

## 7. Argentina, territorio desequilibrado *par excellence*

*Marcelo Sili*

La República Argentina se ubica en el sur de América del Sur. Limita con el Océano Atlántico, Uruguay y Brasil hacia el Este, con Paraguay y Bolivia al Norte y con Chile al Oeste. Posee una superficie continental de 2,8 millones de km<sup>2</sup>, siendo el séptimo país en superficie a nivel mundial, con una extensión máxima de 3.700 km de Norte a Sur y de 1.423 km de Este a Oeste. Según el censo de población de 2010, cuenta con aproximadamente 40 millones de habitantes.

El territorio está dotado de recursos naturales heterogéneos que resultarían funcionales al desarrollo de una economía dinámica: buenos suelos, climas variados, abundantes tierras adecuadas para la instalación humana, diversos tipos de recursos energéticos, etc., una gran diversidad en el capital ambiental, así como también recursos humanos –formados y en formación– disponibles en el mercado. Sin embargo, existe una clara desigualdad en la distribución del potencial económico, fruto no solo de la naturaleza sino particularmente de los modelos de organización económica, los cuales han creado, históricamente, diferencias marcadas en las posibilidades de desarrollo de cada provincia.

Desde el punto de vista político administrativo, se trata de un país federal, con un gobierno central y con provincias autónomas que poseen sus respectivas instituciones y constituciones locales para regir su funcionamiento. Cada provincia posee una organización específica en donde las unidades menores son los Departamentos y en también municipios, con diferentes dimensiones y formas de organización según el caso, situación que da lugar a una realidad heterogénea y compleja (Sili et al. 2015).

Figura 1. Localización y organización territorial de la Argentina



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. La red de municipios y Departamentos de la Argentina



Fuente: Elaboración propia.

## 1. Un país con históricos desequilibrios territoriales

La organización del territorio argentino ha sido el resultado de un largo proceso histórico, fuertemente condicionado por los sucesivos cambios políticos, sociales, culturales y económicos que han tenido lugar en la región y en el mundo. Las características que ha adoptado el capitalismo a lo largo de la historia ha

condicionado la organización del espacio, así como también las relaciones de producción y las formas particulares de organización política y social.

El mercantilismo tuvo una impronta decisiva en la conquista y en la colonización americana, imponiendo –de manera forzosa– no solo una nueva forma de producir y organizar el espacio, sino también nuevos patrones culturales y dinámicas sociales. En efecto, la conquista de América y su colonización impusieron una organización territorial y política basada en la segmentación del territorio americano en unidades administrativas de distinta jerarquía, con el objeto de fomentar la extracción de metales preciosos y otros recursos naturales de importante valor comercial y de asegurar la transferencia de estos productos a la metrópoli (Ansaldi, et al. 2012). En los espacios desprovistos de recursos “valiosos”, la preocupación estuvo centrada en asegurar la ocupación efectiva o en desarrollar alguna actividad alternativa funcional a las áreas productoras principales. Así, se fueron organizando áreas –fundamentalmente agrícolas– orientadas a proveer de alimentos a las ámbitos ocupados en los recursos principales, lo cual fue definiendo la trama urbana y la construcción de la red caminera. Por caso, esto determinó el modelo de organización territorial del actual Norte argentino, zona vinculada a la producción de plata de Potosí.

En 1776, la creación del Virreinato del Río de la Plata coincidió con el agotamiento del ciclo de la plata y con la creciente gravitación del puerto de Buenos Aires. La reestructuración del territorio obedeció asimismo a las dificultades para realizar un control efectivo del comercio de contrabando y a la necesidad de poner límites tanto a las pretensiones de la corona portuguesa sobre los territorios del Río de la Plata como a las expediciones inglesas y francesas en el sur patagónico e Islas Malvinas (Chiaramonte, 2003).

A mediados del siglo XIX, las Provincias Unidas del Río de la Plata se dividieron en dos entidades políticas: la provincia de Buenos Aires y la Confederación Argentina, integrada por las trece provincias restantes. La unificación del territorio nacional se alcanzó recién en 1862, y la organización definitiva del Estado se logró hacia 1880, con la anexión de los territorios de Patagonia y Chaco y con la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Con el objetivo de difundir el poblamiento y de asegurar la ocupación efectiva de tan vasto territorio, se alentó la inmigración europea, la cual comenzó a arribar en forma masiva a partir de esa fecha. La política de colonización impulsada por el Estado no pudo, en la práctica, revertir el proceso de concentración de la tierra que se había ido gestando aún antes de la campaña al “desierto”. Como consecuencia, la mayor parte de la población inmigrante se asentó en las ciudades principales, empleándose en la construcción de obras e infraestructuras, en la actividad comercial y en la incipiente industria manufacturera (Halperin Donghi, 2010).

La inserción del nuevo Estado en la economía internacional tuvo lugar en el marco de la división internacional del trabajo imperante en el periodo, siéndole asignado al país el rol de productor de bienes primarios. La adopción de una política liberal alentó asimismo la irrupción de capitales externos, fundamentalmente ingleses y franceses, que participaron en la construcción de obras y servicios públicos, en la instalación de bancos y compañías de seguros y en el desarrollo de algunas actividades industriales como los frigoríficos. En ese contexto, el ferrocarril tuvo un protagonismo central en la difusión del poblamiento y en la organización del espacio, permitiendo vertebrar las áreas de producción con los puertos de exportación. Esta situación acentuó la primacía de la región pampeana en relación con el resto del territorio nacional, hecho que se vio reforzado por un proceso acumulativo de crecimiento económico, centralización del poder político y difusión de innovaciones impulsadas por las inversiones externas y el aporte de las corrientes inmigratorias.

Posteriormente, hacia mediados del siglo XX, el impulso dado a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones reforzó aún más el proceso de crecimiento de la región centro-este del país (Bielschowsky, et al. 1998). En efecto, la incipiente industria nacional se concentró en las grandes ciudades pampeanas, particularmente en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. La demanda de trabajo alentó un proceso migratorio interno por el cual flujos poblacionales masivos se desplazaron desde las regiones rurales interiores hacia las áreas urbanas.

La contracara de la concentración territorial resultante de los dos procesos descritos –inmigración (extranjera e interna) e industrialización–, fue la pérdida de población de las regiones interiores, hecho que incidió negativamente sobre sus dinámicas productivas. Como consecuencia, se profundizaron aún más los desequilibrios interregionales, obligando a la aplicación por parte del Estado de políticas específicas orientadas a impulsar procesos de crecimiento en las áreas más postergadas (Cardoso, et al. 2011). Tales políticas abarcaron un registro amplio: regionalización, creación de polos de desarrollo, creación de grandes obras hidroeléctricas, puesta en valor de áreas de riego, etc. Estas políticas no dieron, empero, los resultados esperados. El proceso de concentración poblacional continuó su marcha. Como resultado de estas herencias, la estructura actual del territorio argentino tiene como rasgo más destacado una fuerte centralidad de la región centro-este del país; en particular, de la región metropolitana de Buenos Aires, en una franja de concentración que se prolonga, en dirección Sur-Norte, a través del eje La Plata-Rosario, enlazando con la región centro de la provincia de Córdoba (Vapñarsky, 1995). A esta región nuclear, que concentra la mayor parte de la población del país y las actividades productivas más dinámicas, se fueron incorporando otras regiones nucleares: oasis de riego, nodos agroindustriales y áreas de explotación de recursos pesqueros, mineros y forestales, además de áreas urbanas en expansión que corresponden a capitales de provincia y ciudades localizadas en la

franja costera del Mar Argentino y en los principales ejes fluviales: en conjunto, las ciudades de más de 500.000 habitantes concentran el 50 % de la población argentina.

La distribución profundamente desigual de la población y de las actividades en el espacio nacional tiene como correlato la existencia de áreas subutilizadas en cuanto al manejo del medio natural y sus recursos, así como también un acelerado proceso de despoblamiento rural. Si bien es cierto que en los últimos años se ha registrado un crecimiento de las ciudades medias, este hecho no ha modificado sustancialmente el esquema de concentración ni ha permitido avanzar hacia una organización más funcional del territorio nacional.

Desde los años 70, y particularmente durante la década de 1990, la profundización del modelo neoliberal agudizó aún más los desequilibrios internos (Prebisch, 1986). Por un lado, el retorno a una economía centrada en la exportación de bienes primarios reforzó la concentración económica en la región pampeana, afectando de manera desigual al resto de las economías regionales. Por otro lado, la privatización de servicios públicos –en particular el ferrocarril–, provocó un deterioro progresivo de las condiciones de vida en las regiones de menor desarrollo y reforzó las condiciones de aislamiento en las áreas que no resultaron funcionales al patrón de acumulación vigente. Finalmente, la reforma del Estado y la reducción del gasto público, significaron el abandono de las políticas de planificación territorial y de desarrollo regional (Riffo, 2013)

A partir de 2003, la planificación del territorio volvió a cobrar relevancia como un intento de revertir las profundas desigualdades regionales y de solucionar los problemas más críticos que afectan a las regiones de menor desarrollo (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004). Más allá del desafío que suponía revertir un proceso de desigualdad tan arraigado en la historia y en la realidad económica y social del país, se impulsaron proyectos productivos sectoriales y territoriales específicos, así como también políticas de provisión de infraestructura orientadas a vertebrar el territorio nacional y a avanzar hacia una situación de mayor cohesión y convergencia interna.

Como síntesis de esta dinámica evolutiva, el territorio argentino presenta en la actualidad regiones con niveles de desarrollo muy desigual, un sistema urbano desequilibrado, con gran concentración demográfica en pocas ciudades y con localidades pequeñas que pierden población (Kliksberg 1995). La falta de planificación y control en el crecimiento de las ciudades determinó fuertes procesos de congestión urbana, dando lugar a graves problemas sociales y ambientales, y con grandes deficiencias en materia de infraestructuras y transporte (Da Veiga, 2002). En efecto, salvo en aquellas regiones más estabilizadas, se visualiza en las áreas rurales un importante recambio de actividades productivas, un corrimiento de la frontera agropecuaria con un fuerte avance sobre bosques y áreas naturales y una expulsión

sistemática de población hacia las áreas urbanas, consolidándose así los procesos de crecimiento de la población en todos los niveles de la estructura urbana. Estas dinámicas estuvieron acompañadas por un marcado deterioro medioambiental. La explotación de recursos naturales sin el cuidado ambiental necesario determinó perjuicios para los pobladores de las zonas aledañas, contaminación de las napas freáticas y del aire, pérdida de biodiversidad, etc.

## **2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial**

Si bien en el transcurso de la historia argentina se pusieron en marcha numerosas iniciativas para hacer frente a sus profundos desequilibrios territoriales, el país no cuenta con una tradición de prácticas de planificación integrales, pudiendo señalarse tres grandes momentos importantes en materia de planificación liderada por el Estado. En primer lugar, los Planes Quinquenales del primer peronismo (décadas del 40 y 50); en segundo, la creación de la CONADE durante el gobierno de Arturo Frondizi (hacia 1960), y más recientemente, pero con mucha menor capacidad de intervención y de estructuración territorial, el Plan Estratégico Territorial (2003 a 2013). Más allá de esos momentos, cabe afirmar que la planificación ha sido de carácter sectorial o en el mejor de los casos centrada en las ciudades bajo la forma de planes estratégicos urbanos, especialmente en las últimas décadas. Esta falta de experiencias integrales y sostenidas a través del tiempo se debe también en gran parte al atraso existente en materia normativa, institucional e instrumental, pues la Argentina, si bien es un país federal, constituido por provincias que cuentan con la potestad de administrar sus propios territorios, no cuenta con leyes generales de nivel nacional que definan una estrategia territorial y los correspondientes mecanismos e instrumentos de apoyo para la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Desde el punto de vista institucional y administrativo, la planificación territorial se organiza en Argentina en los tres niveles de la administración pública: nacional, provincial y local.

### ***2.1 El nivel nacional***

En este nivel, la planificación territorial se plantea desde varios organismos que operan en diferentes sectores y temáticas, aunque en forma fragmentaria y desarticulada. Un primer organismo es la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (SPTyCOP) dependiente del Ministerio del Interior. Si

bien su nombre hace referencia a la planificación territorial, se trata en realidad de un ámbito institucional que coordina la inversión pública en función de un esquema general de planificación estratégica territorial. Su principal énfasis está puesto en la realización de proyectos de infraestructura de agua, cloacas, desagües pluviales y defensa contra inundaciones, así como de renovación de áreas centrales y de espacios verdes. En relación con la planificación territorial, su principal actividad es la gestión y seguimiento de un sistema de indicadores que permite monitorear las transformaciones en el territorio y los avances, metas y resultados de los planes e inversiones realizadas. Es preciso señalar que esta Secretaría reemplazó a otro organismo creado en el año 2004 y que funcionó hasta el año 2016: la Subsecretaría de Planificación territorial de la Inversión Pública, real impulsora de la Planificación Territorial en Argentina en tiempos recientes, en forma consensuada con las provincias, a través de un esquema de participación federal . Durante sus doce años de existencia, esta Subsecretaría fue la responsable de llevar adelante el Plan Estratégico Territorial de la Argentina –experiencia ciertamente inédita–, un conjunto de programas y proyectos de apoyo a la planificación territorial de nivel nacional y subnacional, con fuerte apoyo a las provincias y municipios, y una Ley nacional de desarrollo y ordenamiento territorial (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2008). Con el cambio de gobierno y de estructura gubernamental en 2016, estas iniciativas se fueron diluyendo y debilitando, y la planificación fue perdiendo densidad y peso específico (Schweitzer, M. et al, 2017)

Otros organismos o programas de nivel nacional se involucran en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Es el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, los cuales se involucran a través de acciones específicas o de apoyo técnico a proyectos de nivel provincial y municipal. Algunos de estos organismos tienen en sus incumbencias elementos de planificación territorial (tal es el caso del Ministerio del Ambiente) y trabajan en proyectos de ordenamiento territorial desde diferentes perspectivas; sin embargo, muchas veces lo hacen en forma fragmentaria o descoordinada. Si bien se verifican procesos de diálogo entre estos ministerios u organismos de nivel federal, los intercambios no siempre nutren prácticas; por lo general, se trata de un voluntarioso diálogo político que luego no se puede traducir en operaciones concretas.

El diálogo entre los organismos de nivel nacional con los gobiernos provinciales o locales también es fluctuante y depende de tres grandes variables (Sili, et. al., 2014):

- En primer lugar, del alineamiento y la voluntad política de diálogo entre los diferentes niveles político-administrativos (en líneas generales, si hay concordancia entre partidos políticos el diálogo es más fluido y fructífero que si no la hay);

- En segundo lugar, de la disponibilidad de recursos para la puesta en marcha de proyectos (si se genera un proyecto desde el nivel nacional y se cuenta con los recursos, los niveles provinciales y locales participan, si no hay recursos económicos directamente transferibles a las provincias o municipios es probable que los proyectos no se lleven adelante); y
- En tercer lugar, de las capacidades técnicas de cada uno de los organismos involucrados.

Para revertir las problemáticas de la fragmentación y descoordinación de la planificación territorial, se han creado en las últimas décadas otros espacios de participación y coordinación de iniciativas (Rey, 2013). En 2008 se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). El mismo está conformado por todas las provincias, que discuten y coordinan las estrategias territoriales y la creación de infraestructuras. Este Consejo está presidido por el Ministro del Interior, en tanto que la secretaría permanente del Consejo está a cargo de la SPTyCOP. Otros Consejos Federales han sido creados para resolver temáticas de carácter sectorial (pero con fuerte impacto territorial) involucrando al gobierno nacional con las Provincias, por ejemplo el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), etc. Estos son ámbitos de participación federal que tienen un fuerte potencial para generar consensos sobre acciones sectoriales específicas que impactan en el territorio. Sin embargo, su eficiencia depende en gran parte del liderazgo político y del nivel de compromiso de los recursos planteados, así por ejemplo, aquellos Consejos que tienen capacidad para discutir y orientar inversiones públicas de importancia suelen ser más importantes en términos de poder e incidencia políticos.

En las iniciativas de planificación del nivel nacional, los procesos participativos no involucran a la ciudadanía en forma directa, sino que están mediados por organismos técnicos, cámaras, organizaciones representativas de sectores profesionales, universidades u otros organismos y actores, quienes participan generalmente en las iniciativas de planificación.

## *2.2 El nivel provincial*

La constitución argentina y las constituciones provinciales definen con claridad el rol que tienen las provincias en materia de planificación y gestión territorial. Las provincias tienen la potestad de administrar su territorio y sus recursos, en clara relación con los gobiernos locales. Esta potestad de las provincias, con sus diferentes organismos, y sus relaciones con los respectivos gobiernos locales (municipios), que

también tienen sus propias prerrogativas y responsabilidades, complejiza altamente la temática de la planificación y el ordenamiento territoriales.

En las provincias, la problemática de la organización y el desarrollo territorial es asumida por varios organismos o programas, muchas veces con fuertes solapamientos y yuxtaposiciones de roles y funciones (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2012). Para poder entender los ámbitos de planificación territorial en las provincias, es necesario observar las marcadas diversidad y heterogeneidad de las áreas de planificación (Cuadro 1).

*Cuadro 1: Ámbitos de planificación en las provincias argentinas*

Region / provincia	Nombre	Dependencia	
PAMPEANA	Buenos Aires	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial	Subsecretaría de Gobierno, Ministerio de Gobierno
		Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda	Ministerio de Infraestructura
		Departamento de planificación Urbana y Territorial	Dirección de Planificación Urbana y Territorial, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, Ministerio de infraestructura
		Departamento de Gestión Urbana	Dirección de Gestión Urbana, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, Ministerio de Infraestructura
	La Pampa	Dirección General de Planificación para el Desarrollo Territorial	Subsecretaría de Desarrollo Territorial. Ministerio de Desarrollo Territorial
		Dirección General de Coordinación para el Desarrollo Territorial	Subsecretaría de Desarrollo Territorial. Ministerio de Desarrollo Territorial
	Santa Fe	Subsecretaría de Coordinación y Gestión Territorial	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
		Dirección Provincial de Planificación Estratégica Territorial	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
		Dirección Provincial de Desarrollo Territorial	Ministerio de Producción
		Subsecretaría de Gestión Territorial	Secretaría de Desarrollo Territorial, Ministerio de Desarrollo Social
		Subsecretaría de Planeamiento	Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Obras y Vivienda
		Dirección Provincial de Planeamiento	Subsecretaría de Planificación territorial, Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Obras y Vivienda
		Subsecretaría de Planificación y Gestión del Hábitat	Secretaría de Estado del Hábitat
		Dirección Provincial de Gestión de Suelo y Ordenamiento Territorial	Subsecretaría de Articulación Territorial, Secretaría de Estado del Hábitat
	Córdoba	Sec. de Planificación	Ministerio de Planificación, inversión y financiamiento

Region / provincia		Nombre	Dependencia
		Dirección de Planificación estratégica	Dir. Gral Coord. Obras Públicas; Secr. de Vivienda y Coord; Ministerio de Infraestructura
		Consejo de Planificación estratégico de Córdoba	Ente autárquico
	Entre Ríos	Dirección General de Planificación	Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios
NORESTE	Formosa	Dirección de Planificación del desarrollo local	Subsecretaría de Planificación y de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
		Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Subsecretaría de obras y servicios públicos, Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
	Chaco	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial
	Misiones	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos
	Corrientes	Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial	Subdirección, Dirección de Planificación y Obras, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos
		Secretaría de Planeamiento	
NOROESTE	Jujuy	Dirección Provincial de Planeamiento, Estadísticas y Censo	Secretaría de Planificación, Ministerio de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos
	Salta	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Ambiente, Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable
	Tucumán	Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Subsecretaría de Obras Públicas, Secretaría de Estado de Obras Públicas, Ministerio de Economía
	Catamarca	Dirección Provincial de Planificación	Subsecretaría de Planificación, Secretaría General de la Gobernación
		Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano	
	La Rioja	Dirección General de Desarrollo Territorial	Secretaría de Tierras, Ministerio de Infraestructura
		Departamento de Desarrollo Urbano	Dirección General de Planeamiento y Política Habitacional, Subadministración, Administración de Viviendas, Ministerio de Infraestructura
		Secretaría de Planeamiento Estratégico	
		Dirección General de Desarrollo Territorial	Secretaría de Tierras y Hábitat Social
		Dirección General de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Tierras y Hábitat Social
CUYO	Mendoza	Dirección de Desarrollo Territorial	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
	San Juan	Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano	Secretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura
	San Luis	Subprograma de Ordenamiento Ambiental Territorial	Programa Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente
PAI AGO	Neuquén	Dirección Provincial de Desarrollo Urbano y	Ministerio de Desarrollo Territorial

Región / provincia	Nombre	Dependencia
	Equipamiento	
	Dirección Provincial de Planificación Territorial	Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
	Dirección Provincial de Ciencia, Tecnología e Innovación Territorial	Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
	Unidad de Planificación Territorial	Coordinación Provincial de Planificación Territorial, Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
	Unidad de Planificación Ambiental	Coordinación Provincial de Planificación Territorial, Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
Río Negro	Subsecretaría de Planificación	Secretaría General de Gobernación
Chubut	Subsecretaría de Desarrollo Estratégico	Secretaría de planeamiento estratégico y desarrollo
	Dirección de Planeamiento	Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de infraestructura, planeamiento y servicios públicos
	Dirección General de Planificación, Estudios y Proyectos de Infraestructuras	Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de infraestructura, planeamiento y servicios públicos
	Dirección de Coordinación de Planeamiento	Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de infraestructura, planeamiento y servicios públicos
Tierra Del Fuego	Secretaría de Planificación Estratégica	Ministerio de Jefatura de Gabinete

*Fuente: Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior. 2012.*

Existe, según puede verse, una gran diversidad de organismos vinculados a la planificación. No obstante, resulta posible reconocer cuatro grandes situaciones o modelos de organización de la planificación territorial según cuál sea el organismo (Ministerio o Secretaría) que alberga las funciones y las instancias operativas vinculadas a la planificación. El nombre de cada tipo es indicativo de este decisivo aspecto:

- **Ministerios o Secretarías de Planificación y Desarrollo Territorial.** Estos casos son bastante novedosos: se trata de Ministerios u organismos que tienen un fuerte rol de diseño y coordinación de políticas y proyectos de diferente índole. En algunas ocasiones, las problemáticas del desarrollo y ordenamiento territorial son muy explícitas; en otras, la dimensión territorial es asumida como un elemento residual, incorporado al no ser contemplado por ningún otro organismo. Algunos de los temas que se trabajan desde estas instancias son la planificación en general, el desarrollo urbano, la mejora del hábitat, etc. Son ejemplos de este tipo las provincias de La Pampa, Chaco y Neuquén.

- **Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente.** En estos casos se trabajan tópicos de ordenamiento territorial desde una perspectiva ambiental y de protección de áreas naturales. Las problemáticas más trabajadas son la cuestión ambiental, las tierras fiscales, las áreas protegidas, la mejora del hábitat y, en algunos casos, el ordenamiento territorial y la planificación del uso del suelo en zonas especiales (litorales marítimos, valles de alto valor paisajístico, etc.) Este tipo se presenta en las provincias de Salta, Mendoza y San Luis.
- **Ministerios o Secretarías de Gobierno o de Coordinación.** En estos casos la planificación es general, sin una clara orientación hacia el ordenamiento territorial. No obstante, estos temas, que son transversales, son efectivamente trabajados, en algunos con mucho éxito en términos de coordinación de las políticas. Los temas más considerados son la planificación estratégica territorial en vinculación con los municipios, así como numerosas cuestiones, generalmente puntuales, aunque estratégicas para cada provincia. Este tipo caracteriza a las provincias de Santa Fe, Catamarca, Río Negro y Tierra del Fuego.
- **Ministerios o Secretarías de Infraestructuras, Obras y Servicios Públicos.** Son los casos más numerosos. En ellos, la planificación está supeditada a la creación de obras de infraestructura y equipamiento, y la cuestión territorial aparece claramente como un elemento residual que debe ser tomado en cuenta, especialmente desde la perspectiva de la planificación de las inversiones en infraestructuras, con más énfasis en las ciudades. Los temas abordados son la mejora del hábitat urbano, la planificación de las infraestructuras, la creación de viviendas, etc. Integran este tipo las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Corrientes, Jujuy, Tucumán, La Rioja, San Juan y Chubut.

En síntesis, existe un modelo organizativo que asume explícitamente la problemática de la planificación en su conjunto (Ministerios de Planificación y Desarrollo Territorial), y que en su interior puede tener objetivos y funciones de planificación territorial, aunque sea en forma mínima, y otros modelos de organización político-administrativa en los cuales la planificación territorial no constituye la función principal, sino que es asumida en forma complementaria, accesoria o residual en relación con los objetivos principales de la instancia: la creación de infraestructuras, la coordinación de políticas, la atención al medio ambiente.

Más allá del modelo adoptado, las áreas de planificación territorial provinciales tienen por lo general una baja capacidad de incidencia real en la estructuración del territorio. Ello se debe a que su labor no posee efectos vinculantes: no cuentan con modos legales de obligar a los actores (y a los municipios) a seguir sus propuestas. De hecho, a este nivel suelen ser los Ministerios de Obras y Servicios Públicos los

que tienen una mayor capacidad de estructuración territorial, debido a que son los responsables de crear y gestionar las infraestructuras que efectivamente organizan y estructuran el territorio (rutas, caminos, canales, infraestructura eléctrica, creación de viviendas y equipamientos comunitarios).

### *2.3 El nivel municipal*

El tercer nivel político-administrativo lo constituyen los municipios. La organización administrativa para atender la planificación y el desarrollo territorial es muy diferente según su tamaño y complejidad y según el tipo de municipio que se trate: rural o urbano. Cabe distinguir tres tipos de situaciones:

- **Municipios grandes.** En los municipios más grandes (de más de 50.000 habitantes), que son por lo general netamente urbanos, es posible encontrar Agencias, Institutos o Secretarías de planeamiento y desarrollo. Estas instancias cuentan con profesionales abocados a la temática, generalmente arquitectos. Los principales ejes de trabajo son la planificación urbana, la regulación del uso del suelo, la conectividad, las normas constructivas, etc.
- **Municipios medios.** En los municipios medios (de entre 10.000 y 50.000 habitantes), en los cuales el peso del espacio rural es muy importante, es posible encontrar Subsecretarías o Direcciones de planificación y urbanismo; en estos casos también se cuenta con uno o dos profesionales ligados a la ingeniería o a la arquitectura, además de personal administrativo. Estas áreas se dedican también a la planificación urbana, a las normativas de uso del suelo y de construcción. Generalmente se encuentran dentro de las Secretarías de Obras públicas, encargadas de la planificación y gestión de las obras de infraestructura y equipamiento. En tales casos, la planificación no aborda mayormente la problemática de las áreas rurales, salvo situaciones muy específicas como la de la provincia de Mendoza, donde existe un marco legal orientado a la planificación y al ordenamiento territorial rural.
- **Municipios pequeños.** En los municipios pequeños (de menos de 10.000 habitantes), las áreas de planificación son casi inexistentes. En la mayor parte de los casos, tales funciones están distribuidas en varias dependencias, pero muy especialmente dentro del área de Catastro, de las Secretarías de Obras Públicas o de las Secretarías de Producción, las cuales no siempre cuentan con personal profesional vinculado a la planificación. En estos casos, las iniciativas de ordenamiento territorial están claramente centradas en los pueblos, siendo inexistentes las iniciativas orientadas a atender a las áreas rurales.

Tal como hemos observado, y pese a que los niveles de planificación son variados, la evidencia en Argentina muestra que los esfuerzos en tal sentido están centrados en los municipios y, dentro de éstos, en las zonas urbanas, siendo muy escasas o inexistentes las iniciativas de planificación y desarrollo territorial en las áreas rurales. Este predominio de las iniciativas urbanas se debe fundamentalmente a la presencia mayoritaria de arquitectos en los ámbitos de planificación, quienes centran su mirada en las ciudades y los asentamientos. La mirada sobre lo rural es muy reducida y, si existen esfuerzos de planificación y ordenamiento territorial, los mismos están reducidos a la planificación y regulación del uso del suelo, especialmente en aquellas regiones donde se han suscitado conflictos por el avance de las fronteras agrarias y la deforestación, cuestión que es trabajada a nivel municipal y provincial.

### **3. Las grandes problemáticas y limitantes para la planificación territorial en Argentina**

El sistema de planificación territorial en Argentina se enfrenta a cinco grandes problemáticas que limitan ostensiblemente la capacidad de diseño y gestión territorial hacia el futuro y, por ende, la reversión de los históricos, pero también contemporáneos, procesos de desequilibrio, desintegración y deterioro ambiental.

#### ***3.1 Fragmentación y desarticulación de las iniciativas***

El principal problema que cabe observar en este sentido es la fuerte fragmentación y desarticulación de iniciativas de planificación y gestión territorial, en términos tanto horizontales, es decir, entre diferentes organismos y actores del mismo nivel político administrativo, como verticales, es decir entre diferentes niveles político-administrativos (nación, provincias y municipios), (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2015).

La fragmentación y la falta de articulación a nivel horizontal remite a cuatro grandes factores:

En primer lugar, las iniciativas de carácter territorial están distribuidas en múltiples y diversos organismos, tanto a nivel nacional, provincial como municipal; por tal razón, varios organismos trabajan en paralelo sobre temas similares, compartiendo el mismo territorio de acción, pero operando en forma autónoma e independiente. Así por ejemplo el actual Ministerio de la Producción y el Empleo

contiene iniciativas de planificación y ordenamiento territorial para áreas rurales, el Ministerio del Interior cuenta también con iniciativas de planificación estratégica a nivel nacional y de apoyo a iniciativas urbanas, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta también con iniciativas de ordenamiento y es además la autoridad que coordina el cumplimiento de la Ley Nacional de Bosques.

Dado que el sistema político funciona con estructuras administrativas heredadas de las décadas de los 40 y 50, caracterizadas por una lógica estatal jerárquica y vertical, existen pocos mecanismos de articulación al interior de los ministerios, secretarías o direcciones, viéndose limitados tanto el trabajo coordinado como la colaboración mutua. No existe por otro lado un organismo de carácter nacional con capacidad de articular en forma estratégica y consensuada todas las iniciativas de carácter territorial de todos los Ministerios.

En tercer lugar, la desarticulación, muchas veces, la superposición de roles y funciones se observan también entre los diferentes niveles escalares, pues no existe claridad sobre las incumbencias y los instrumentos de que dispone cada uno de los niveles político-administrativos para tratar las problemáticas del territorio.

Dentro de este contexto de baja claridad de los roles y funciones y de autonomización de cada uno de los organismos vinculados al tratamiento de las problemáticas territoriales, se plantea una fuerte competencia política entre actores. De este modo, el abordaje de los problemas del territorio se transforma en una arena de disputas, en la cual distintos actores políticos intentan posicionarse y construir su poder y sus proyectos de futuro. De manera tal, que la problemática territorial no es atendida como un tema clave de las políticas públicas, sino que es utilizado como un pretexto para construir poder y escalar posiciones en la esfera política (Ríos, L. 2011).

En las últimas décadas se ha intentado mitigar la fragmentación y la descoordinación creando ámbitos de participación y de búsqueda de consenso entre los diferentes organismos de un mismo nivel político-administrativo. En los tres niveles se han desarrollado diferentes instancias –mesas de diálogo, consejos, secretarías de coordinación, etc.–, con el propósito de articular los múltiples espacios vinculados a la planificación y a la gestión territorial. También se han creado ámbitos como el Consejo Federal de Planificación, que como hemos dicho anteriormente su objetivo es mejorar los niveles de coordinación entre Provincias y con el Gobierno Nacional (Rey, 2013).

### *3.2 Bajo nivel de organización de los procesos participativos*

Una segunda problemática clave en el sistema de planificación y gestión del territorio es el bajo nivel de organización de los procesos participativos (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2015). La experiencia internacional demuestra que los procesos participativos son una gran oportunidad para construir una visión de conjunto y un compromiso estable por parte de los actores involucrados en un territorio. Pero, para que ello tenga lugar, la participación social (más o menos amplia) debe constituirse en parte medular y rectora de los procesos de planificación territorial (Souto González, 2006). Solo así se torna un mecanismo de aprendizaje continuo y permanente para los actores, y un factor realmente influyente. La experiencia argentina muestra que, aunque existe una gran diversidad de mecanismos y formas de participación en torno a la planificación territorial, no están adecuadamente organizados ni suficientemente normados como para generar efectos significativos y una mayor sostenibilidad del proceso planificador. En efecto, cada nivel escalar presenta modelos de participación específicos, pero con grandes diferencias entre provincias; lo mismo sucede a nivel local, existiendo una fuerte diversidad de modelos y mecanismos (Berros, M. 2015).

La participación en los procesos de planificación ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, especialmente a partir del regreso de la democracia en la década de los 80. Las experiencias participativas se consolidaron en la década de los 90 con la denominada planificación estratégica. Luego de más tres décadas de experiencias participativas cabe observar claramente varios fenómenos:

- Se visualizan dos tipos de estrategias o modalidades de participación. Por un lado, procesos con participación real, donde la misma fortalece y sostiene los procesos de planificación y gestión territoriales. Por otro lado, procesos que no acuden a estrategias de convocatoria o de gestión de la participación; en estos casos, se trata de experiencias vacías, las cuales son utilizadas, por lo general, para legitimar decisiones tomadas por los mismos gobiernos, sin que la población o los actores urbanos hayan tenido oportunidad de opinar o decidir. Se puede afirmar claramente que existen entonces procesos participativos reales y sustantivos, constructores de la dinámica de planificación y gestión territorial, y otros procesos participativos vacíos, sin claridad y muy poco conducentes.
- La participación se estructura en forma muy diferente según el nivel escalar en el cual se trabaja. Así, la planificación territorial a nivel nacional o provincial está claramente mediada: los ciudadanos no participan en forma directa sino que lo hacen las organizaciones de la sociedad civil a través de cámaras, organizaciones de productores, organizaciones sociales, asociaciones profesionales, asociaciones empresariales, universidades, u otros actores. Las

modalidades de participación son diversas y están determinadas por el tipo de proyecto o iniciativa en marcha. Por su parte, la participación a nivel local es más directa, sin tantas intermediaciones; en virtud de ello, ofrece muchas más posibilidades de concretar los objetivos de la comunidad: la escala local constituye el espacio privilegiado para poder materializar los aportes de la planificación por parte de la sociedad civil (Berros, M. 2015).

- Otra lección aprendida a este respecto es que la confianza entre los actores (sociedad civil, burócratas y políticos) es una condición indispensable para estructurar procesos eficaces.

### *3.3 Falta de andamiaje jurídico*

Un tercer problema que limita la eficacia de los procesos de planificación en Argentina es el vacío normativo, es decir la falta de un andamiaje jurídico que los sustente y estructure a partir de un marco legal. Argentina carece de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial; por su parte, las provincias tampoco cuentan con leyes provinciales de ordenamiento territorial (a excepción de Mendoza). Esto no permite sostener ninguna propuesta operativa de planificación y gestión territorial a largo plazo. A nivel local, los marcos normativos o leyes normalmente se centran en regular el uso del suelo urbano u otras acciones vinculadas al ordenamiento territorial, sin que existan experiencias significativas de ordenanzas de carácter integral para sostener procesos de planificación y gestión que involucren las áreas urbanas y rurales (en este sentido, los municipios mendocinos también son la excepción, pues cuentan con ordenanzas locales para sostener los proyectos de ordenamiento territorial local, tanto urbanos como rurales).

### *3.4 Baja capacidad técnico-operativa*

Un cuarto problema es la baja capacidad técnico-operativa en materia de planificación y gestión territorial, no solamente a nivel local, sino también provincial y nacional. Según hemos visto, en la Argentina la planificación territorial está orientada a la planificación urbana; dentro de este ámbito, los equipos técnicos están monopolizados por arquitectos. Es muy limitada la participación de otros profesionales –ingenieros, geógrafos, antropólogos, economistas, sociólogos, biólogos, etc.– en los equipos de planificación, con la consiguiente pérdida de diversidad de miradas y de capacidades técnicas. Estas carencias están

condicionadas por tres hechos clave: el sesgo urbano de la planificación, la falta de una visión más sistémica de los procesos territoriales y, más ampliamente, la poca importancia histórica que se le ha dado a la cuestión territorial en Argentina (Ríos, L. 2011).

### ***3.5 Carencia de instrumentos operativos***

El quinto problema que limita las capacidades de la planificación y la gestión territorial es la carencia de instrumentos operativos para la planificación, esto es, la falta de información (bases de datos, catastros), el bajo nivel de desarrollo de los instrumentos de tratamiento y visualización de la información territorial (GIS, WEB, etc.) y la casi nula utilización de modelos y métodos de planificación ya probados a nivel internacional (modelos de análisis y simulación territorial, modelos de planificación del uso del suelo, metodologías de seguimiento, evaluación y control, etc.)

## **Conclusión**

Argentina es un país vasto, que ostenta diferencias profundas entre sus regiones y provincias. La historia de la construcción y la organización de su territorio definió un modelo altamente desequilibrado, desintegrado y con profundas diferencias en lo que respecta a los niveles de desarrollo socioeconómico. Frente a estas problemáticas, el país no ha tenido una política tenaz y sostenida de planificación y reestructuración territorial; por el contrario, han sido mayormente el mercado y la inercia de los procesos locales los que fueron organizando y estructurando el territorio. Dentro de este contexto, el sistema nacional de planificación es inexistente o, en el mejor de los casos, muy débil.

Entre las causas de esta debilidad político-institucional para construir políticas de planificación y gestión territorial se identifican varios factores. El primero es que los organismos de planificación se encuentran profundamente desarticulados entre sí, con poca gimnasia para colaborar o definir estrategias de futuro en forma concertada (Schweitzer, M. et al, 2017). El segundo es que no se visualizan estrategias claras de participación y construcción de consensos frente al futuro, lo cual limita claramente cualquier proceso democrático orientado a pensar el futuro. El tercero, que no existen marcos normativos desde donde encuadrar las problemáticas territoriales en Argentina; los esfuerzos que se realizan son casi invariablemente coyunturales y fragmentarios, y se clausuran cuando concluyen los periodos gubernamentales

responsables de su puesta en marcha. Otro factor claramente limitante es la escasez de recursos humanos capacitados para llevar adelante políticas y prácticas territoriales: en un país donde la dimensión y las problemáticas territoriales no fueron consideradas como importantes, pues siempre hubo espacios para avanzar y ocupar, la no formación de recursos humanos ha sido “coherente” con la baja preocupación por el territorio. En el mejor de los casos, la experticia sobre estos temas aparece más ligada a las problemáticas urbanas. Finalmente, la falta de herramientas constituye también un tema clave, puesto que dificulta sensiblemente el avance sostenido de las políticas y las prácticas de planificación y gestión territoriales (Sili, et. al 2014).

El nuevo contexto histórico interpela seriamente al sistema de planificación territorial de la Argentina: las problemáticas emergentes (congestión, cambio climático, deterioro de recursos naturales, etc.) son muy diferentes a las históricas. Hoy parece más necesario que nunca abocarse a resolver los problemas estructurales de la planificación territorial; de no ser así, las nuevas dinámicas sociales, económicas y territoriales acabarán por agravar los desequilibrios históricos.

## Referencias

- Ansaldi, Waldo y Verónica Giordano (2012). *América Latina. La construcción del orden. De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*, Buenos Aires, Ariel.
- Berros, M. (2015). Ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana en Argentina: aportes posibles desde el derecho. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 1-15.
- Bielschowsky, Ricardo y Giovanni Stumpo (1998). *Empresas transnacionales, procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Alianza.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (2011). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Chiaromonte, José Carlos (2003). “Estado y poder regional: constitución y naturaleza de los poderes regionales” en *Historia General de América Latina*, Paris/Madrid, UNESCO/Trotta.
- Da Veiga, E. (2002). *Ciudades Imaginarias*. Editora Autores Associados, p. 304.
- Halperin Donghi, Tulio (2010). *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kliksberg, Bernardo (1995). “El círculo perverso. Pobreza y desocupación en América Latina” en *Encrucijadas N° 4*, Buenos Aires.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004). *Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires, Argentina.

- Prebisch, Raúl (1986). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Desarrollo Económico* V. 26 N° 103, Buenos Aires.
- Rey, Maximiliano (2013). *Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*; 55; 2-2013; 71-108.
- Riffo, L. (2013). "50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo."
- Ríos, Licia. (2011). *Formulación de políticas de ordenamiento territorial en municipio de México y Argentina a comienzos del siglo XXI: dificultades para su construcción*. *Cuaderno urbano*, 10(10), 83-106. Recuperado en 10 de diciembre de 2018, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552011000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552011000100006&lng=es&tlng=es).
- Schweitzer, M., Carrizo, S., Scardino, M., Petrocelli, S., Schweitzer, P. y Carena, M. L. (2017). *Planificación en Argentina a principios del siglo XXI*. *AREA* (23), pp. 25-35.
- Sili, M., Bustos Cara, R., Guibert, M. (2015). *Atlas de la Argentina Rural*. Ed. Capital Intelectual. Buenos Aires, p. 298.
- Sili, M., Taulelle, F. (2014). *El desarrollo territorial en áreas rurales en Argentina y Francia. Un análisis comparado*. En "Transformaciones de la actividad agropecuaria de los territorios y de las políticas públicas. Ed. Albaladejo, Bustos Cara, Gisclard. EdiUNS, Bahía Blanca.
- Souto González, M. (2006). *Participación ciudadana y ordenación del territorio*. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XI, n° 677.
- Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública (2008). *Plan estratégico territorial de la Argentina*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública (2012). "Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina". Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública (2015). "Lineamiento para la planificación territorial". Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Vapñarsky, C. (1995). *Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950*. *Desarrollo Económico*, Vol. 35.

