

Título:

“Territorialidades manufacturadas”: Lógicas político-institucionales y gestión del espacio. El caso PNDOT

Autoras:

BRANDÁN ZEHNDER, María Gabriela.

Lic. En Ciencia Política (UCC). Doctoranda en Ciencia Política (UNC). Becaria CONICET-UCC Colectivo de Investigación “El llano en llamas” www.llanocba.com.ar.

Av. Armada Argentina 3555. Córdoba Capital

mbrandanzehnder@gmail.com

DE LA VEGA, Candela.

Lic. en Ciencia Política (UCC). Maestranda en Administración Pública (IIFAP-UNC).

Becaria SeCyT-UNC. Colectivo de Investigación “El llano en llamas” www.llanocba.com.ar.

Av. Armada Argentina 3555. Córdoba Capital

cande_dlv@yahoo.com.ar

HERNÁNDEZ, Juliana.

Lic. En Ciencia Política (UCC). Doctoranda en Ciencia Política (UNC). Becaria CONICET-UCC Colectivo de Investigación “El llano en llamas” www.llanocba.com.ar.

Av. Armada Argentina 3555. Córdoba Capital

juliana.hndz@hotmail.com

Sección: Avances de Investigación

Título: “Territorialidades manufacturadas”: Lógicas político-institucionales y gestión del espacio. El caso PNDOT”

Resumen

Durante los últimos años hemos asistido a una visibilización creciente de los conflictos en torno al territorio urbano y rural que dan cuenta del desigual acceso y disfrute que experimentan diferentes grupos poblacionales en nuestro país. Lejos de entender el territorio en términos físicos, este se presenta como espacio y objeto de lucha donde tienen lugar relaciones políticas, económicas, sociales, culturales e históricas que, en su tensión y confrontación permanente, definen límites, prácticas y patrones de organización social. En este trabajo nos detendremos en analizar la lógica político-gubernamental –a través de una política pública- que pone en escena una racionalidad del Estado en relación a la gestión del territorio y sus bienes. Nos centraremos en la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004-2016) con el objetivo de trazar un estudio crítico respecto de los supuestos ideológicos que la inspiran.

Palabras clave: Conflicto – Gubernamentalidad – Territorio – Políticas Públicas

Title: “Manufactured territorialities”: political-institutional logics and space management. The PNDOT policy.

Abstract

In recent years we have witnessed an increasing visibility of conflicts around territory (in urban and rural contexts) that accounts for unequal access to land experienced by different social groups in Argentina. Far from understanding territory only in physical terms, this article presents it as a space and object of struggle where political, economic, social, cultural and historical relations take place. Territorial conflicts represent a tension between different logics and languages: economical and financial logics, political-governmental, and practices or languages of subjects that resist these logics. We will focus on the “Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT)” (2004-2016) with the aim of analyze the ideological assumptions in which it is inspired.

Key words: Conflict – Gubernamentality – Territory - Public Policies

Introducciónⁱ

“Un espacio es la inscripción en el mundo de un tiempo.
Los espacios son realizaciones, inclusiones en la
simultaneidad del mundo externo de una serie de tiempos,
de ritmos de la ciudad...”
Lefebvre, 1971

Durante los últimos años hemos asistido a una visibilización creciente de los conflictos en torno al territorio, tanto en el ámbito urbano como rural. Conflictos relacionados a la tenencia de tierras, la contaminación de ríos y lagos, las erradicaciones forzadas de asentamientos urbanos, o a raíz de la instalación de empresas mineras; son algunos ejemplos que dan cuenta del desigual acceso y disfrute al mismo que experimentan diferentes grupos poblacionales en nuestro país.

Lejos de entender el territorio en términos físicos, este se presenta como espacio y objeto de lucha (Núñez y Ciuffolini, 2011). En él tienen lugar relaciones políticas, económicas, sociales, culturales e históricas que, en su tensión y confrontación permanente, van definiendo sus límites, prácticas y patrones de organización social.

Los momentos de conflicto territorial representan una tensión entre lógicas económico-financieras, lógicas político-institucionales y las prácticas o lenguajes de aquellos sujetos que alzan su voz en contra de estas lógicas. En este trabajo nos detendremos en analizar la lógica político-institucional que pone en escena la racionalidad del Estado en relación a la gestión del territorio y sus bienes. En consecuencia, los dispositivos estatales que a este fin se implementan, tales como las políticas públicas, resultan elementos de análisis ineludibles.

Este artículo centra su atención en la “Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004-2016): Argentina 2016” (PNDOT, en adelante). Esta política pública fue diseñada y presentada en el año 2004 durante el gobierno del expresidente Néstor Kirchner, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En tanto se presenta como política de “ordenamiento territorial”, forma parte de una tendencia iniciada recientemente a nivel latinoamericanoⁱⁱ que refleja una reaparición de las preocupaciones territoriales en las instancias nacionales de gobierno (Costamagna, 2007).

Particularmente en Argentina, esto se ha traducido en un discurso favorable a lo que se ha llamado “ordenamiento territorial” u “ordenamiento económico territorial”, actualmente extendido en todos los niveles de gobierno. Al mismo tiempo, según Costamagna (2007), aunque con diversos grados de complejidad, se están llevando adelante programas y planes de este tipo en muchas provincias y en un elevado número –difícil de precisar con respecto al total– de municipios.

El objetivo del presente trabajo es trazar algunas líneas de estudio crítico respecto de los supuestos ideológicos que inspiran la PNDOT. En un lenguaje lefebvriano, nos interesa posar la mirada sobre las “representaciones del espacio” (Lefebvre, 1976) que contiene esta política; es decir, se busca reconocer las formas y las estrategias (más bien técnicas y racionales) a través de las cuáles el espacio es construido, producido, proyectado por el Estado. Es que, como explica este autor, el espacio es un instrumento político intencionalmente manipulado; es un procedimiento en manos de un poder o clase dominante; es ideológico y sapiencial, en tanto comporta representaciones elaboradas; y está vinculado con la reproducción de relaciones de producción.

Para esto, presentamos en un primer apartado un conjunto de conceptos que sustentan y dan sentido a la forma de abordaje que proponemos para analizar la PNDOT. Posteriormente, el análisis de la política en sí, se presenta estructurado en tres sub-aptados, articulados a partir de las dimensiones temporales sobre las que se estructura la PNDOT. Al respecto, esta política contiene un marcado relato sobre el tiempo pasado, el presente y el futuro; de ahí que éstos sean los ejes generales que nos permiten presentar el estudio.

Por último, en cuanto a los aspectos metodológicos, nos serviremos de la técnica de análisis de contenido aplicada al documento escrito de la PNDOTⁱⁱⁱ.

Elementos conceptuales para pensar el PNDOT

A lo largo de los últimos años, se manifestó una creciente preocupación en los científicos sociales por incorporar el “espacio” en sus explicaciones e interpretaciones de los fenómenos sociales. No obstante, esta necesidad viene acompañada de una lectura ampliada que no se limita a realizar una descripción del mismo como ámbito material en el que se disponen elementos, sino que presenta al espacio como el lugar de la producción y reproducción de las relaciones capitalistas^{iv}.

Como señala Ciuffolini (2011), “visto así, el espacio es el resultado de un conjunto de dispositivos y de disposiciones sociales que, a partir de la concurrencia interdependiente de las relaciones de fuerza desplegadas en torno al control y a la posesión de los recursos sociales, configuran identidades y campos de comportamientos posibles. Estas fuerzas condensan en una específica –es decir histórica- partición del espacio en formas, también específicas, de distribución y jerarquización de los elementos y sujetos dispuestos en él” (p. 22).

El espacio deja de interpretarse, entonces, como un lugar neutral para convertirse en una categoría política: es el resultado de un conjunto de relaciones sociales, constituyéndose en el ámbito en el que entran en juego un conjunto de lógicas (subjetivas, político-institucionales, financieras, entre otras) que interactúan y se contradicen, se solapan y disputan, definiendo y significando a ese espacio.

De esta manera, emerge una conceptualización del mismo que acentúa su carácter dinámico, en tanto es el producto de la operatoria de una multiplicidad de lógicas y dispositivos; y, además, cuya configuración siempre es contingente y no refiere a la voluntad e interés de un solo actor (ejemplo, el Estado), sino que es el sitio de contestación, en el que se despliegan resistencias y luchas frente a las prácticas de dominación, explotación y/o sujeción. (Routledge, 1997 en Ciuffolini, 2011)

Tal como fuera señalado previamente, la proliferación de políticas y programas orientados a la “Ordenación Territorial” en Latinoamérica en general, y Argentina en particular, evidencia en alguna medida la relevancia que adquieren las lógicas político-institucionales en la configuración de ese espacio, muy especialmente tras la crisis de la hegemonía del modelo neoliberal y la irrupción de lo se ha venido a llamar “gobiernos de corte progresista”, integrantes de una “izquierda político-social” (Pomar, 2011)^v, o al menos con “una fuerte retórica antineoliberal”, que coinciden con el ciclo de recuperación económica que permitió morigerar tensiones sociales. En particular, nos interesa destacar que, más allá del adjetivo con el que se los califique, estos gobiernos han sentado las bases para una nueva relación entre las tradicionales dicotomías Estado y Sociedad, público y privado, política y economía. En general, se trata de hacer notar la evidencia de un “rol más activo” del Estado (Gudynas, 2009), por contraposición a las formas de intervención estatal de las décadas anteriores que se amoldaron al imperativo de un “Estado mínimo”^{vi} frente a un mercado omnipresente. Estos regímenes se han caracterizado por recuperar cierto nivel de intervención estatal sobre la economía y ciertos instrumentos de políticas sociales que habían sido desmantelados por el neoliberalismo sin que ello supusiera una modificación sustantiva de la matriz distributiva característica de dicho modelo (Taddei, 2012).

Así, los gobiernos “progresistas”, representan una especie “retorno de lo público” (Ciuffolini, 2011). Lo anterior nos exige enfocar y reconocer el desplazamiento que sufren los mecanismos de regulación política también dentro del territorio.

En el territorio, cada lógica que opera tiene una modalidad distintiva de hacerlo, siendo la propia de la político-institucional, “la de ser una fuerza que homogeniza y fragmenta a la vez. Dos son las herramientas privilegiadas para promover y mantener esa unidad disociada y diferenciada: la

ley y el aparato administrativo. A través de ellas, opera y se realiza la gestión del dinero y el capital, de poblaciones y mercancías y cosas y de espacios y lugares” (Ciuffolini, 2011, p. 24).

Siguiendo este planteo, las políticas públicas emergen dispositivos centrales para esta lógica (junto a la ley y el aparato represivo –policial y legal- que asegura su cumplimiento), y por lo tanto, se refieren a mecanismos de poder (Foucault, 2009).

Durante años, los análisis politológicos respecto de las políticas públicas se han visto presos de dos perspectivas: aquella que analiza el proceso de elaboración de la política (diagnóstico de la problemática a la que da origen, análisis de los recursos, decisión) y los logros/dificultades de su implementación; o bien, aquella otra que hace énfasis en la gestión de la política pública propiamente dicha, en tanto repara en las fortalezas y debilidades de la administración pública para llevarla a cabo. Incluso, aquellos análisis que han pretendido incorporar a otros sectores de la sociedad civil al proceso decisional (teorías del empowerment y diseños participativos de las políticas públicas), no han sido capaces de construir una lectura alternativa al análisis de la política por la política misma.

Es así que nuestra propuesta conceptual permite acercarnos a la lectura de las políticas públicas desde una mirada crítica que repare en sus efectos de poder. Como hemos sostenido en otros trabajos, “buscamos adentrarnos en una interpretación de la política pública que exceda el análisis de la institución que la diseña o implementa, así como también que no se limite a desentrañar la función de la política pública por sí misma” (Brandán Zehnder, Hernández y Monte, 2010). Así, el valor de este análisis radica en adoptar un punto de vista exterior a la institución (y a su función) para captar las relaciones de poder, no en el interior de ella misma, sino en el modo en que estas relaciones constituyen técnicas con valor operativo en procesos múltiples (Foucault, 2009).

Finalmente, consideramos que la dimensión temporal era significativa en este caso para abordar el análisis del PNDOT. Precisamente porque el documento que contiene la letra de la política se piensa como una línea de acción para el futuro, pero además, porque una lectura política del espacio, como ya fuera señalado, no puede dejar de pensarse a través del tiempo y a partir del mismo, es que los próximos apartados problematizan los supuestos teóricos de la política y su abordaje respecto del espacio a partir de una clave de lectura que se centra en tres momentos: el pasado, el presente y el futuro.

El pasado: dependencia, desintegración y desigualdad

El pasado, en tanto situación histórica previa, emerge como el punto de partida para pensar el Plan de Ordenamiento Territorial. La justificación de su puesta en práctica se erige sobre un diagnóstico de las formas de intervención y penetración del Estado previas al período actual, que en alguna medida han generado sedimentaciones en el territorio que es preciso revertir.

En este sentido, se recupera un pasado creado para la evaluación del presente, se imprime en esta categoría una historia, marcada por el neoliberalismo y la fragmentación territorial, que es lo que configura un territorio actual y que condena al territorio a una condición previa, creada “expost” para justificar el futuro. Es decir, el pasado es leído a condición de configurar una necesidad de modificación en el presente.

Precisamente, el rescate de esa historicidad se traduce en la concepción de la política respecto de los procesos territoriales que caracterizan a la Argentina. El énfasis puesto en los mismos, en lugar de la identificación de problemas territoriales puntuales y aislados, dan cuenta por un lado, de la interrelación de las lógicas que se disputan en el territorio pero, además, de la dinámica que éstas le imprimen en tanto existen sedimentaciones pero también devenires que habilitan instancias futuras de cambio que precisamente no son transformaciones naturales sino que deberán ser “guiados o tratados”, habilitando la intervención de lo estatal.

“De allí que en este contexto, definir cuál es la situación territorial del país no se limita a realizar un listado de problemas que deben ser corregidos puntualmente, sino a identificar los procesos territoriales que deberán ser guiados o tratados en forma integral a través de juicios de valor

orientados a seleccionar alternativas o estrategias de gestión para la toma de decisiones sobre su organización futura.” (p.5)

Así, la configuración territorial argentina se describe presa de modelos de desarrollo previos inscriptos a partir de una estructura centro-periferia que ha significado, como consecuencia, un diseño del territorio desequilibrado y desigual.

“Hoy se puede observar un territorio formado por regiones "ricas" y regiones "pobres", resultado de decisiones que no siempre tuvieron como objeto el desarrollo de un modelo autónomo de país sino el crecimiento de economías externas producto de la dinámica del modelo centro-periferia.” (p.4).

En este sentido, la distribución del territorio nacional es el resultado, entre otras cosas, de lógicas político-institucionales previas orientadas hacia el “afuera”, caracterizado como responsable de los desequilibrios actuales del territorio. Así, los modelos productivos asociados, tanto al modelo agro-exportador como al modelo financiero y/o de servicios, propio de la década de los `90, imprimieron en el territorio una serie de configuraciones, vinculadas a las necesidades de economías económicamente más avanzadas, inhibiendo el surgimiento de un modelo autónomo de configuración territorial que se adapte mejor a los objetivos, potencialidades y dificultades.

Esta situación se describe como una ineficiente asignación de recursos asociado a un patrón de “dependencia” y a una lógica política que accionó en connivencia con el capital.

Por otra parte, ese pasado podría ser analizado a partir de dos mojonos históricos, atravesados por esta dependencia centro-periferia: por un lado, el modelo agroexportador que supuso la dependencia productiva de nuestro país respecto de los bienes primarios especialmente localizados en la zona pampeana; y un pasado más próximo a nuestros días, vinculado a la financiarización de nuestra economía y a las políticas neoliberales de la última década del siglo XX. Así,

“El diseño territorial centro-periferia propio del modelo productivo de la Argentina agro-exportadora no es adecuado para pensar los desafíos de la Argentina inserta en la globalización., pero además en un momento de redefinición política nacional.

El mundo globalizado sorprende a Argentina en un momento de fuerte reflexión sobre sus posibilidades futuras y de apertura hacia el MERCOSUR; pero también en un momento complejo de su vida política interna, donde se creó una situación ficticia de "bienestar" y de "desarrollo", que llevó al quiebre económico, social e institucional del país a fines del siglo XX y por lo tanto, a una situación de parálisis y fragmentación del territorio nacional.” (p.4)

De esta manera, la desintegración del territorio ha tenido como consecuencia la existencia de zonas ricas vinculadas a las actividades productivas imperantes en cada tiempo histórico, y zonas pobres o relegadas respecto a ese mismo modelo productivo. Esta situación, a su vez, ha sido peor aún en regiones en las que las “dotaciones naturales” que les son propias resultan hostiles, impidiendo generar actividades económicas competitivas. En otras palabras, el modelo productivo imperante en cada tiempo histórico supuso una relegación de las zonas que no se adaptaran o fueran funcionales al mismo, generando como consecuencia un territorio desintegrado productivamente en lugar de pensar un modelo de desarrollo que tuviera como premisa la inclusión de todas las regiones de acuerdo a sus potencialidades.

La consecuencia inmediata de este desequilibrio territorial ha sido la desigualdad, en algunos casos vinculada a condiciones heredadas y “naturales”, como en estas últimas zonas y en otras, como resultado de la ineficiencia o desidia del Estado para garantizar el acceso a servicios básicos (falta de inversión en infraestructura, cloacas, pavimentación, salud, educación, etc.). De esta manera, el Estado no sólo no ha actuado para aliviar la inequidad natural sino que ha sido cómplice de profundizarla aún más debido a la falta de inversión y planificación.

“(…) existe una clara desigualdad en la distribución del potencial económico, fruto no sólo de la naturaleza sino particularmente de la aplicación de modelos de organización económica que han creado diferencias marcadas en las posibilidades de desarrollo de cada provincia (...) “A este cuadro heterogéneo de desequilibrios estructurales del territorio nacional, se debe sumar una serie de déficits crónicos a nivel de infraestructura y servicios básicos” (p.4)

La contracara de la desigualdad es, según el caso, el aumento de la marginalidad, la violencia, y la ampliación de la brecha de la inequidad. Sin embargo, la ruptura con ese pasado no sólo se

relaciona con un nuevo modelo productivo sino que, además, con un cambio en la mentalidad política que pone en escena a un Estado promotor y activo en el diseño territorial que implica la puesta en juego de dos dimensiones temporales: el presente -momento de la acción- y el futuro – como horizonte posible-.

El presente es el momento de la acción

El presente es el momento de la decisión y de la acción. Lo que hay que decidir es justamente un nuevo “patrón territorial”, al decir del mismo documento. Como un “patrón” de diseño o de medida, esto implica la creación de un nuevo conjunto de reglas generales del territorio que le den un sentido global al mismo, y desde donde puedan calcularse sus posibilidades y límites. Es la diagramación de una estructura que otorga previsibilidad al territorio al definir acciones y conductas esperadas:

“Hoy, en el esfuerzo por revertir esa situación, el territorio marca fuertes deficiencias que hay que superar para poder pensar en un desarrollo posible y sustentable, basado en la creación de un nuevo patrón territorial y en la revalorización de la capacidad interna de las diferentes provincias y áreas geográficas del país.” (p.4)

La PNDOT representa la sistematización de esa estructura de reglas territoriales que reemplazarán a otras, las del pasado. Eso es lo que marca el cambio de una “situación territorial” a otra. Concebir al territorio y su tiempo como una “situación” da cuenta de la posibilidad de dinamismo que se le imprime. El territorio es susceptible de movimiento, de cambios, mutaciones. Y esos cambios solo son posibles en el “hoy”: el esfuerzo de “reversión” es hoy. El pasado, como tal, es esa herencia vedada a la acción presente y, entonces, la configuración territorial heredada es una acción definitivamente concluida.

En la PNDOT la transformación territorial que augura como urgente y necesaria lejos de ser un simple cambio, se trata de una reversión y una superación. En una propuesta de ejercicio dialéctico, esta política se presenta asimismo como negación y superación del pasado. El presente es la posibilidad de oponerse a la vieja “situación territorial” y, además, agregarle valor.

“En síntesis, es necesario crear una nueva política que permita superar los desequilibrios señalados en las páginas precedentes y gestar un nuevo escenario territorial que conduzca a la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. En la actualidad, el proceso de globalización de la economía está generando en Argentina diversos procesos territoriales que señalan la necesidad de crear nuevas formas de organización del territorio más funcionales para el desarrollo de la producción con inclusión social y competitividad internacional” (p.15)

El presente es el tiempo de la creación, de la gesta y de la construcción; aunque no se trata de acciones espontáneas. La PNDOT marca el hoy como un momento de “poder pensar” el rumbo de esa construcción, como decía una de las citas anteriores. Es el registro de un acto reflexivo y consciente: identificar problemas, procesos, demandas; y, en consecuencia, seleccionar alternativas o estrategias de acción. La decisión se presenta como una acción profundamente analítica y coherente.

“Para generar el nuevo escenario - considerado un desafío para toda la sociedad y su gobierno – es necesario poner en juego una estrategia de combinación entre la visión global y las intervenciones inmediatas, en la seguridad que la construcción del escenario deseado se basa en una secuencia ordenada entre: la revisión del escenario actual, la definición de un conjunto de estrategias que integren acciones puntuales de pronta realización y la ejecutividad, capacidad gerencial y recursos para ponerlas en marcha. Se debe superar el abismo entre las palabras y las cosas, entre el largo y el corto plazo y tratar de unir los deseos con la realidad, las intenciones globales y estratégicas de construir un nuevo modelo territorial de país con la ejecución concreta que paso a paso conduzca a alcanzar los objetivos planteados.” (p.14)

La PNDOT es el resultado de una “secuencia ordenada” que integra un diagnóstico determinado, por un lado; un objetivo de futuro, por otro; y una acción que conecta racionalmente ambos extremos. Es la acción del presente, constituida en la PNDOT, quien sutura el “abismo” entre pasado y futuro, pero también entre futuros próximos y futuros más lejanos.

El éxito de esta sutura se asegura en el tipo de “pegamento” que la política aplica: “los valores desde los cuales se gestó históricamente la grandeza de nuestro país”.

“Desde esta perspectiva, el Gobierno Nacional a través de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se hace eco de estas profundas necesidades cotidianas y demandas, e intenta revertir el proceso de deterioro social reconstruyendo a través de las diferentes políticas públicas, los valores desde los cuales se gestó históricamente la grandeza de nuestro país (...) arraigo, compromiso con el país, responsabilidad política, respeto mutuo, conciencia nacional, solidaridad, participación, creatividad, identidad (...) La valorización de estas necesidades y la recuperación de los valores de las personas son lo que inspira a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, aportando una visión de abajo hacia arriba que complementa la visión del Estado y permite generar un escenario de alianzas entre Sociedad y Estado para el desarrollo real y posible del territorio. (...) La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no es un proyecto técnico vacío de contenido humano y social; por el contrario es y deberá ser una oportunidad para que los habitantes de esta tierra podamos recuperar los valores necesarios para disfrutar de una vida digna.” (p.19)

En tanto política de negación del pasado, la política pública se autoconstituye a sí misma y se reivindica portadora y viabilizadora de valores sociales^{vii}. En efecto, toma distancia de una visión técnica y profesionalista de la política que, según el documento, es propia de ese pasado y que ha consumado una separación entre sociedad y Estado. Al contrario, la PNDOT anuncia que los valores “no han muerto” y que ellos representan la presencia y la proyección de la sociedad en el accionar estatal.

Es interesante observar que esta política, aunque de una forma quizás un poco débil y superficial, detalla cuáles son esos valores que intenta expresar. Se trata de aquellos que acompañaron la “gesta histórica de la grandeza de nuestro país”, y enumera “arraigo, compromiso con el país, responsabilidad política, respeto mutuo, conciencia nacional, solidaridad, participación, creatividad, identidad”.

Nuevamente la política pública asume otro como puente entre pasado y futuro^{viii}, ahora rememorando de alguna manera un sentido selectivo del pasado que se constituye en “el pasado significativo”, el pasado “de la grandeza de nuestro país. Es ese pasado el que cobra carácter configurativo en el hoy. Parafraseando a Williams en su definición del concepto de tradición (Williams, 1977), es esta continuidad del pasado lo que le da al presente su condición preconfigurada al resultar poderosamente operativa dentro del proceso de definición e identificación cultural y social.

Más allá del contenido concreto del componente valorativo, este registro de una moral explícita en las políticas públicas se repite en otras políticas, lo que contribuye a dibujar una tendencia interesante de observar.

La forma en que el PNDOT se presenta a sí misma y a las políticas permite pensar una cierta forma la institucionalidad estatal que ahora asume su permeabilidad hacia aquello que llama “lo social y lo humano”. Ya no es solamente la apertura a la participación social en la definición y/o gestión de políticas; es más que eso: es la absorción de un sustrato moral e ideológico (en tanto sistema de significados y valores) que funcionará como una especie de meta-código fundamental y constitutivo de la acción estatal y que garantiza sintonía con el resto de la Sociedad. Entre la Sociedad y el Estado se crea, así, una “voluntad común explícita”:

“A partir de esta voluntad común explícita será más fácil diseñar y poner en marcha un proyecto político nacional y superar la situación de "mosaicos" regionales y provinciales vigente.” (p.17)

Declarando su accionar basada en valores y proyectos, la estatalidad se robustece para dejar de ser sólo una estructura esquelética de gerencia o dirección administrativa técnicamente eficiente o de dirección administrativa. Así, se revitaliza y vuelve a entrar en escena la magnitud de su accionar^{ix}.

“La construcción de una Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial requiere de un Estado activo, promotor, capaz de estructurar políticas y estrategias operativas. No obstante, para lograr una intervención de esa naturaleza en la gestión del territorio no se puede depender sólo de la acción de las autoridades nacionales, es necesario apelar a la consolidación y fortalecimiento de los gobiernos provinciales y locales en el tema territorial, a la participación social, al avance de la

integración socio-económica interna, de la integración y cooperación internacional – en particular en el Bloque MERCOSUR - y a la consolidación de un desarrollo económico sustentable y mejor repartido geográficamente.” (p.16)

La definición del territorio por la política pública va directamente ligada a la definición del lugar de la estatalidad en ese mismo territorio. En esa operación, el discurso de la estatalidad sella un matrimonio entre Sociedad y Estado para conformar entre líneas un "nosotros" que cimentará un nuevo haz de relaciones sociales.

La gestión del futuro

Aquel pasado de grandeza que se remite a principios de Siglo XX vuelve a ser invocado para diagramar y recuperar el lugar de la Argentina en el escenario internacional. El futuro prometedor de esta política se inspira en los análisis de las deficiencias del pasado, y necesita de la condensación de solidaridades y apoyos para llevar adelante el plan propuesto, comprendiendo así al territorio como producto de un consenso. Esta proyección en el tiempo es el primer registro de futuro que se manifiesta desde el ámbito gubernamental. Lectura que invisibiliza las propias contradicciones de “sentar un plan de futuro”. Más allá del lenguaje no técnico del escrito, la lectura predictiva y funcional que subyace a la política pone en evidencia la tendencia al manejo regular de recursos, personas, bienes y territorio.

Esta mirada hacia el territorio es la que por un lado invisibiliza las propias tensiones del uso y distribución de los recursos; y por el otro, habilita la emergencia de las oposiciones y críticas que ese plan de futuro intenta imponer. La manera en cómo estas tensiones se resuelvan dependerá de la posibilidad de concretar o no “el futuro del país” diagramado desde Nación, por lo tanto, fijar los límites, establecer las fronteras de lo posible, de la actuación futura son concomitantes con la gestión del territorio.

De esta manera se invoca la lógica gubernamental para diagramar y configurar el territorio donde se aplicarán las estrategias de ordenamiento. En este sentido, y como bien señalamos oportunamente, es la lógica político-institucional la que homogeneiza y fragmenta a la vez (Ciuffolini, 2011).

Al fragmentar y diagramar en este futuro de país el territorio, se está delimitando lo deseable, lo realizable, lo posible, en contraposición a todo aquello que debe ser superado y dejado de lado en esta política de Estado. Son esos mismos argumentos los que vienen a fragmentar, jerarquizar y excluir a diferentes territorios entre sí, algunos serán el centro de producción por excelencia (no hay otra referencia más que al modelo de primarización de la economía) y otros que serán sólo zonas de circulación.

Este trazado del porvenir planteado en el PNDOT es el que fundamenta realizar a la Argentina como un “competidor” válido en la economía mundial. Para alcanzarlo, cuatro conceptos funcionarán como orientadores de la estrategia territorial para llegar a ser los que señalan como una “nación creciente”. Estos elementos se pondrán en juego en el “nuevo escenario territorial” para la realización del futuro: “la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa”.

La Argentina equilibrada supone integrar dos elementos fundamentales. Por un lado, la referencia a aquellas políticas del pasado que fragmentaron y aislaron los diversos elementos del territorio nacional, y que por lo tanto es preciso volver a unir y conjugar, como si se tratara de un conjunto de recursos dados capaces de vincularse en una estrategia de redes territoriales. Y por otro, es el argumento central para la intervención del estado nacional en las provincias y municipios, señalados como débiles y económicamente deficientes, dentro de un juego de poderes, fuerzas y también recursos.

La fragmentación del territorio nacional a causa de lo que se reconoce como políticas ineficientes, y la debilidad de las provincias para enfrentar esta situación, son los justificativos para la intervención del estado nacional en búsqueda del equilibrio. La *mano visible* va manifestando toda su corporeidad como único canalizador de estos juegos de pesos y

contrapesos en el concierto económico nacional. Este equilibrio remite a vincularlo a un esquema clásico de la economía, el Equilibrio de Pareto. Se asume una presencia fija de recursos, disponibles en el territorio, es decir, los recursos están presentes más allá de “sus vacíos”^x, y lo que entra en discusión es su distribución en cuanto alcanzar el equilibrio óptimo en la distribución productiva. La primarización *de la economía* vuelve a ser el eje a través del cual se desarrollan las políticas.

“Estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas, para que puedan colaborar solidariamente en la construcción de un territorio más funcional, equilibrado y equitativo, adaptado al desarrollo social, económico y ambiental deseado para la Argentina futura y con capacidad para sustentar los procesos generados” (p.15)

Pero la posibilidad de equilibrar el territorio fronteras adentro, implica además su *integración* fronteras afuera. Aquí se ponen en tensión dos estrategias si bien concomitantes no por ello contradictorias. Mientras que el equilibrio promueve estrategias de gestión administrativas y legales capaces de contribuir a pensar la multiplicidad del territorio como unívoco, desde la integración comienza a desdibujarse la frontera nacional para pensarse una estrategia de vinculación regional. Cada territorio será promovido como lugar de tránsito del capital, como flujo inmediato de recursos que necesita acelerar su velocidad.

La Argentina integrada es a la vez la mirada del tiempo sobre el espacio, donde prima la velocidad de circulación de capitales. La rapidez e inmediatez que demanda la lógica de producción capitalista es la que guía la pretensión de construir un país para “dejar de ser un mosaico desarticulado”, interna como internacionalmente.

“Integrar en forma fluida todo el territorio nacional, incrementado la accesibilidad, conexión e interrelación entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado, acentuando a su vez la conectividad con los países limítrofes” (p.22)

Esta búsqueda de integración equilibrada se fundamenta en adoptar la concepción de un territorio como unicidad, en su planeación productiva, en su vinculación regional, dejando de lado la multiplicidad de territorios existentes, y con ello las resistencias localizadas.

De ese modo, pensar la estrategia de integración implica sostener una vez más, la propuesta del desarrollo. “No hipotecaremos las generaciones futuras” parece ser la guía argumentativa de la constitución sustentable del territorio. Y sobre eso se planeará la imagen del país deseado. Esto parece ser más una invocación de los organismos internacionales de crédito que un argumento sostenible de la política en sí misma.

Por último, la Argentina socialmente justa es remitir a un discurso histórico que logra conjugar el apoyo social necesario para el emprendimiento. Esta impronta peronista es la recuperada en la planeación estratégica de la sociedad. La reminiscencia a una sociedad homogénea que contiene esta sentencia es la que lograría el apoyo social que el proyecto necesita.

Se perciben argumentos que más que trabajar sobre las líneas del presente, se proyecta un futuro, a veces hasta fantástico, cómo si una política pudiera predecir, regular y estimular los argumentos de la acción. Sobre esta política además se proyecta un cambio de valores sociales que son los que promoverán “la creación de lazos sociales, económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equilibrada y justa”. Como si la justicia se pudiera medir, como si la sociedad se pudiera estipular.

Conclusión

A lo largo de este trabajo hemos pretendido describir las “representaciones del espacio” que construye la Política y Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, leyendo los supuestos ideológicos de la misma en clave de su relato temporal.

Así, primer lugar, el diagnóstico y análisis de la situación territorial de Argentina ameritan una lectura de un pasado que responde a un patrón de acumulación dependiente, preso de la lógica de centro-periferia, cuyo resultado ha sido la configuración de un territorio productivamente desintegrado y, en consecuencia, desigual; y que debe ser superado a la luz de las intervenciones

del presente. En segundo lugar, el presente está guiado por la necesidad de intervención del Estado que es el que configurará la Argentina del futuro. Las categorías axiológicas son las que se manifiestan para la lectura del presente en construcción. Por último, el futuro prometedor de la antigua grandeza Argentina que hay que reconstruir se ordena bajo el análisis de los cuatro apartados que titulan la política: equidad, integración, sustentabilidad y justicia social. Esos conceptos son lo que estructuran la diagramación de la Argentina del Bicentenario de la Independencia.

El PNDOT pone en tensión la constitución de un “nuevo” marco regulatorio del territorio nacional. Bajo una mirada profética, augura para la Argentina transformaciones intrínsecas no sólo al régimen de producción, sino también a los comportamientos sociales. En definitiva, se trata de un mecanismo de gubernamentalidad (Foucault, 2006) que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad.

Con ello también, vemos configurar otro y diferente lugar que ocupa el Estado. Un Estado interventor y promotor capaz de actuar sobre la población, incluso, imprimiendo su moral.

Sin embargo, esta estrategia de ordenación del territorio, y de gestión de la población, queda entrampada en los límites que el propio modelo le imprime. Las luchas al interior del territorio visibilizan las lógicas de planeación que la política conlleva, poniendo un freno a la realización de sus designios. Los vacíos territoriales, analizados desde las perspectivas de las resistencias no son tales: son esos mismos sujetos las que continuamente ponen en evidencia que estas estrategias de gestión invisibilizan, jerarquizan, ocultan y marginan otras formas de ser y estar en el territorio.

Bibliografía

- Brandán Zehnder, M. G. Hernández, J. y Monte, E. (2010). Configurando desigualdades. El caso de dos políticas públicas en la Provincia de Córdoba (República Argentina): Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y Programa de Inclusión Laboral “Familia Joven”. Trabajo presentado en III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Recuperado el 31 de julio de 2012 de www.llanocba.com.ar
- Ciuffolini, M. A. (2011). Control del espacio y los recursos sociales: lógicas, relaciones y resistencias en la construcción de lo urbano, en M. A. Ciuffolini, y A. Nuñez, (Comp.) Política y territorialidad en tres ciudades argentinas (pp.21-36). Buenos Aires: Ediciones El colectivo.
- Ciuffolini, M. A y A. Nuñez (Comp.) (2011). Política y territorialidad en tres ciudades argentinas. Buenos Aires: Ediciones El colectivo.
- Coronil, F. (2002). El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela. Caracas: Nueva Sociedad.
- Costamagna, P. (2007). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. CEPAL - Serie Desarrollo territorial N° 1. Recuperado el 31 de julio de 2012 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/32042/sdt1.pdf>
- Foucault, M. (1983). El sujeto y el poder. Escuela de Filosofía Universidad ARCIS. Recuperado el 31 de julio de 2012 de <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Foucault/El%20sujeto%20y%20el%20poder.pdf>
- Foucault, M. (2009). Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, en AA.VV., Extractivismo, política y sociedad (187-225). Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Lefebvre, H. (1971). De lo rural a lo urbano. Barcelona: Ed. Peínsula.
- Lefebvre, H. (1976). Tiempos Equívocos, Barcelona: Ed. Kairos.
- Massiris Cabeza, A. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. Proyección, (4) - Vol 1- Número 4. Recuperado el 31 de julio de 2012 de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004) “Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004-2016)”. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Página del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Recuperado el 19 de septiembre de 2012 de http://www.planif-territorial.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf

Núñez, A. (2009). Abrir la política urbana y las necesidades sociales. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa. *Economía, Sociedad y Territorio*, (30), 297-347.

Piñuel Raigada, J. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, (3). Tomo 1, 1-42. . Recuperado el 19 de septiembre de 2012 <http://web.jet.es/pinuel.raigada/A.Contenido.pdf>

Pomar, V. (2011). Balance y desafíos de las izquierdas continentales. *Nueva Sociedad*, (234). Recuperado el 31 de julio de 2012 de http://www.nuso.org/upload/articulos/3785_1.pdf

Taddei, E. “Mundialización neoliberal, “nuevo internacionalismo” y coordinaciones regionales e internacionales en torno a la defensa de los bienes comunes naturales: proyecciones y significación de las experiencias populares de Nuestra América” [CLASE]. En: Curso virtual “Extractivismo y resistencias sociales en Nuestra América: conflictos en torno a los bienes comunes y horizontes emancipatorios” (Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, Junio 2012).

Williams, R. (1977). *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Península

ⁱ Este trabajo se enmarca en un proceso de reflexión colectiva dentro del Colectivo de Investigación “El llano en llamas” (www.llanocordoba.com.ar) respecto de tres proyectos de investigación que el colectivo tiene a su cargo en la actualidad: “Territorios en Disputa. Un estudio sobre los conflictos territoriales urbanos y rurales en la Provincia de Córdoba” (MinCyT Córdoba); “Apropiación/expropiación de territorialidades sociales. Análisis comparativo de procesos de erradicación/relocalización de sectores sociales empobrecidos, en ciudades argentinas” (FonCyT - Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica); “La construcción política de la desigualdad: Pobreza y Sexualidad en las políticas públicas de la Provincia de Córdoba” (MinCyT Córdoba).

ⁱⁱ Según Massiris Cabeza (2008), hacia el año 2002 las políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial (OT) se encontraban en un estado incipiente. Varios indicadores así lo expresaban: ausencia de política nacional sobre la materia, cubrimiento incompleto de los distintos ámbitos territoriales con planes de OT, ausencia de leyes específicas reguladora de las acciones de ordenamiento, débil organización institucional para la gestión del OT, visión prospectiva y participación social limitadas. Es recién en años posteriores que países como Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay, México y Colombia han planteado políticas territoriales en las que se articulan objetivos de desarrollo territorial (regiones competitivas, regiones estratégicas, reducción de las disparidades en el desarrollo económico regional, compensación de regiones rezagadas), de ordenamiento territorial (modelo territorial de uso y ocupación, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales) y de descentralización, tendiente a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la gestión de su desarrollo.

ⁱⁱⁱ La misma se constituye en una forma válida de abordaje de los dispositivos en tanto, “como señala Bardin el análisis de contenido se convierte en una empresa de des-ocultación o re-velación de la expresión, donde ante todo interesa indagar sobre lo escondido, lo latente, lo no aparente, lo potencial, lo inédito (lo no dicho) de todo mensaje” (Piñuel Raigada, 2002:4).

^{iv} Para Lefebvre (1976) “El capitalismo produce un espacio (...) un espacio instrumental: el de la reproducción de las relaciones de producción. Insisto: no se puede comprender la reproducción de las relaciones de producción si no se tienen en cuenta tres elementos: la cotidianeidad; lo urbano (...) y la reproducción del espacio en general” (p. 237)

^v Pomar (2011), al respecto, advierte que “Sin duda, los gobiernos en los cuales la izquierda tiene participación mantienen entre sí importantes diferencias, que van desde las causadas por la naturaleza y la geografía a las históricas y sociales, incluyendo las producidas por las diferentes líneas políticas en juego, tanto de la izquierda que llegó al gobierno como de la derecha que pasó a la oposición. Pero esas diferencias políticas no necesariamente representan un aspecto negativo. Por el contrario: si fuera solo una, si siguiera un único modelo, la izquierda latinoamericana no habría vencido en las elecciones en países tan diferentes” (p. 6).

^{vi} Para Gudynas (2009), “las reformas neoliberales de estas décadas se caracterizaron por imponer un acotado papel del Estado, transfiriendo al mercado la marcha de los emprendimientos y las interacciones entre sus actores. Las empresas mineras o petroleras disfrutaban de un contexto de liberalización de flujos de capital (tanto la recepción de inversiones, como la toma de ganancias), flexibilización o reducción de las regulaciones laborales, ambientales y territoriales” (p. 194-195)

^{vii} Núñez (2009) explica que la relación entre una política pública y las demandas que ésta dice atender no debe entenderse a partir de la existencia de “dos mundos desarticulados (las demandas de la sociedad, y el Estado) unidos por hilos. Al contrario, la misma demanda es la condición esencial del funcionamiento de las instituciones estatales y su burocracia y, por

ello, el proceso de la estatalidad define y construye tanto una demanda como la correspondiente respuesta que ejecutará en forma de política pública.” (p.300). En esta línea, resulta interesante analizar los mecanismos a través de los cuales el discurso de la PDOT construye la “recuperación de valores” como una demanda social que se debe atender. El diagnóstico de “pérdida de valores”, el uso de datos estadísticos sobre opiniones sociales, la identificación de “los jóvenes” como sector social mayor predispuesto a “los valores”, son registros del discurso ineludibles para analizar cómo esta política pública da qué respuestas, a qué demandas, de quién y de dónde.

viii Nótese que hay una referencia a dos pasados, uno más alejado en el tiempo, aquél de la grandeza del país en épocas de la celebración del Centenario de la Revolución de Mayo; y otro apenas anterior como el caos y la situación a superar marcado por las consecuencias del neoliberalismo.

^{ix} En este aspecto, resuena un posible acercamiento -y por eso vale la pena profundizarlo- con el análisis del caso venezolano que hace Coronil (2002). En el marco de la consolidación del territorio venezolano como un “territorio petrolero”, el Estado se autorepresenta como un “Estado mágico” con capacidad desplegar la “la cultura del milagro” y como agente único dotado del poder de rehacer la nación.

^x Al dar cuenta de vacíos en el territorio se está haciendo referencia a un argumento esgrimido para justificar la inexistencia de poblaciones –cuando en realidad no es así- y por ello la falta de productividad en esas zonas.