boisier, Fernando Cepeda, José Hilhorst, Sohel Riffka y Francisco Uribe-Echevarría, 67-94, Santiago: ILPES.

Kahler, M. (1990). Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment. In Nelson, J. (ed.) *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, p. 33-61.

Katz, Claudio (2014). ¿Qué es el neo-desarrollismo? II- Una visión crítica. Argentina y Brasil. <http://katz.lahaine.org/?p=233>

Kossoy, Mariana (2010). Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Lavarello, Pablo y Saravia, Marianela (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. *Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, Buenos Aires.

Lechner, Néstor (1981). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 43, 1079-1102.

Love, Joseph (1994). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. En Bethel, L (comp.) *The Cambridge History of Latin America*, 6, 393-460.

MINPLAN (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

MINPLAN (2011). Planificación Estratégica Territorial 2016. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

MINPLAN (2012). Proceso de planificación y ordenamiento territorial en la República Argentina. Avances y perspectivas. I Encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, 17-19 octubre 2012.

Madrid, Laura (2010). "Desarrollo local y plan estratégico territorial "1816-2016" Argentina del Bicentenario". *Revista RINCE* 2 (4): 1-18. <http://rince.unlam.edu.ar/>

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". *Realidad Económica* 260: 24-53. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-0e47-95b9.pdf>

O'Donnell, Guillermo (2003). "Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión". En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ed.), *La Democracia en América Latina*, Dirección para América Latina y el Caribe, Nueva York.

Oszlak, Oscar (1977). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas". *Postdata*, n. 11, pp. 11-56.

Raidan, Ariel (2011). *El INTA. Capacitación y desarrollo. Núcleos problemáticos, estrategias y desafíos en la implementación del Proyecto Estratégico Institucional. VI Congreso Argentino de Administración Pública "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social"*. Buenos Aires.

RAE (2016). Definiciones de planificación y de región. <http://dle.rae.es/?id=TJwPLbd> y <http://dle.rae.es/?id=ViolAfG>

Raffestin, Claude (1993). *Por una geografía do poder*. São Paulo: Ática.

República Argentina (2004). Decreto 1824. Incorporación y objetivos de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública al Organigrama de Aplicación del MINPLAN, Buenos Aires. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102007/norma.htm>

Ruiz López, Domingo y Cadenas Ayala, Carlos (2004). "¿Qué es una política pública?" *IUS. Revista Jurídica*, 5 (18) 43-49. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%3%89%20ES%20UNA%20POL%3%8DTICA%20P%3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%3%89%20ES%20UNA%20POL%3%8DTICA%20P%3%9ABLICA.pdf)

Salamero i Salas, Antoni (1987). "La planificación regional: sus limitaciones. La experiencia catalana". *Estudios Regionales* 9 (19): 121-130. www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf242.pdf

Vuskovic, Raúl (1987). "Prebisch y su teoría del capitalismo periférico". *Comercio exterior* 5 (37): 409-413. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/198/13/RCE13.pdf>