Cátedra Abierta
PLAN FÉNIX

PLANIFICACIÓN, REGIÓN Y POLÍTICAS

EN BÚSQUEDA DE NUEVAS IDEAS PARA UN PROYECTO PRODUCTIVO

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

ca pf

enraizada

COMPILADORES:
Alejandro ROFMAN
Ariel GARCÍA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

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

COMPILADORES:

Alejandro ROFMAN

Ariel GARCIA

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

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-29-1758-0

1. Planificación Territorial. I. Rofman, Alejandro Boris, comp. II. Ariel García, , comp. III. Herrero, Gaspar, ed. IV. Título.
CDD 711

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

Staff editorial: Paola Severino, Erica Sermukslis y Tomás Villar

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

ÍNDICE

Contenido

INTRODUCCIÓN **6**

Abraham Leonardo Gak

PRESENTACIÓN **8**

Alejandro Rofman

SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. REPENSANDO EL TERRITORIO COMO UNIVERSO DE ANÁLISIS, UNA PROPUESTA PARA EMBARRARSE LOS PIES **10**

Ariel García y Gaspar Herrero

PLANIFICACIÓN: CIRCUNVOLUCIONES DE UN TÉRMINO, Y DE UN CONCEPTO **16**

Alberto Müller

PLANIFICACIÓN, REGIÓN Y BUROCRACIA EN ARGENTINA: UNA DISYUNTIVA ENTRE AUTONOMÍA Y ENRAIZAMIENTOS (2003-2015) **30**

Ariel García

EL ROL DE LAS INVERSIONES EN OBRA PÚBLICA PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL, UN ANÁLISIS PARA LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS ENTRE LOS AÑOS 2001-2015 ..... **58**

María Laura Bevilacqua, Norma Leticia Bernardini y Matías Martínez

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: RADICALIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA **80**

Pablo Ignacio Caruso

VALORIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN UNA COYUNTURA DE AJUSTES REGRESIVOS **98**

Sebastián Sztulwark

REFLEXIONES EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL **114**

Oscar Madoery

DE LA MERCANTILIZACIÓN DEL TERRITORIO A LA GENERACIÓN DE EXCEDENTES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO. UNA PROPUESTA "CRÍTICA" PARA LA ACCIÓN TERRITORIAL **134**

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

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

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

APLICACIÓN DE UN MODELO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA EL PARTIDO DE EZEIZA **195**

Cecilia Pellizzari

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

Graciela Preda y Daniela Mathey

Introducción

Hace 18 años, un grupo de economistas, vinculados principalmente con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, comenzamos a reunirnos preocupados por el futuro inmediato de nuestro país, que, a nuestro juicio, iba a eclosionar en una crisis sin precedentes. Aquel modelo económico apoyado en las bases del neoliberalismo estaba a punto de estallar y sus consecuencias serían nefastas, por lo que nos reuníamos con el objetivo de discutir acerca de un modelo alternativo.

Seis docentes iniciamos esa tarea y nos planteamos ampliar la membresía del grupo y establecer un régimen de reuniones periódicas para avanzar en el análisis de los diferentes aspectos que atravesaban la realidad argentina.

Partimos de la necesidad de lograr un desarrollo equilibrado de la producción y ocupación de nuestro territorio, condición básica para lograr un crecimiento con equidad. Propusimos un programa nacional de apoyo y reconocimiento de las estructuras productivas de todo el país, poniendo énfasis en el segmento de la pequeña producción rural y urbana. Asimismo, señalamos la importancia de la participación del estado nacional, de las universidades, de los organismos de ciencia y tecnología y de los productores para organizar un consejo nacional de transformación productiva.

En diciembre de 2002, nos referimos a la necesidad de un nuevo modelo de crecimiento con equidad. Esta posición que adoptamos en aquel momento incluía la necesidad de un desarrollo activo y sostenido de la capacidad industrial del país, pues la sola producción primaria, aunque sea llevada a cabo con la mayor efectividad, no podría conducir a niveles de vida aceptable para toda la sociedad.

También planteamos la necesidad de fomentar desde el Estado los programas asociativos de productores, a fin de fortalecerlos tecnológicamente, mejorar su competitividad y apuntalar su posición negociadora en los mercados de comercialización.

Esto suponía la reconstrucción de organismos reguladores de comercialización, a efectos de consolidar la capacidad de negociación de los productores y de establecer, para ellos y para los asalariados, sistemas de seguridad social.

Es por esto que, desde el 2002, en el Plan Fénix, hay un área específica dedicada a analizar y a proponer nuevos caminos para consolidar un país equilibrado en su producción sin ceder a las demandas de aquellos propietarios de grandes extensiones, que pretenden que nuestro país acepte ocupar un lugar dependiente en la división del trabajo internacional.

En muchas ocasiones nos hemos preguntado cómo continuar, cuándo termina nuestro trabajo o si nunca acaba. Lo que sabemos es que nos quedan muchas tareas por realizar. Tenemos que instalar en el país el convencimiento de que debemos planificar nuestro futuro.

Hoy nos congratulamos de ofrecer nuevos aportes al pensamiento sobre el desarrollo partiendo de la valoración de la territorialidad en contraposición al actual modelo, que se presenta como único posible y que la historia ha demostrado que solo lleva a crisis económicas, sociales y políticas, que caen con todo su peso sobre la mayoría de la sociedad.

Abraham Leonardo Gak

Director de la Cátedra Abierta Plan Fénix

PRESENTACIÓN

Alejandro Rofman

La Comisión de Economías Regionales de la Cátedra Abierta Plan Fénix, que coordino desde los inicios del plan en el año 2002, viene realizando una intensa actividad desde que comenzó a dar cumplimiento a las funciones que la dirección del plan le encomendó.

Desde el año 2002 realizamos encuentros nacionales de investigadores de universidades públicas tendientes a analizar la situación socioeconómica de los principales procesos productivos localizados en las distintas regiones del país. Estos encuentros implicaron que no menos de 35 casas de estudio tuvieran oportunidad de enviar a destacados integrantes de su plantel académico a los respectivos Seminarios Nacionales con documentos muy destacados acerca de la actividad económica y social en cada región de su influencia. Estos Seminarios se efectuaron en muy diferentes sedes universitarias del país desde el mismo año 2002 hasta el año 2015 inclusive.

El Plan Fénix así pudo disponer hasta fines del 2015 un nutrido y valioso aporte de profesores-investigadores de universidades públicas ubicadas en los cuatro puntos cardinales. Del resultado de tales encuentros pudimos publicar, en papel, seis libros dando cuenta de los aportes y debates realizados en cada evento[1]; así también discutir, construir y difundir teorías, prácticas y experiencias desde y hacia todos los territorios del país.

A partir del año 2016, sin dejar de seguir trabajando en torno a los perfiles productivos regionales, decidimos reorientar nuestra problemática incorporando como eje central de las discusiones colectivas de los últimos seminarios la cuestión de

[1] Los mismos se encuentran disponibles en nuestra sede central, sede de la Cátedra Abierta Plan Fénix. Área de Proyectos Estratégicos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA (Av. Córdoba 2122, primer piso)

la planificación social y productiva del desarrollo, articulando aspectos sectoriales, locales, nacionales y globales referidos al área de influencia de cada universidad.

El nuevo énfasis ha implicado nuevos desafíos para la construcción y el análisis de aspectos teóricos y experiencias aplicadas de planificación del desarrollo desde una perspectiva territorial

La planificación territorial del desarrollo estuvo muy presente, y con relieves significativos en la discusión académica, durante las décadas de los ´60 y principios de los ´70, acompañando repetidas experiencias en nuestro país. En los principios de los años ´70 del siglo pasado se puso en marcha por parte del gobierno central un Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Regional, a partir de un plan de desarrollo nacional que, lamentablemente, nunca se puso en vigencia. Esa rica experiencia que se truncó junto con otros avances relativos a la explicitación de programas de ordenamiento territorial, bajo el supuesto teórico de que debían encararse nuevos criterios que no fueran de absoluta determinación por parte de las leyes del mercado; las políticas públicas debían encararan las desigualdades regionales existentes.

Así, desde el restablecimiento de la democracia en 1983, comenzaban a multiplicarse experiencias de ordenamiento económico y social en el territorio, abarcativas de regiones metropolitanas importantes, entre ellas Rosario y Córdoba. Sin embargo, desde entonces no se volvió a encarar una planificación que atendiese a la búsqueda de soluciones que el funcionamiento del mercado es incapaz de abordar.

En nuevo aporte contribuye, creemos, a reafirmar la validez y pertenencia del desarrollo territorial argentino y su planificación, acorde con un modelo de desarrollo con equidad e inclusión social.

Sobre la planificación del desarrollo. Repensando el territorio como universo de análisis, una propuesta para embarrarse los pies

Ariel García[2] y Gaspar Herrero[3]

Los autores de este libro fueron convocados con una misma tarea: plantear y discutir teoría y abordar una problemática concreta para la temática de la planificación del desarrollo territorial.

Como se verá, se pueden identificar dos polos de partida para el abordaje de la problemática de la planificación. Por un lado, la teorización y revisión acerca de la temática de la planificación orientada desde el Estado; y, por otro lado, la planificación en tanto perspectiva de co-construcción social de relaciones y saberes. Aunque parezcan perspectivas contradictorias, el desafío ha sido volverlas complementarias.

Este proceso, que no termina en el libro, valoriza el territorio como universo de análisis, donde las variables poseen forma concreta y vida; como punto de partida de la construcción de una realidad y como espacio material donde las políticas se enraízan. Así, buscamos promover la defensa del lugar como fuente de construcción teórica y de la acción política, valorizando las construcciones culturales.

A su vez, cuando se incorpora la idea de territorialidad, se acepta que el universo de trabajo es heterogéneo, donde existen particularidades y donde los sujetos locales

---

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

[3] Asistente de investigación en CEPED/IIE/FCE/UBA. Colaborador de la Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix. Docente Adscripto ESCCP-UBA. Contacto: gasparh@gmail.com

son los protagonistas de dinámicas endógenas que se articula con lo nacional y lo global. Por esto, en el camino buscamos despojarnos de las convenciones académicas del qué y cómo del desarrollo para proponer nuevas perspectivas, poniendo en cuestión los dogmatismos teóricos que avasallan la praxis científica y política ca de todos los días en nuestro país. No se desechará de raíz la teoría *mainstream*, aunque se reconocerán sus limitaciones; se descreerá de las recomendaciones de política o desarrollo que son formuladas de manera ahistórica y acultural, para realzar el pensamiento situado en un lugar y una comunidad.

El reconocimiento de factores territoriales como dimensión de análisis implica la incorporación de conflictos de intereses y de sujetos sociales con particularidades. En este punto, la propuesta que aquí se plasma no busca alcanzar agregados macroeconómicos deseables, "metas", sino soluciones concretas a necesidades sociales y biológicas de nuestros territorios. Soluciones que implican conflicto de intereses, de poder, establecer relaciones, valorizar conocimientos no científicos, embarrarse los pies…

En este camino buscamos captar el carácter de "situado" del pensamiento que busca el desarrollo, es decir: proponemos que el proceso sea determinado desde la concepción del lugar. Para lo cual, se discutirán: planes de desarrollo pasados, al "burócrata" como ejecutor Estatal, las concepciones de la planificación, la noción de "mercado" y la formación del precio, formas de generación, de administración y coadministración de excedentes, el rol del investigador; a la vez que se recorrerán abordajes concretos y herramientas con las que entender y dimensionar algunas de las consideraciones anteriores.

La perspectiva habitual en este libro toma a la región como un abordaje del territorio. Para definir qué es una región, resulta necesario empezar por considerar qué no es. No es una construcción ahistórica, lineal e isomorfa. No es solo un contenedor delimitado a partir de la agregación de jurisdicciones al simple efecto de la planificación. Su delimitación resulta insuficiente si se realiza únicamente en función de relaciones económicas o a partir de las estrictamente políticas. Por lo tanto, la región es una construcción social, formada por y a partir de relaciones de poder, en

donde el accionar de los diversos actores define la orientación que han de tener las actividades productivas, sociales y políticas. Por lo tanto, la delimitación de una región dista de ser algo natural. Es producto de una decisión consciente o inconsciente, pero nunca casual, ni accidental. De este modo, la delimitación, no solo jurisdiccional, de una región es histórica. Su contenido es ideológico, remite a un proyecto político, a una perspectiva cultural que se impone a otras posibles.

El libro se organiza en diez capítulos, fruto de la contribución de diversos grupos de investigación.

En el capítulo 1, Alberto Müller desarrolla los sentidos y usos del término "Planificación". El propósito del autor es de esclarecimiento semántico; aunque a la vez el de plantear una excursión sobre las prácticas amparadas bajo este término, e inevitablemente a hablar sobre la Planificación hoy día, como término y como práctica.

En el capítulo 2, Ariel García analiza la relación entre planificación regional y aparato burocrático para el lapso 2003-2015 a partir del concepto de autonomía enraizada. El autor parte de la hipótesis de trabajo de que la planificación regional no ha incorporado en su reedición una "perspectiva del estado" que resulte útil para profundizar la experiencia neo-desarrollista de principios de siglo XXI en Argentina, especialmente la relación entre planificación regional y aparato burocrático estatal con la estructura productiva sobre la cual se pretende interactuar.

En el capítulo 3, María Laura Bevilacqua, Norma Bernardini y Matías Martínez parten de la hipótesis de trabajo que la concentración industrial observada en la Provincia de Entre Ríos se produce en aquellos departamentos que presentan mayor presencia de obras de infraestructura del Estado, generando distintos impactos territoriales. A partir de la misma, los autores buscan correlacionar los montos de inversión de obras realizadas por el estado provincial y la inversión per cápita en los distintos departamentos, con el incremento de la actividad industrial declarada y la conformación de nuevas industrias. En el capítulo 4, Pablo Caruso aborda las especificidades del Presupuesto Participativo (PP) en tanto política pública que

persigue un doble propósito: radicalización democrática y justicia distributiva. En este marco, el capítulo posee como propósitos especificar la potencialidad transformadora del PP, reconocer la historia de la política específica y examinar su desarrollo en nuestro país, lo que lo que incluye una referencia a la experiencia argentina del Programa Nacional de Presupuesto Participativo (2007-2015).

Por su parte, en el capítulo 5 Sebastián Sztulwark presentan algunas referencias históricas y conceptuales sobre la temática del cambio estructural que pueden ser útiles para pensar algunos elementos relevantes de esta coyuntura. El foco de la reflexión se concentra en un aspecto particular: su dimensión económico-estructural. El autor parte de la hipótesis de trabajo que el fin de ciclo de los "super-precios" de los *commodities* y la reaparición de la restricción externa, no es la causa de la crisis política regional, aunque plantea una referencia importante acerca del escenario económico en el que esa crisis se produce. En este marco, el capítulo propone una referencia al caso argentino.

En el capítulo 6, Oscar Madoery reflexiona sobre la planificación del desarrollo territorial para el caso particular de Argentina y América Latina. El autor propone un repaso de perspectivas que centran su foco de interés en el territorio, para entenderlo como construcción social y política. Asimismo, describe la evolución que han tenido las iniciativas de planificación en la experiencia latinoamericana. Luego retoma el debate sobre la planificación multinivel que plantean las agendas globales de desarrollo para pensar sobre los desafíos políticos que introducen. A continuación, propone pautas metodológicas para la acción territorial y ofrece una perspectiva situacional del territorio. En la última parte, analiza algunas condiciones de posibilidad para que la planificación del desarrollo territorial fluya en contextos complejos, contradictorios y tensionados como los latinoamericanos.

En el capítulo 7, Ricardo Diéguez, Lucas Becerra, Pablo Arrieta, Darío Egea y Gaspar Herrero parten de dos interrogantes: ¿Cómo se generan dinámicas de producción de excedentes en territorios de bajos niveles de ingreso? ¿Qué tipos de organizaciones y procesos (entendidos como sistemas tecnológicos) son necesarios para generar excedentes disponibles para el desarrollo y que esos excedentes sean de uso

colectivo? El objetivo de los autores es analizar desde un punto de vista teórico y práctico una mirada alternativa del diseño de estrategias de desarrollo territorial basada en la construcción de sistemas de intercambio inclusivos. Para esto, y luego de plantear una discusión sobre los axiomas contenidos en los modelos tradicionales de desarrollo, proponen abrir el debate sobre nuevas formas de intervención en los territorios, así como ampliar el set de conceptos útiles para la planificación del desarrollo inclusivo sustentable.

En el capítulo 8, los autores Pablo Costamagna, Leandro Lepratte, María Cecilia Gutiérrez y Samuel Delbón exploran modalidades de convergencias entre aportes provenientes de diferentes tradiciones que se han dedicado al estudio de las dinámicas de producción e innovación a escala de regiones (cuestión teórica) y que a su vez pretenden articularse con la práctica sociopolítica en sentido estratégico (cuestión relacionada con las praxis y esta a su vez, con modos de aprendizajes de los actores). En ese marco, los autores esbozan *una agenda preliminar de un mix de ideas-guías*, de carácter experimental**,** para la teorización y acción a nivel territorial que resignifiquen en una primera etapa, la relación entre estos enfoques implícita en los enfoques de sistemas de innovación.

En el capítulo 9, Cecilia Pelizzari aplica a un caso de estudio, el Municipio de Ezeiza, una metodología de Ordenación Territorial. La metodología resulta de adaptar modelos de ordenación implementados en otras regiones. Para ello, la autora parte de la elaboración de un Diagnóstico Ambiental e incorporan los resultados a un Inventario Ambiental con el empleo de sistemas de información geográfica (SIG). Para finalizar, realiza una Evaluación Territorial que permite obtener la capacidad de acogida del territorio de Ezeiza para diferentes tipos de actividades antrópicas.

Por último, en el capítulo 10, Graciela Preda y Daniela Mathey comparten reflexiones acerca del desarrollo del proyecto Sujetos sociales agrarios en procesos de transformación territorial del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en sus cuatro años de trayectoria en relación con el enfoque conceptual, su organización y los principales desafíos. Estos últimos se refieren centralmente a la generación de conocimiento sustantivo en torno a líneas y/o temas estructurantes a partir de los

diferentes abordajes teórico-metodológicos presentes en los diferentes estudios empíricos y el abordaje de la cuestión agraria a partir de la inexistencia de mirada interdisciplinar en algunos grupos de investigación

El desafío planteado en el libro es múltiple ya que está atravesado por la complejidad que atraviesa a un territorio, entendido este no como mera exterioridad ni como pura especificidad, se plantea un desafío porque las intervenciones deben ser "pluricientificas" en el análisis. En este sentido, no existen respuestas simples para problemas complejos. Ni soluciones de escritorio. Implica construir consensos teóricos de base para un trabajo tejido desde distintos enfoques, ciencias y perspectivas.

Entender que el desarrollo comprende actores sociales, protagonistas, antagonistas y avances y retrocesos; construir un desarrollo que no sea solo una cuestión de "inversión", donde se reproduce la sociedad en dimensión ampliada, esperando que esta expansión sea inclusiva, sino la capacidad de generar nuevos vínculos y relaciones que sostengan el proceso más allá de las inclemencias coyunturales es la tarea que nos convoca.

Planificación: circunvoluciones de un término, y de un concepto

Alberto Müller[4]

Objetivo[5]

Esta nota tiene el propósito de reseñar los sentidos y usos del término "Planificación". El propósito es ante todo el del esclarecimiento semántico; pero a la vez esto llevará a una suerte de excursión acerca de las prácticas que se ampararon o amparan bajo este término, e inevitablemente a hablar sobre la Planificación hoy día, como término y como práctica.

Luego de una breve reflexión en torno de las razones por las que en ciencia sociales existen diferencias (y disputas) sobre el sentido de los términos, encaramos la reseña propuesta. Por último, presentamos algunas conclusiones.

Términos, significados, disputas

En Economía, como en otras ciencias sociales, hay términos cuyo significado no es único, y eventualmente es objeto de disputa; esto puede ser fuente de confusiones y desentendimientos. Desde una perspectiva nominalista – para usar la terminología de Popper (2006) – esto es una mala praxis: debería aceptarse que es más importante el concepto, antes que el término que se usa para designarlo. Discutir sobre el significado de los términos no es sino agregar un problema, en realidad ficticio. Es

---

[4] Licenciado en Economía (UBA). Magister y Doctor en Economía (Universidad de San Pablo). Profesor Titular Regular de la Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.) desde 1985. Se desempeñó en el Estado y como consultor e investigador a nivel nacional e internacional. Actualmente es director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA-IIE), desde 2009.

Contacto: dircespa@econ.uba.ar

[5] Este trabajo retoma la discusión desarrollada en el capítulo 1 de Müller (2013).

preferible un acuerdo, por más que sea convencional (esto es, con cierto grado aceptable de arbitrariedad).

Si en ciencias naturales o exactas esto es lo que ocurre – por lo que predomina claramente el nominalismo – en ciencias sociales la disputa terminológica es frecuente.

Por ejemplo, el término "fuerza" en Física significa unívocamente "la capacidad de modificar el movimiento o la forma de un material". Este es un sentido específico, que no necesariamente coincide con el uso diario, sobre todo porque el término "fuerza" tiene una multiplicidad de sentidos: la fuerza de voluntad, la fuerza ante la adversidad, la fuerza de un argumento. Esto es el resultado de operaciones semánticas (traslaciones de significado) basadas en la analogía. Pero no resulta difícil arribar en un campo de conocimiento como la Física a un significado único y compartido. No ocurre lo mismo en Economía con el término "inversión", que puede representar tanto la aplicación de recursos en un mercado financiero, como la constitución de un activo productivo o la educación de un individuo.

¿Por qué esta diferencia entre ciencias sociales y ciencias naturales? A nuestro juicio, porque las palabras forman parte del universo que ellas estudian. En una cantidad de tópicos, las ciencias sociales se ocupan de expresiones del lenguaje, o sea, de palabras. En esto se diferencian claramente de las ciencias naturales, como ya lo señalara Dilthey; su concepto de "ciencias del espíritu" puede ser entendido como el de ciencias que estudian un universo permeado por el lenguaje[6]. En el caso de las ciencias naturales, el objeto del análisis son entidades que "no hablan", más allá de que ellas puedan ser tratadas mediante lenguaje (por ejemplo, cuando aplicamos un sistema de medición).

---

[6] "Dilthey extendió la hermenéutica [entendida como el arte de la interpretación de textos] a la comprensión de todo el comportamiento y resultados humanos" (Honderich, 1995pág. 353). El lenguaje puede ser considerado como lo distintivo del ser humano; por lo tanto, el estudio de las ciencias humanas es por fuerza un estudio que involucra el lenguaje (Cf. Cassirer, 1963, quien entiende que el hombre es un "animal simbólico", a la vez que "cultural").

Un buen ejemplo de multitud de significados, en Economía, es el término "Capital". Esta palabra no fue una creación de la actividad teorizadora, sino que se originó en las prácticas sociales y que, bajo un genérico sentido de acumulación de capacidades, prohíja significados muy diferentes.

Las ciencias sociales encuentran así dificultades para lograr definiciones compartidas para los términos que emplean, por la razón primaria de que el propio objeto de estudio produce usos diferentes de los términos. No es el analista quien asigna los nombres. Asimismo, las construcciones teóricas deben partir de conceptos cuyas designaciones deben relacionarse con los términos de uso corriente, para no resultar incomprensibles.

A esto debe agregarse que los cientistas sociales, con frecuencia, suelen dirigirse a un público general, externo a sus propias comunidades, como lo destaca Kuhn[7], por lo que la cuestión del lenguaje empleado trasciende el ámbito más restringido de los practicantes de una disciplina determinada.

De allí a que haya discusiones por el sentido de los términos hay un paso. Y este paso se da cuando teorías rivales se desarrollan en forma paralela y autónoma, sin zanjar sus diferencias. A veces, incluso, se trata de enfoques que ni siquiera comparten los objetivos y propósitos, con lo cual la rivalidad es a la vez más profunda y parcial: más profunda en el objetivo, y parcial en los desarrollos, por atender precisamente a objetivos diferentes, y por lo tanto ni siquiera rivalizan. En este sentido, entendemos que la Corriente Principal Neoclásica y el Marxismo, en el ámbito del análisis económico, tienen no solamente desarrollos diferentes, sino que además no tienen un mismo propósito. Mal puede el término "Capital" significar lo mismo en ambos dominios teóricos (más allá de los problemas propios que pueda tener la acepción dentro de cada uno de ellos).

---

[7] "El más esotérico de los poetas y el más abstractos de los teólogos están mucho más preocupados que el científico con la aprobación de sus trabajos creadores por parte de los legos." (Kuhn, 1970, cap. 12). Y agrega luego: "el contraste entre los científicos vinculados a las ciencias de la naturaleza y muchos científicos sociales es instructivo. Estos últimos tienden con frecuencia - y los primeros casi nunca - a defender su elección de un objeto de investigación (...) principalmente por la importancia social de una solución".

Por otra parte, no será una excepción que un término sea empleado con fines de movilización política; en ese caso, la disputa por el sentido se torna nodal.

Estas circunstancias hacen que no resulte posible lograr una virazón al nominalismo en las prácticas de las ciencias sociales, porque demandaría una unificación de significados por parte de las propias prácticas sociales, algo fuera del alcance en cualquier sociedad medianamente libre. Sólo un autoritarismo extremo podría apostar a tal unificación de los significados.

Esto no quita que deba precisarse el sentido con el que se emplea un término a lo largo de un discurso teórico. El uso de un término con significados diferentes debe ser señalado, a fin de asegurar la comprensión de este discurso, sin necesidad de entrar en debates estrictamente semánticos.

Nuestra postura es entonces "nominalista de última instancia": aceptamos que aun dentro de una misma disciplina o parea de conocimiento un término pueda usarse con significados diferentes; pero resulta imperativo explicitar esta circunstancia, y aclarar todo lo que sea posible el sentido preciso en cada análisis puntual. Pretendemos que el análisis teórico sea tan preciso como sea posible, y evite igualmente la disputa terminológica.

Planificación y sus significados

Como se indicó, la presente nota trata acerca de la "Planificación" y sus significados; el uso de las comillas es para precisar que nos referimos a una palabra, y no a un concepto[8]. En un extremo, quizá podría pensarse que estamos escribiendo en torno a algunos significados de un término, y no acerca propiamente de un concepto; pero en realidad lo que haremos es discutir algunos conceptos referidos a la Planificación, a partir del análisis de los significados de la palabra.

[8] Por ejemplo, diremos que "Planificación" es una palabra aguda, pero no diremos lo mismo de la Planificación como una práctica determinada.

"Planificación" ha aludido a prácticas sociales y políticas diversas, más allá de que podremos hallar un hilo conductor común, aunque bastante tenue.

El punto de será una reseña de posibles significados, para lo que distinguimos dos planos[9].

- El primero será más propio de los niveles académicos y técnicos (o tecnocráticos); se trata de desentrañar el sentido del término en ámbitos que emplean lenguajes especializados.
- El segundo plano hará alusión más directa a prácticas de las políticas públicas.

Esta división es convencional (como ocurre generalmente con este tipo de particiones), y no pretende ser rigurosa; pero entendemos que puede ser esclarecedora.

En el plano académico y técnico, el término "Planificación" es empleado en los sentidos siguientes:

a. *Reflexión y acción basada en esa reflexión*. Esta acepción alude tanto al plano del individuo como de grupos de individuos, y no es sino otra forma de referirse a decisiones conscientes ("racionales", si se quiere, si se trata de lograr lo máximo posible con determinados recursos). Cuando decimos, al definir el equilibrio, que es una situación donde las transacciones planeadas y realizadas coinciden, estamos usando el término "Plan" en este sentido, que en realidad es coincidente con el de "Decisión".
b. *Coordinación de actividades desarrolladas por diversos individuos*. Este significado es de aplicación a grupos, y apunta a la necesidad de ordenar decisiones individuales a fin de lograr cierto propósito grupal. La coordinación consiste en elaborar indicaciones explícitas acerca del comportamiento esperado de cada individuo del grupo, quienes así actúan de acuerdo con el "Plan".

[9] Una discusión acerca del término "Planificación" puede ser encontrada en la Enciclopedia Palgrave, bajo la voz "planned economy" (Eatwell, Milgate y Newman, 1998).

c. *Adopción de decisiones para un colectivo social en forma centralizada, y opuesta en consecuencia a la operación mediante mercados descentralizados*. En este sentido, la Planificación es claramente un instrumento estatal (aunque podría serlo también de colectivos autogestionados en ámbitos relativamente aislados), que "anula" el mecanismo de mercado. Ésta de hecho es la forma propia en la que el Estado interviene en una economía de mercado: infringiendo la norma del intercambio. Claramente, esta definición tiene sentido solamente para colectivos de individuos.
d. *Consideración de un horizonte de largo plazo*. En esta acepción, la Planificación comporta incorporar la consideración de objetivos y consecuencias de las acciones para períodos futuros lejanos, algo que suele ser omitido en las decisiones corrientes, sobre todo cuando se toman en el ámbito de mercados descentralizados (típicamente considerados como "miopes"). Este sentido vale tanto a nivel individual como grupal.

En las prácticas de los colectivos sociales, el término "Planificación" se apoya en medida variable en las acepciones anteriores, aunque no hace eje en alguna de ellas en particular. En consecuencia, cuando aludimos a estas prácticas, la estrategia de abordaje deberá ser diferente, porque se trata ya de prácticas sociales más concretas, y por lo tanto más complejas y menos definibles en términos analíticos.

Un primer sentido que encontramos es el que hace referencia a prácticas de *regulación de uso del suelo*, en particular en el caso del suelo urbano; estas normas definen pautas constructivas (densidad) y de uso. Dado que ellas requieren definir características deseables del área urbana a lograr en un plazo prolongado, se emplea el término "Planificación" para hacer referencia a este horizonte, pero también a que se apunta a coordinar decisiones, para evitar usos del suelo que resulten conflictivos; esto implica reconocer que las decisiones que se tomen en mercados descentralizados pueden no ser socialmente deseables o aceptables. Notemos que además representa un avance por sobre el mercado, a partir del hecho de que se establecen restricciones de tipo cuantitativo (por ejemplo, limitaciones en cuanto a la relación entre superficie construida y superficie del terreno). "Planificación de uso del suelo" es entonces una

locución de uso corriente, y una práctica que –más allá de matices inevitables- es aceptada por la generalidad de actores y analistas

Un segundo significado para el término es el que alude *a las prácticas de las sociedades con "economías centralmente planificadas"* (sociedades socialistas o comunistas), cuya primera experiencia fue la Unión Soviética, para luego expandirse a Europa Oriental tras la Segunda Guerra Mundial, como así también en el este de Asia (Chima, Vietnam, Corea del Norte).

Finalmente, identificamos a la "Planificación" como *una práctica propiciada por los gobiernos e economías capitalistas.* Se trata de ejercicios que se tornaron muy difundidos en la posguerra, por un complejo de razones que no vamos a tratar aquí[10]. Debemos sí señalar que esto dio lugar a una disciplina de aplicación para países periféricos, la "*Planificación del Desarrollo*". Esta actividad se entrecruzó en su momento con contribuciones de la naciente Teoría del Desarrollo, dando lugar a una suerte de "período clásico" tanto para este conjunto de teorías como de la propia Planificación del Desarrollo. Trataremos este caso en forma algo más extensa, por cuanto tiene interés para comprender el sentido actual del término y de determinadas prácticas.

La Planificación del Desarrollo dio lugar a sucesivos "Planes de Desarrollo", una práctica que se difundió en numerosos países, propiciada en parte por instancias multilaterales (por ejemplo, la Alianza para el Progreso, en América Latina).

El período en el que estos planes se formularon coincide con una suerte de "era dorada" en lo que se refiere a industrialización, en diversos países de América Latina (principalmente, Brasil, México y Argentina), lo que dio lugar en algunos casos a crecimientos importantes, no sin importantes brechas distributivas[11].

Hasta qué punto estas experiencias –que a juzgar por lo que vino después no pueden dejar de destacarse por algunos logros- fueron el resultado de estos ensayos de

---

[10] Remitimos respecto de este tema a Forte (1964), Lira (2006) y Müller (op. cit.).

[11] Véase al respecto Bértola y Ocampo (2013, cap. IV)

planificación es un tema abierto a discusión. Hay quienes sostienen que las gruesas falencias informativas que les dieron base impiden considerarlos seriamente (por ejemplo, Yusuf, 2009, cap. 1). De hecho, estas experiencias recibieron por lo general una apreciación negativa, por el sistemático incumplimiento de los planes. Pero de lo que no cabe duda es que esta suerte de "era (más o menos) dorada" fue el efecto de políticas activas.

Estas políticas (básicamente, la industrialización sustitutiva de importaciones) de hecho fueron objeto de un creciente cuestionamiento[12]. Como parte de un movimiento intelectual y político fuertemente crítico hacia la suerte de economía mixta que se había constituido – con variados matices – en la posguerra en los países capitalistas, la planificación fue cuestionada tanto por su ineficacia, pero también en el plano ideológico.

Fue así como en las décadas del '80 y '90 tuvo una suerte de invisibilidad, producto de los planes de ajuste relacionados con la crisis de la deuda externa y de las consecuentes reformas liberalizadoras. De todas formas, la Planificación no desapareció de los ámbitos gubernamentales. Chile mantuvo un Ministerio de Planificación durante toda la dictadura de Pinochet, y los posteriores gobiernos de la Concertación, siendo suprimido durante la gestión conservadora (presidencia Piñera 2010-2014). Brasil brindó a la planificación un ministerio de gran peso. La neutralización del término fue más fuerte en la Argentina de los '90 (pese a que se estipuló por ley la elaboración de un "Plan Nacional de Inversiones Públicas"). Otros países de América Latina continuaron con la elaboración de ejercicios de planificación, aun en el marco de gobiernos conservadores (Colombia. Panamá). Algunos gobiernos provinciales en Argentina han conservado esta práctica (Santa Fe, Mendoza).

El reflujo político producido a principios del siglo XXI en varios países de América Latina contribuyó a un reverdecimiento de la Planificación como práctica, aunque

[12] Véase al respecto Bértola y Ocampo (loc. cit.).

con alcance variado. Chile no volvió a recomponer un área con ese nombre tras el final del gobierno conservador; Argentina – más allá de un ensayo puntual de planificación territorial – no reconstituyó una red de oficinas de planificación ni ensayó la elaboración de planes. Bolivia en cambio elaboró un plan de desarrollo que constituyó una suerte de marco referencial.

Paralelamente, la práctica de la Planificación del "período clásico" fue objeto de críticas internas, más allá de las particulares políticas que ella pudo haber propiciado. Para no entrar en detalles, y aun a riesgo de omitir matices de importancia, podríamos sintetizar estas críticas en la pretensión de la Planificación de contender el papel de la acción política. Se señalan así dos lógicas contrapuestas. La Planificación se constituyó como un ejercicio de racionalidad centralizada ("*top down*"), basada en el conocimiento especializado y opuesto así al compromiso negociador propio de la actividad política. Dado que un plan nunca podrá dar cuenta de la diversidad, complejidad e incertidumbre en el devenir, se encuentra condenado al fracaso, demandándose en consecuencia un abordaje como es el que brinda la política[13].

La oposición entre Planificación y práctica política se asienta no solo en la capacidad de adaptación y flexibilidad de ésta última, sino también en que la legitimación de la primera se funda exclusivamente en la competencia técnica de quiénes formulan el plan, siendo que la sociedad es objeto y no sujeto de dicho plan.

Esto ha dado lugar a abordajes alternativos desde la Planificación, buscando superar esta brecha. Destacamos aquí cuatro tópicos:

a) La propuesta del "Planeamiento Estratégico Situacional". Se trata de un abordaje que se desarrolla "en espejo" con lo que caracteriza a la planificación tradicional. Es así como propicia la incorporación de los individuos al proceso de planificación; descree de las propuestas surgidas de perspectivas científicas; acepta el conflicto de intereses, y no su mediación por cálculo económico; asume

[13] Véase Lira (op. cit.).

un contexto incierto, no susceptible de cálculo; y no postula que el ejercicio de planeamiento pueda cerrarse en un producto único (Matus, 1993).

b) La incorporación de la dimensión "territorial". "Territorio" es un término no claramente definido, pero que conlleva un conjunto de matices característicos: asumir la diversidad del universo planificado; involucrar a los individuos en la elaboración del plan, abriendo la posibilidad de un abordaje de tipo "*bottom up*"; incorporar distintos niveles de institucionalidad (evitando la concentración en el plano nacional). Bajo el título de "Planificación" se cubren multitud de experiencias particulares, desde proyectos específicos de desarrollo local hasta modalidades de presupuesto participativo.

c) La redefinición del propio término "Planificación". El énfasis está puesto ahora en el carácter político de la Planificación. Un propósito central es ahora "la construcción de la idea que cada sociedad, en cada momento de su historia, tiene de lo que es el bien común" (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 35).

d) La incorporación de prácticas de planificación organizacional al accionar del sector público (Lira, 2006).

Estas redefiniciones implican cuestionar en mayor o menor grado el concepto y las pretensiones de la anterior Planificación del Desarrollo, al punto que cabría preguntarse si se trata de conceptos ya diferentes, sin mayores aditamentos.

Desde el punto de vista de quiénes impulsan estas redefiniciones se suelen alegar sin embargo continuidades, por cuanto ellas estarían surgiendo de un aprendizaje que emerge de la experiencia recibida. Pero lo cierto es que esto no parece ser sino una forma de salvar el término "Planificación", a partir de una redefinición que pareciera diluir buena parte de su razón de ser, esencialmente porque se confunde con la propia acción política, o con la actuación estatal en general.

La última "línea de defensa" del término "Planificación", a nivel de las prácticas sociales, sería la pretensión de abarcar un conjunto de prácticas que se organizan como alternativa al mero funcionamiento de mercados descentralizados; ellas van desde el accionar del Estado a la promoción de prácticas participativas en el nivel del territorio.

Un colectivo demasiado heterogéneo, y que en última instancia se define por oposición (al "mercado"). En esencia, quedaría más como un término para fines retóricos que para denotar alguna práctica en particular. Este es el punto al que habríamos llegado hoy.

Conclusiones

En este capítulo hemos realizado un breve recorrido acerca de los sentidos del término "Planificación". Más allá del propósito de esclarecimiento semántico, ello ha permitido reflexionar sobre el alcance de un conjunto de prácticas de los individuos en sociedad.

Hemos así identificado un conjunto de posibles significados, situados en un plano más apartado de las prácticas sociales colectivas, plano que hemos identificado con lo académico y lo técnico. Estos significados probablemente permanecerán, aunque será siempre necesario aclarar cuál es el específico sentido que se le estará dando a "Planificación" en oportunidad de su uso.

Por otro lado, hemos tratado el uso del término en relación con las prácticas sociales. Hemos detectado allí una suerte de evolución. Desde un sentido más "clásico", asociado a las gestiones económicas de la Posguerra, en particular al proceso de desarrollo de los países periféricos, este sentido que luego se transforma, al calor del cuestionamiento que sufren las prácticas mencionadas. Ha surgido así un significado diferente, y en parte opuesto al significado "clásico", que a la vez alude a un colectivo conceptual demasiado amplio. Este nuevo sentido parece en esencia definirse por oposición a las políticas "pro-mercado".

Los hechos dirán si este significado se mantendrá, o si será modificado, más allá de que subsistirá probablemente para determinadas acciones estatales que nunca quedarán enteramente en manos del mercado, como es el caso de la construcción y

gestión de un conjunto de obras de infraestructura (redes de transporte y distribución de electricidad, redes de transporte urbano, autopistas, etc.).[14]

Pero más allá de si el término continuará siendo utilizado, una cuestión conceptual que subyace a esta discusión semántica seguirá presente. Se trata de la *inherente contradicción en que una sociedad se encuentra montada sobre una lógica por la que* cada individuo actúa de acuerdo solo a su interés particular, *a la vez que requiere nuclearse en torno de un proyecto compartido*.

Podemos sugerir que si el término "Planificación", en su uso societario, permanecerá, lo hará en nombre de esta segunda componente de la contradicción; no será por definirse como mera oposición al "mercado". "El Plan" será en este contexto la corporización de un proyecto para el conjunto (o para una mayoría relevante) de la sociedad; como vimos, este sentido está expresado en las conceptualizaciones más recientes de "Planificación".

De hecho, es en este aspecto donde pueda establecerse un puente con la antigua Planificación del Desarrollo. Si bien no hay dudas de que los planes de aquel entonces no fueron más que ejercicios sin un reflejo cabal en las prácticas diarias, lo cierto es que tuvieron el mérito de delinear un proyecto, un escenario prospectivo deseado[15]. Éste, y la formación de recursos humanos y materiales aptos para la gestión, fue el principal aporte de la etapa "clásica" de la Planificación.

Si la Planificación puede ser una herramienta idónea para la formulación de este proyecto, bienvenido sea el término, y bienvenidas las prácticas correspondientes. El

---

[14] Puede haber además usos más sectoriales. Un caso es el de la "Planificación del Transporte", una designación que alude a un específico herramental para la modelización, de uso en el análisis de la actividad del transporte.

[15] Al respecto, es oportuno citar el siguiente comentario de Yusuf (op. cit.), que como hemos dicho se manifiesta muy escéptico con relación a los Planes de Desarrollo de los años 60-70: "No importaba que los planes quinquenales fueran con frecuencia poco más que predecibles declaraciones de intenciones y que los responsables de las políticas tuvieran poca experiencia y carecieran de capacidades técnicas. *En la medida en que los objetivos gruesos fueran razonablemente claros, que el gobierno se encontrara mínimamente comprometido en su alcance, y que las medidas de política fueran coherentes (o inofensivas) para los estándares de entonces, las economías crecieron*." (pág. 10, énfasis nuestro)

que su resultado no podrá ser leído como un programa riguroso no quita que serán ejercicios referenciales seguramente válidos.

Bibliografía

Bértola, L. y Ocampo, J. - El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia - Fondo de Cultura Económica – 2013

Cassirer, Ernst, - Antropología filosófica – Fondo de Cultura Económica – 1963

Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (ed.) - The New Palgrave - A Dictionary of Economics - McMillan Reference LTD - 1998

Forte, F. – Introduzione alla Politica Economica - Il mercato e i piani – Torino, Einaudi, 1964

Honderich, T. (editor) – The Oxford Companion to Philosophy – Oxford University Press - 1995

Kuhn, Thomas - The Structure of Scientific Revolutions, Chicago, University of Chicago Press - 1970

Lira, L. – Revalorización de la planificación del desarrollo – ILPES - 2006

Máttar, J. y Cuervo, L. (eds.) - Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe - CEPAL - Santiago de Chile - 2017

Matus, C. - Estrategia y Plan - Siglo XX1 Editores - 1993

Müller, A. y Gómez, T. - La Planificación argentina en perspectiva - 1930-2012 - CESPA-FCE-UBA - 2013

Popper, K. - La miseria del historicismo - Alianza Editorial - 2006

Yusuf, S. - Development Economics through the decades - The International Bank for Reconstruction and Development - 2009

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

Ariel García[16]

Introducción[17]

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La planificación regional en América Latina ha recorrido un largo derrotero. Analizada desde principios de siglo XXI, pareciera incluir instrumentos que posibilitarían a priori una gestión pública de los problemas de desigualdad regional bajo un enfoque integral. Su época de mayor preeminencia en las políticas públicas[19] del sub-continente puede situarse en el tercer cuarto del siglo XX. En las últimas décadas de dicha centuria, y bajo la primacía neoliberal, se habían desestimado las funciones de planificación en los estados nacionales *vis a vis* los procesos de desregulación, endeudamiento, tercerización, privatización y descentralización (incluida la tercerización de servicios y funciones) constituidos en los preceptos a través de los cuales ha sido posible tal predominio.

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

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

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

Significados y prácticas en el devenir de la planificación regional

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

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

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

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

Sin embargo, habitualmente se parte por considerar que las nociones "planificación", "región" y "burocracia" cuentan con un acuerdo unívoco en su definición. Un sucinto recorrido por las definiciones de la Real Academia Española (RAE), arroja como resultado que con "planificación" se comprende un "plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc." (RAE, 2016).

En cuanto a la noción de "región", pueden vincularse tres de las cinco acepciones expuestas por la RAE (2016) con el objetivo de estudio. Estas son: a) porción de territorio delimitada por aspectos étnicos o particularidades especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.; b) cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, pasibles de ser dividida en unidades administrativas; c) todo espacio que se supone de significativa capacidad.

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

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

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

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

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

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

desestimaban aspectos a través de los cuales identificar, analizar e incorporar en cada escala a los sujetos económicos, políticos y sociales responsables de la toma de decisiones en el marco de un régimen de acumulación determinado y en función de las relaciones sociales que los vinculaban. Como señala Brandão (2017: 60), la eventual incorporación de escalas debería partir por reconocer su condición dinámica en función de que el carácter de su construcción resulta social y conflictivo en relación con otras escalas.

A partir de las limitadas informaciones que proporcionaba el método de análisis que aparecía como "a-valorativo", resultaba improbable reconocer el proceso de acumulación del capital, las formas de gestión del conjunto de las unidades productivas instaladas en cada región y el proceso de captación y distribución del excedente económico entre los sujetos sociales protagónicos de las actividades productivas. De tal modo, la "región" se representaba como el actor que generaba tal o cual producto o proceso y sus características. Los sujetos sociales no aparecían nítidamente en las definiciones, puesto que lo relevante eran los valores agregados, más que quienes y en qué condiciones los producían. En suma, se desestimaba un análisis y diagnóstico en torno al poder, sus nombres propios, praxis, mecanismos de reproducción, construcción, distribución y circulación entre el aparato burocrático y los agentes económicos (Raffestin, 1993; Abélès, 2015).

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

usualmente organizan sus actividades los agentes económicos predominantes, Evans (2007: 34) entiende que en diversas experiencias nacionales resulta inverosímil el hecho de que el capital privado organizado en estrechas redes oligopólicas abogue por la construcción de mercados competitivos integrados regionalmente. En ese esquema, un estado que se constituya en registro pasivo, fragmentado y espasmódico de los intereses del capital concentrado (al respecto, ver Fernández, 2016) tampoco puede brindar a aquellas redes lo que éstas no se hallan dispuestas a obtener por sí mismas (economías de escala y alcance, coordinación productiva, productividad sistémica, etc.).

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

En Argentina, la planificación regional ha referido implícitamente a marcos teóricos superpuestos, sedimentados y ocasionalmente explicitados, asociada a nociones que marcaron tendencias en distintas épocas (desarrollo rural integrado, local, territorial, sustentable, sostenible, territorial, por citar las más renombradas). Al

menos desde fines de siglo XX, ha venido empleándose como un recurso más bien retórico, circunscripto a un listado de lineamientos indicativos relacionados con proyectos de inversión sin estrategia definida, por una predisposición variable del aparato burocrático estatal para sustentar técnicamente sus definiciones de políticas públicas orientadas bajo las premisas de la planificación (Müller, 2011: 17). Asimismo, resulta relevante señalar que los planes elaborados como antecedente, durante el tercer cuarto del siglo XX[26] asistieron a interrupciones (golpes cívico-militares de 1955, 1966 y 1976, así como a gobiernos democráticos que extrañamente alcanzaban los cuatro años de vigencia) que dificultaron el desarrollo de una institucionalidad burocrática con capacidad de lograr capacidades y fortalezas para trascender los escenarios de corto plazo.

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

Planificación en contexto regional y burocrático

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A esta combinación paradójica se la denomina "autonomía enraizada". Se trata de un proyecto compartido por una burocracia relativamente desarrollada y una serie organizada de agentes económicos con capacidad de intervenir de forma colaborativa y descentralizada, en un contexto histórico determinado en el que se desenvuelve el aparato burocrático y la estructura social. Por lo tanto, Evans (2007: 36) entiende que lejos de consistir en un rasgo estático, el logro del estado desarrollista para estructurar la acumulación del capital industrial ha implicado una modificación paulatina de las relaciones entre capital y estado. Este aspecto de la relación compleja entre aparato burocrático y agentes económicos tiende a vislumbrase en la propia discusión en torno a la planificación regional (distancia entre diseño e implementación, entre los agentes a beneficiar y aquellos favorecidos efectivamente, entre una propuesta teórica y su consecución práctica, etc.).

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

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

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

Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET)

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

En el documento que acompaña a la etapa 2008-2009 del PET, se describen los desequilibrios territoriales históricos y se califica a las áreas periféricas como un emergente que resulta necesario conocer para transformar. En el mismo se realiza una selección de proyectos de infraestructura en ejecución evaluados como estratégicos para superar la organización territorial heredada. Asimismo, se incluyen herramientas para garantizar la continuidad del plan (Madrid, 2010: 13). Desde esta perspectiva, se han fijado lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades que procuraron ligarse al patrón general de desarrollo. No obstante, de acuerdo con la praxis de diversas áreas de gobierno, la noción de Plan se ha circunscripto a una enumeración de proyectos de inversión (Müller, 2011: 20).

Intentando superar las citadas inercias institucionales, el Plan se ha organizado a través de una metodología integradora de los órdenes del estado y las organizaciones de la sociedad civil mediante ejercicios de planificación en el que aquel vuelve a declamar una posición central en las estrategias de desarrollo. Desde el inicio, la convocatoria ha procurado instrumentar la discusión sobre problemáticas regionales mediante un proceso de trabajo con las provincias, en el que se menciona el aporte de equipos técnicos a través de los cuales acordar procedimientos metodológicos comunes con los que perseguir objetivos homogéneos (Kossoy, 2010: 2). Estas herramientas permitieron un agrupamiento de las provincias en cinco regiones, de modo de lograr una perspectiva más amplia de las problemáticas abordadas.

Desde ese esquema, se ha pretendido recuperar la planificación como instrumento para organizar objetivos y coordinar esfuerzos en las diversas áreas de gobierno. Frente a las posiciones de raigambre neoliberal, se ha concebido al gasto público en su potencial productivo y al gasto social en tanto inversión. A través de este enfoque, la inversión pública se vincula con el diseño y mejoramiento de infraestructuras definidas junto con diversos sujetos sociales (Madrid, 2010: 13).

En su documento "Planificación Estratégica Territorial," se define el desarrollo territorial en tanto proceso a través del que se incrementan "las capacidades de un determinado territorio en post de hacerlo disponible para su uso social" (MINPLAN, 2011: 23). En su fundamentación, se concibe la idea de que el desarrollo territorial se configura en el proceso de implementación de las políticas públicas, que son paralelas al devenir social y económico que caracteriza a cada período histórico. Desde esta visión, la organización territorial se conforma mediante las actividades socioeconómicas e infraestructuras necesarias.

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

El PET ha dispuesto de dos metas: garantizar condiciones de vida dignas que contemplen el desarrollo de sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia y construir un estado con capacidad de prever las demandas de inversión en el territorio (Dirección Nacional de Planificación Estratégica -DNPE-, 2008). Asimismo, se define a partir de los siguientes componentes, cuya aplicación se ha propuesto en el orden nacional y provincial y considerando aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura: a) un diagnóstico de Modelo Actual; b) una proyección de Modelo Deseado; y c) un listado de proyectos de Infraestructura. En este último componente se ha previsto la inclusión de obras estratégicas para concretar la transición entre el primer y segundo componente (DNPE, 2008). El Modelo Territorial Deseado expresa una meta de organización espacial que se concibe a partir del análisis de las diversas vinculaciones intra-territoriales e inter-territoriales, la subdivisión en regiones y micro-regiones, el uso del suelo en áreas rurales y naturales, una determinada red de comunicación y transporte, un sistema articulado de ciudades, etc. (DNPE, 2008).

El Plan se expone en cuatro volúmenes. El primero se denomina "Planificación Estratégica Territorial", en el que se desarrollan los fundamentos y estrategias generales, así como una propuesta de lineamientos para garantizar un proceso de planificación del territorio en el mediano plazo. El segundo, "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de las provincias. A través de una metodología pretendidamente homogénea que analiza el impacto territorial, se ha elaborado un listado de proyectos de inversión en función de los Modelos Deseados Provinciales.

El tercer volumen, titulado "Argentina Urbana", propugna un sistema policéntrico de núcleos urbanos. En el mismo se parte de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se indaga a partir de casos a las ciudades medias para conocer las características intrínsecas del proceso de producción urbana. El diagnóstico concluye con la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia. En el cuarto, "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances efectuados por la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional -bilateral y multilateral (MINPLAN, 2011: 11).

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

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

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

Contraponer el devenir del PET al recorrido de otras experiencias nacionales resulta esclarecedor para considerar posibles desafíos futuros. En su explicación en torno al relativo éxito de los estados desarrollistas para conducir la industrialización, Evans (2007: 34) encuentra en experiencias de estados asiáticos que la estabilidad y persistencia en una extensa y profesionalizada carrera burocrática genera adhesión y una sensación de coherencia corporativa entre sus funcionarios. Según este autor, los estados desarrollistas detentan una capacidad administrativa destacada. Sin embargo, estos estados también han orientado sus intervenciones a necesidades definidas como estratégicas para un proyecto político transformador en el que

emplean su capacidad de regulación para contemporizar y/o conducir en forma selectiva los intereses de los principales agentes económicos. Contrariamente a lo que suele esgrimirse en torno a los estados latinoamericanos en contextos de auge neoliberal, como el registrado desde 2016, puede resultar esclarecedor el agudo contraste hallado por Evans (2007: 34-35) entre la particularidad patrimonialista del estado predatorio y la característica weberiana de los estados desarrollistas, para comprender que la ausencia de una burocracia enraizada y autónoma es un obstáculo más en el derrotero de cualquier intento de planificación desde el aparato estatal.

Reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

Abélès, Marc (2015). "Obsesiones antropológicas. Estado y resistencia". In: Abélès, M. *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Attaide, Soraya (2009). "Políticas de Planificación Regional y de Desarrollo Territorial Rural y conflictos territoriales concomitantes. Estudio de caso en la Provincia de Salta (1960-2008)". Tesis de Licenciatura en Geografía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel; Manzanelli, Pablo; Schorr, Martín (2011). "Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)". *Cuadernos del CENDES* 28 (76): 97-119.

Balestri, Luis (2004). Planificación de la inversión pública en Argentina. *Seminario Internacional de Políticas Metropolitanas*, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2002). *Sistema político y modelo de acumulación en la argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Basualdo. Eduardo (2005). "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In Basualdo, E; Arceo, E (Comp.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, Eduardo (2015). *Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa desde la última dictadura militar hasta la actualidad*. CEFIDAR, Buenos Aires.

Bernazza, Claudia (2007). "La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Brandão, Carlos (2017). Dinâmica regional na América Latina: borrador para uma proposta teórico-metodológica para tratar da produção social do espaço. In García, Ariel (Comp.) *Territorio y políticas públicas en el Sur. Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

CIFRA-CTA (2016). *La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos*. Buenos Aires: FLACSO.

Coraggio, Jose Luís (1997). "Perspectivas del desarrollo regional en América Latina". *III Seminario internacional: "estado, región y sociedad emergente"*, Recife.

Curbelo, José Luis (1990). "La crisis de la planificación regional convencional". *Documentos del ILPES*, 9 (1): 15-27.

Chudnovsky, Mariana, González, Andrea, Hallak, Juan Carlos; Sidders, Mercedes; Tommasi, Mariano (2018). "Construcción de capacidades estatales Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina". *Gestión y Política Pública* 27 (1): 79-110

Dirección Nacional de Planificación Estratégica (2008). Plan Estratégico Territorial 2016. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

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

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

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

Helmsing, Bert y Uribe-Echeverría, Francisco (1981). La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica? En *Experiencias de Planificación Regional en América Latina. Una Teoría en Busca de una Práctica*, comps. Sergio Boisier, Fernando Cepeda, José Hilhorst, Sohel Riffka y Francisco Uribe-Echevarría, 67-94, Santiago: ILPES.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Müller, Alberto (2011). "La (no) planificación en la argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro". *Realidad Económica* 260: 24-53. http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-0e47-95b9.pdf

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

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

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

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

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

Raffestin, Claude (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.

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

Ruíz López, Domingo y Cádenas Ayala, Carlos (2004). "¿Qué es una política pública?" *IUS. Revista Jurídica*, 5 (18) 43-49. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf

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

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

El rol de las inversiones en obra pública para la competitividad territorial, un análisis para la provincia de Entre Ríos entre los años 2001-2015

Autores: María Laura Bevilacqua[30], Norma Leticia Bernardini[31] y Matías Martínez[32]

Resumen

Las políticas públicas nacionales y sub-nacionales cumplen un rol fundamental para la competitividad territorial. El caso de la obra pública es un mecanismo fundamental para analizar las sendas de desarrollo que presentan las industrias, en especial cuando se trata de obras viales y/o de energía; las cuales constituyen un factor clave de decisión de localización de las inversiones privadas. Por otro lado, éstas influyen en la dinámica poblacional, como en el patrón de asentamiento de actividades y personas, en el territorio.

El concepto de competitividad territorial, clave en la promoción del crecimiento de las regiones locales, debe ser analizado desde una perspectiva diferente al aplicado a las empresas; no solamente por los objetivos diferenciados sino también por la metodología a aplicar y el rol del estado en este contexto.

---

[30] Licenciada en Economía (UNC), Master en Desarrollo Económico en América Latina (UNIA). Doctorando en Economía (UNR) Docente e investigadora FCG-UADER, Instituto Economía y Sociedad. Directora General de Planificación. Contacto: laura_bevilac@hotmail.com

[31] Arquitecta, UNL. Especialización en Ingeniera Gerencial otorgado UTN. Mediadora, *Practitioner en Programagión Neurolinguistica,* Master en *Programagión Neurolinguistica, y Trainer en Programagión Neurolinguistica* (SI of NLP, USA). Experto Universitario en Marketing digital de contenidos (California Miramar University – Net Learning), año 2013. Doctorando en ciencias sociales (UNER). Profesora en FCG -UADER y FCEDU- UNER. Jefa de Desarrollo regional en la Dirección General de Planificación. Contacto: normabernardini@hotmail.com

[32]Licenciado en Economía (UNL): Especialista en Gestión Logística, Calidad y Comercio Internacional (UNTREF), Maestrando Relaciones Comerciales Internacionales (UNTREF), Docente en Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) y Universalidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Economista consultor en la Dirección General de Planificación del Gobierno de Entre Ríos. Contacto: martinezmatias40@hotmail.com.

En el caso particular de la provincia de Entre Ríos, entre los años 2001 y 2015 se realizaron inversiones en obra pública que no se distribuyeron de forma homogénea en los distintos departamentos. A modo de ejemplo, podemos afirmar que, para los primeros años de análisis, los casos ubicados en la costa del Río Uruguay recibieron mayores inversiones, en términos per cápita, que los ubicados la costa del Paraná, y más aún que en la franja centro de la provincia (del Gualeguay). Situación que se vio modificada en el último tramo del período analizado.

Es por ello que nuestra hipótesis radica en que, a priori, la concentración industrial se da en aquellos departamentos que presentan mayor presencia de obras de infraestructura del estado, generando distintos impactos territoriales.

El presente estudio buscará correlacionar los montos de inversión de obras realizadas por el estado provincial y la inversión per cápita en los distintos departamentos, con el incremento de la actividad industrial declarada y la conformación de nuevas industrias. Asimismo, se incorporan técnicas de estadística espacial para determinar si existe asociación entre estas variables y como las mismas impactan en el territorio.

Introducción

En las últimas décadas la provincia de Entre Ríos ha participado en grandes cambios a nivel nacional y global. La dinámica de desarrollo de nuevos actores globales (como la República Popular de China, India, otros países de América del Sur) han promovido un posicionamiento estratégico de Entre Ríos como parte de corredores bioceánicos de transporte y como proveedora de productos agroindustriales a mercados internacionales. Asimismo, la inserción de la provincia en el ámbito regional a la Región Centro (Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba) ha contribuido a procesos de colaboración entre los estados provinciales y la sociedad civil.

La evolución de la inversión en obras de infraestructura en obra pública en la provincia presentó valores - que a precio dólar- más que duplicaron los valores invertidos en la década de los `90. en períodos cercanos a la crisis 2001/2002 se

registraron bajas inversiones no solo en Entre Ríos, sino en toda la República Argentina. Particularmente, la provincia entró en cesación de pagos tanto en la cadena de proveedores de inversiones como también en las erogaciones de gastos corrientes (incluso salariales). Luego de esta crisis, a partir del año 2003, la provincia comenzó a otorgar mayores montos destinados a la obra pública; registrándose incrementos históricos en estas partidas presupuestarias (evaluadas en USD[33]) entre los años 2009 y 2014.

Por otro lado, en el escenario macrorregional, se produjo una reestructuración en la dinámica demográfica en los procesos productivos, así como en las actividades de servicio y en los flujos de comunicaciones de manera tal que incidieron en el sistema de ciudades y asentamientos de la provincia.

Importantes ejes de desarrollo coincidentes con los corredores de transporte vial vinculan a la provincia con las distintas áreas del país y con países limítrofes. En este sentido, la provincia de Entre Ríos se caracteriza por contar con una red de asentamientos heterogéneos distribuidos en todo el territorio, donde sus habitantes realizan las actividades productivas. Estos se han conformado de acuerdo con un criterio jerárquico, donde sus localidades se encuentran escalonadas de acuerdo con su tamaño y dotación de servicios. Si nos remontamos a periodos históricos, podemos agregar que dichas construcciones se generaron a partir de colonias constituidas a orillas de los ríos Paraná y Uruguay; como así, al interior de la provincia donde el vector que direccionó nuevos asentamientos fueron las antiguas líneas férreas. En la actualidad, la accesibilidad vial pasó a ser el direccionador y generador de nuevos asentamientos; denotando que este tipo de inversiones genera una articulación con el desarrollo territorial.

Es por eso que, en la presente investigación, nos interesa indagar sobre las posibles ventajas que la obra pública trajo aparejada al territorio entrerriano, y si este incidió en la tasa de generación de valor agregado local.

---

[33] Se analizan los montos en dólares americano, con el fin de quitar del análisis los efectos de la devaluación del año 2002 y las depreciaciones que tuvieron lugar en el periodo bajo estudio.

Para ello, en una primera instancia se analizará la relación conceptual entre inversión en infraestructura y desarrollo económico, luego se analizará la evolución registrada en la inversión en obra pública, para luego analizar su distribución espacial tomando como unidades de análisis los departamentos entrerrianos. Seguidamente se realizará una prueba para determinar si estos montos erogados presentan una relación con el crecimiento en el valor de la producción departamental, para finalmente focalizarnos en la distribución espacial de los establecimientos productivos.

Inversiones en obra pública y desarrollo económico

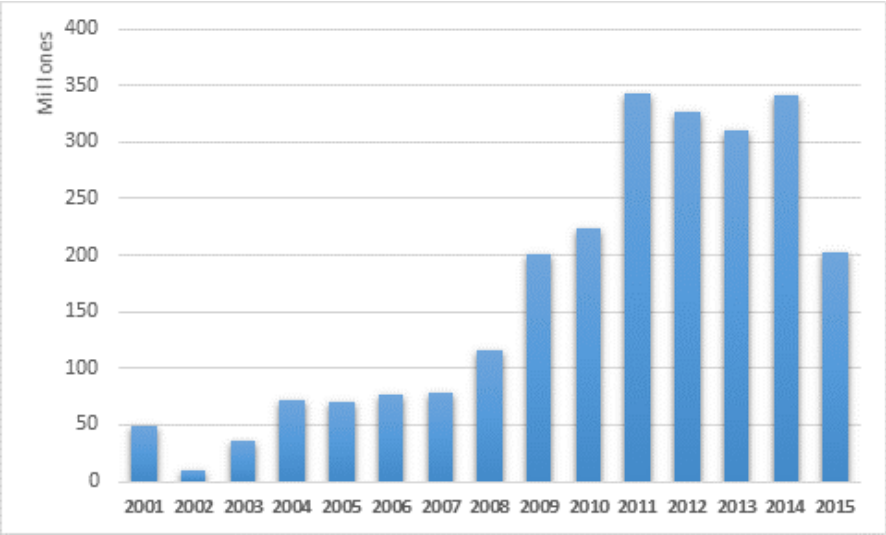
El estado en su rol por velar por el desarrollo territorial cuenta con importantes herramientas. Una de las que presenta mayor importancia es la asignación geográfica de las inversiones en obra pública. Anualmente, al programar el presupuesto público, la discusión sobre la localización de dichas obras se convierte en un tema central; en este sentido, los montos destinados a este tipo de inversiones en la provincia de Entre Ríos, medido en dólares, han presentado valores sin precedentes.

Tal como se observa en el gráfico Nº1, luego de la crisis del año 2001[34] y la devaluación producida en enero del año 2002, la inversión en obra pública se comienza a recuperar, en consonancia con otras variables macroeconómicas como: el Producto Bruto Provincial (PBP) y la Recaudación Fiscal (RF). Los montos destinados a inversión en obra pública comenzaron a tener mayor relevancia, siendo a partir del año 2008 la tendencia que adquiere un mayor dinamismo. Este crecimiento se presentó en forma sostenido hasta el año 2011, donde existió un pico histórico de aproximadamente 350 millones de USD, luego los niveles de inversión anuales en

[34] Año en que la provincia llegó a una cesación en su cadena de pagos a proveedores y tuvo que recurrir a la emisión de Bonos Federales que se extendió también al pago de gastos corrientes como salarios

dólares volvieron a bajar (pero sin romper la barrera de los 300 millones de USD), para luego incrementarse en el año 2014 y retroceder nuevamente en el año 2015[35].

Gráfico 1: Evolución de la inversión en obra pública en la provincia de Entre Ríos, periodo 2001-2015, en USD



Fuente: elaboración propia en base a Dirección General de Presupuesto Entre Ríos

Además, de las variables propias del dinamismo provincial (el PBP y RF), la buena relación con el Gobierno Nacional generó que en un periodo de 13 (trece) años la provincia recibiera aportes de distintos programas nacionales de obra pública (como PROMEBA, Mas Cerca, Programa de Viviendas rurales, programas del Instituto de la Vivienda, obras de Vialidad Nacional, entre otras). Muchas de esas obras incluso fueron plasmadas en un "Acta de Reparación Histórica" en el año 2008, que se firmó entre el gobierno nacional y el provincial. Esta acta tenía el fin de promover "el desarrollo equilibrado y la equidad territorial estuvo ausente desde el fondo de la historia en la Argentina". La importancia de estos desembolsos (tanto nacionales,

[35] En este último año existió un doble fenómeno porque por un lado el valor de fondos destinados a obra pública disminuyó y por el otro el valor tomando como referencia para armonizar aumentó. Esto fue producto de la liberación del dólar en el último período del año 2015, donde pasó aproximadamente de 9,5$/USD a 13$/USD.

provinciales y/o locales) radica en que configuran un impulso directo al empleo y el desarrollo de determinados sectores productivos, como así también al bienestar general de la población. En este sentido podemos citar a autores como Villegas Flores et. (2013), quienes confirman que el crecimiento sostenido y las buenas expectativas del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) han permitido generar mejores expectativas en el crecimiento regional, de acuerdo con un estudio llevado adelante para distintos países de América Latina. Entendiendo que la explicación surge porque el PIB está asociado directamente al crecimiento de la industria de la construcción, y en una segunda fase, sobre el desarrollo regional que pueda esta producir.

Asimismo, Vallejos (2014) se refiere que la inversión pública como motor de crecimiento, tal como lo indica el modelo keynesiano, el cual supone un efecto multiplicador tanto en el empleo como en los niveles de producción. De este modo, la generación de obra pública redunda en empleo directo para muchas personas, y al mismo tiempo, expande la demanda de insumos para la construcción a empresas que también generan empleo.

En contraposición, la falta de obras públicas se sabe que constituye una limitante al desarrollo de los sistemas productivos. En este sentido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desarrolló un análisis sobre las limitantes al crecimiento de los principales sectores productivos en la Argentina. analizando 17 limitantes contenidas en 7 dimensiones: ambiental, de dotación de infraestructura, de financiamiento, tecnológicas, de la organización de la cadena global de valor, de recursos humanos y de la demanda.

En cuanto a las limitantes en la dotación de infraestructura se considera tanto a la Infraestructura Básica como a la de Conectividad. Si bien en este estudio los resultados alcanzados no denotan que es la falta de infraestructura sea la principal preocupación de las cadenas productivas de la región, dicho estudio se realizó considerando los valores para toda la región central (región centro incluyendo Buenos Aires) y el rol de Entre Ríos queda desdibujado.

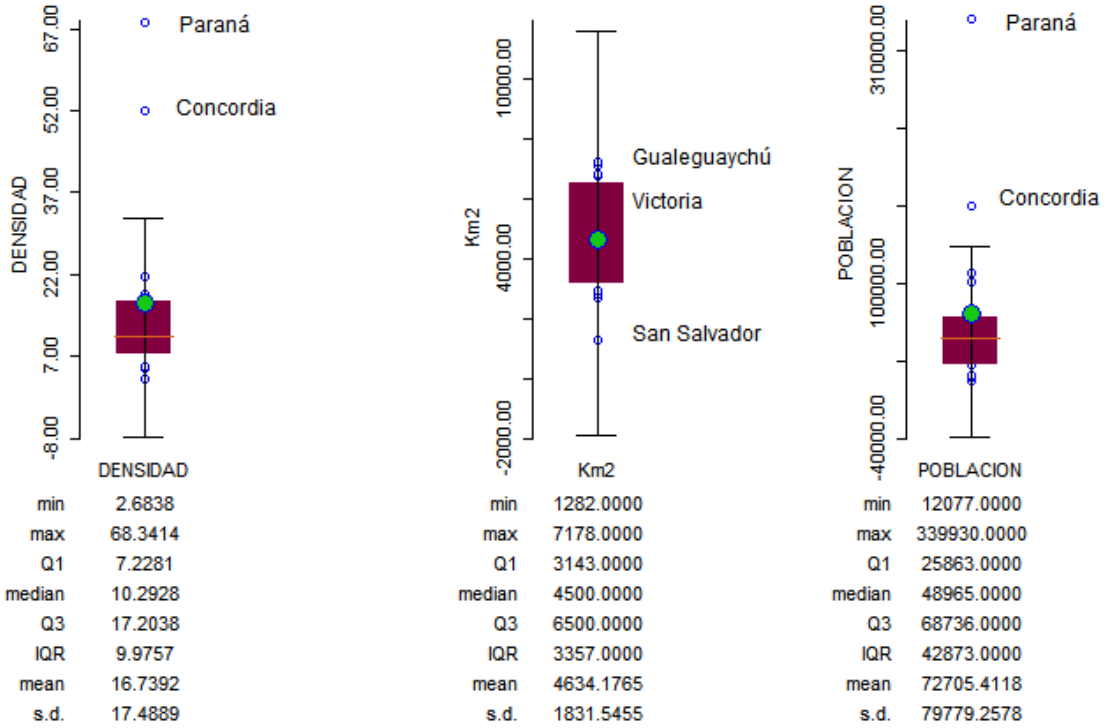
Entendiendo la relevancia de la inversión en obra pública para el desarrollo regional queremos indagar, al interior de nuestra provincia, su distribución. La cual puede presentar matices y, en este sentido, nos interesa indagar sobre los efectos y sobre la participación relativa de las distintas unidades departamentales con el fin de entender los efectos en el territorio donde se asientan las obras públicas.

Inversión pública por departamento, en la provincia de Entre Ríos, entre los años 2001 -2015

Entre Ríos cuenta con una superficie total de 78.781 km2, territorio que componen sus 17 departamentos. Para analizar la dispersión territorial, en un primer punto buscamos analizar el comportamiento de 3 (tres) variables territoriales básicas: densidad poblacional, expansión territorial en Km2 y población por departamento. En el gráfico Nº2, observamos que el 50% de los departamentos tiene una densidad menor a 10,29 hab. por Km2, y que el 75% presentan una densidad menor a 17,2 hab. por Km2. Los departamentos de mayor densidad poblacional son Paraná y Concordia, con valores que estadísticamente son considerados *outliers*: Paraná presenta una densidad de 68,34 hab. por Km2 y Concordia de 52,17 hab. por Km2. Esto se explica básicamente por su concentración poblacional, tal como se observa en la tercera figura del Gráfico N.º 2. Mientras que la variabilidad de la distribución de Km2 es más homogénea entre departamentos, siendo Gualeguaychú y Victoria los de mayor extensión, mientras que San Salvador, último departamento en orden cronológico conformado en la provincia[36], es el de menor tamaño.

[36] Se crea mediante ley provincial N.º 8981 sancionada el 8 de diciembre del año 1995

Gráfico 2: Dispersión de las variables Densidad Poblacional, Km2 y cantidad de población, por departamento, en la provincia de Entre Ríos



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección Gral. de Estadísticas y Censos – ER.

Este resumen de variables nos muestra, como al interior de una unidad territorial (en este caso la provincia) coexisten disparidades. Si bien las divisiones político-administrativas son relevantes, una tarea del planificador es analizar la mayor cantidad de variables en este territorio complejo, para que las decisiones de localización de la inversión redunden en beneficio para todos o la mayor parte de los habitantes.

En este sentido, la provincia de Entre Ríos, a través de su Dirección General de Planificación, presenta el Plan Estratégico Territorial (PET). La base de dicho plan se constituyó en el año 2008, y desde ahí se vienen realizando retroalimentaciones permanentes para constituir los lineamientos de base para lograr el desarrollo territorial promoviendo la equidad. En el mismo se realizan un análisis territorial más acabado para definir un modelo actual de territorio, el modelo deseado, y un

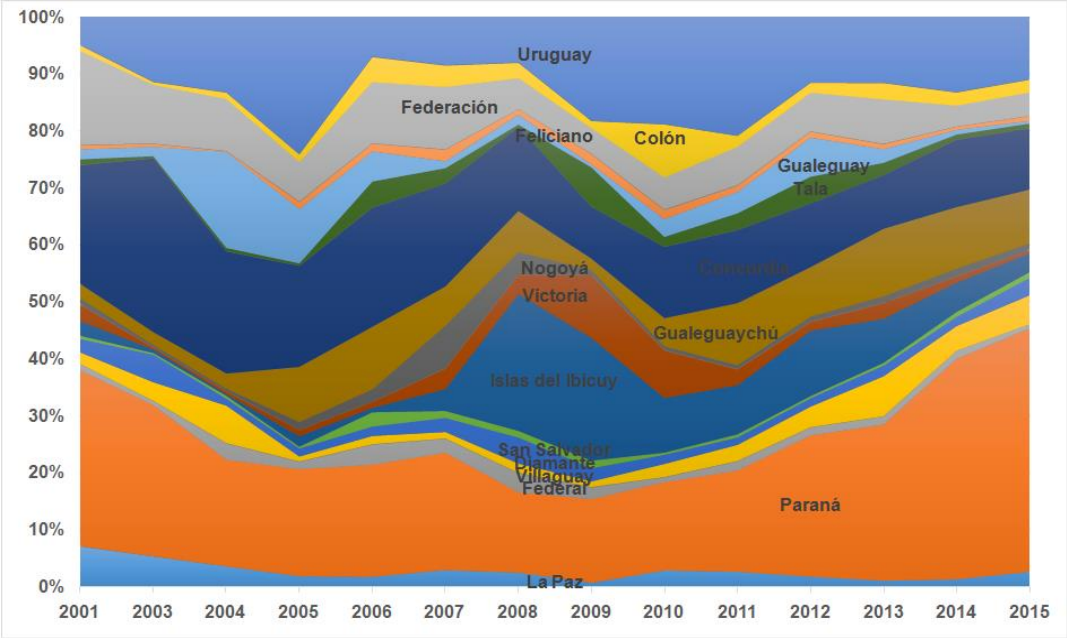
plan de obras públicas relevantes para ser ejecutado y lograr el avance hacia los objetivos propuestos.

Las tensiones en la tracción de obras por parte de los gobiernos locales es una disputa constante y válida para atraer inversiones que beneficien a los pobladores. En este sentido, también existen planes locales o micro-regionales donde se buscan incluir las voces de los tomadores de decisiones locales con el fin de tener documentación técnica que permita justificar reasignación de fondos en beneficios de dichos gobiernos. En este sentido podemos nombrar a modo de ejemplo, el Plan de ordenamiento territorial del borde Costero sobre el río Paraná, Santa Elena – Diamante (Entre Ríos), documento en el que se exhibe la evolución de la inversión en obra pública departamental y se concluye que la distribución entre el año 2002 y 2011 fue mayor en los departamentos de la costa del Uruguay que para la del Paraná[37], concluyendo que la distribución heterogénea ha traído aparejado distintos niveles de desarrollo entre ambas costas.

En este caso particular, intentamos visualizar la distribución por departamento en un periodo que abarca desde el año 2001 hasta el año 2015, y analizamos la distribución departamental principalmente en los años sub-siguientes a los estudiados en el documento anterior. Como se observa en el gráfico N.º 3, los principales montos de inversión son asignadas a las localidades con mayor cantidad de habitantes (Paraná, Uruguay, Concordia y Gualeguaychú), siendo un caso emblemático el departamento Islas del Ibicuy, cuya participación comienza a ser notoria a partir del año 2008.

[37] En dicho documento se aclara que el departamento Islas del Ibicuy no fue considerado en ninguna de las dos costas.

Gráfico Nº3: Evolución de la participación departamental en la inversión en obra pública (en USD), en la provincia de Entre Ríos

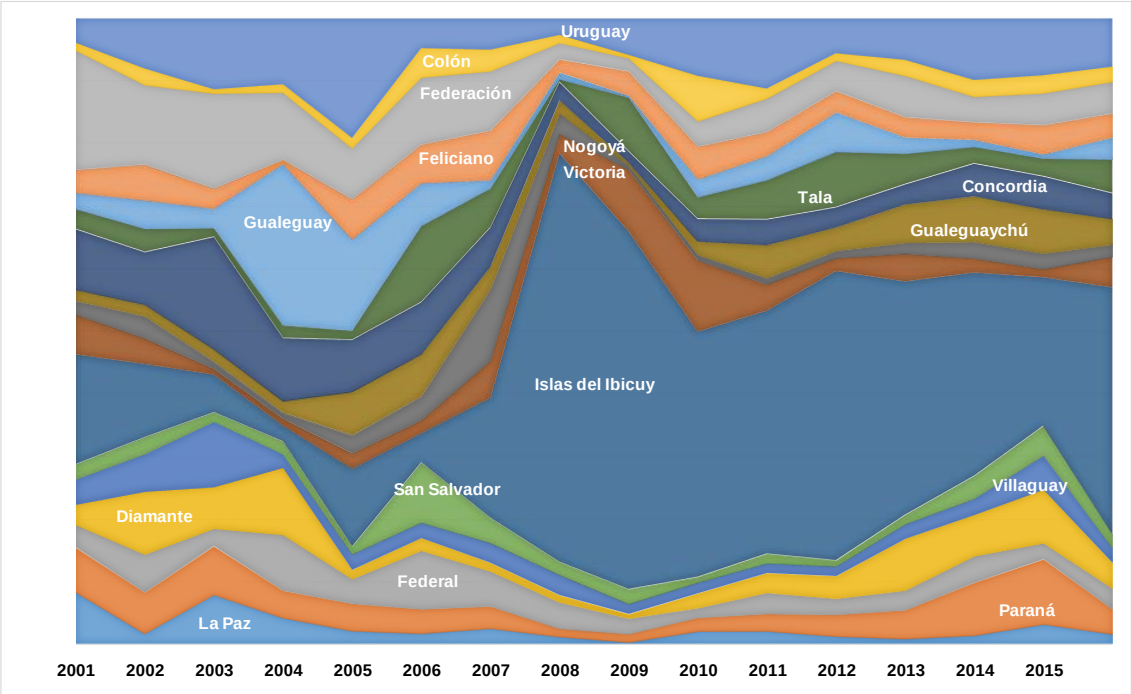


Fuente: elaboración propia en base a la Dirección General de presupuesto

Este caso es de particular interés porque el departamento Islas del Ibicuy, se encuentra comprendido en una zona del Delta entrerriano; presentando una fragilidad ambiental y territorial que demanda de muchos cuidados por el sector público dada su importancia ambiental. Este territorio se encuentra más expuesto a contingencias climáticas, registrando un foco de incendios de alta magnitud en el año 2008 (que además comprometió a otras jurisdicciones) y luego una gran inundación que comenzó en el año 2015 y continuó en los años subsiguientes. Hechos naturales que demandaron mayor asignación de fondos destinados a obra pública. Entendiendo, que la fragilidad ambiental de este territorio requiere de inversiones continuas en obras de mitigación de riesgo y, en ciertos eventos, exige inversión específica.

En línea con lo anterior, buscamos indagar, dada la heterogeneidad poblacional entre departamentos presentada anteriormente, cómo fue la distribución de los montos de inversión en obra pública per cápita.

Gráfico N.º 4: Evolución de la participación departamental en la inversión en obra pública per cápita (en USD), en la provincia de Entre Ríos



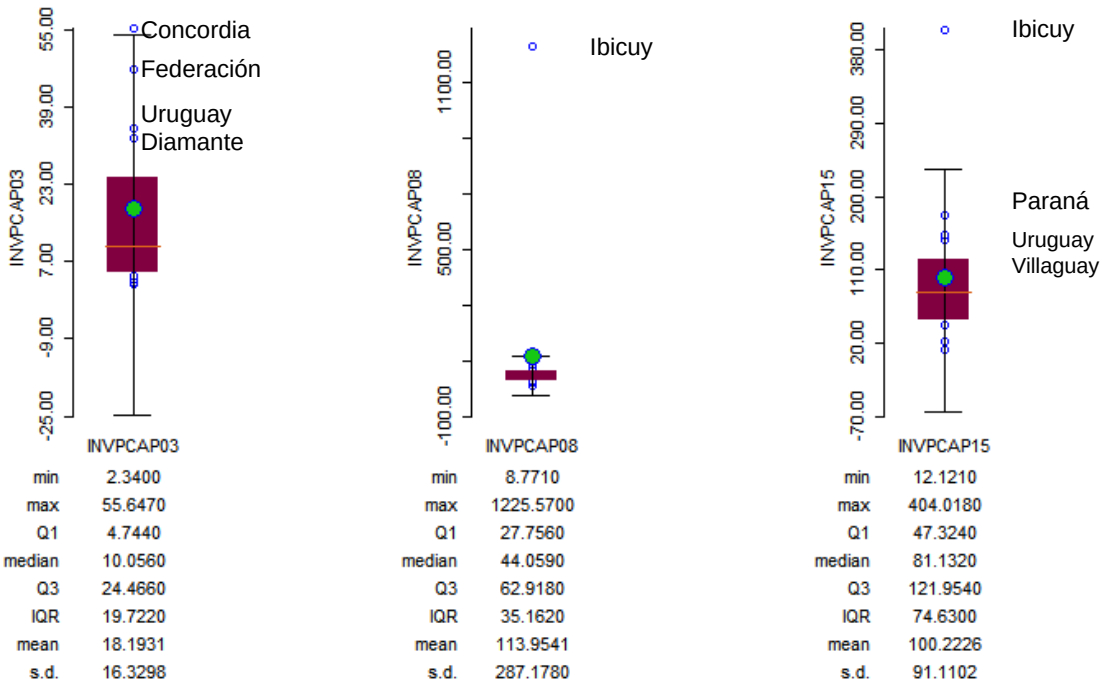
Fuente: elaboración propia en base a la Dirección General de presupuesto

Este segundo gráfico nos muestra una configuración distinta a la presentada en el gráfico anterior. La baja densidad poblacional del departamento Islas, evidencia que la inversión en obra pública per cápita es relevante en este departamento. Aquí debemos remarcar, que este departamento presenta una extensión de 4.500 Km2, valor que se corresponde con la mediana de la extensión departamental, pero que cuenta con sólo 12.077 pobladores (según Censo Nacional de Población, año 2010), lo que resulta una densidad de 2,68 hab. por Km2, siendo la de menor valor en la provincia.

Otro de los puntos a remarcar, de acuerdo con gráfico Nº4, es el claro cambio de composición en la distribución de la inversión en obra pública departamental que se percibe a partir del año 2008, generando una armonización de la distribución (quitando como valor *outliers* a las inversiones en el departamento Islas del Ibicuy).

El siguiente gráfico, nos muestra cómo se distribuye el valor de estas inversiones en obra pública per cápita en dólares para los años 2003, 2008 y 2015, mostrando un claro cambio de tendencia.

Gráfico Nº.5: Distribución de la inversión per cápita en obra pública por departamento, en USD, años 2003, 2008 y 2015.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Gral. Presupuesto, Entre Ríos

En el año 2003 se observa una distribución favorable a tres departamentos de la costa del Uruguay: Concordia, Federación y Uruguay. Siendo indiscutiblemente la alta asignación al departamento Islas, en detrimento de los demás departamentos, como característica distintiva. Para el año 2015, si bien la heterogeneidad no disminuyó (analizando el coeficiente de variación, notamos que el valor para el año 2003 era de 0,898 y para el año 2015 de 0,909). La distribución entre departamentos adquiere una distribución espacial diferente. Siendo Paraná, Villaguay y Uruguay, además de Ibicuy, los departamentos con mayor asignación presupuestaria; y, notando que existen tanto departamentos de la cosa del Paraná, como del Uruguay, como del centro de la provincia.

Relación entre montos de inversiones y valor de la producción por departamentos

Por otro lado, nos interesó determinar si existió relación entre los montos de inversión provincial en Obra Pública por departamento y el valor de la producción generado por establecimientos productivos. Para este análisis se procedió a correlacionar el monto invertido en USD per cápita, en el periodo 2001 – 2015 con la variación registrada en el valor de la producción declarada, también medida en dólares.

Esta relación se buscó analizar con el fin de determinar si en los departamentos en que se realizaron mayores inversiones de obra pública se promovió o se impactó en un mayor desarrollo productivo.

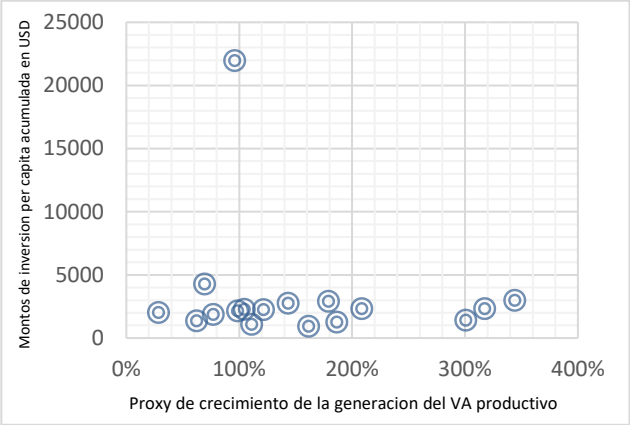
Si bien existen publicaciones, como la tesis de maestría de Ramírez Muriel (2015), quien para analizar la Inversión en infraestructura vial y su impacto en el desarrollo económico en Colombia entre los años 1993-2014 propone correlacionar la inversión en infraestructura vial con el PBI del país encontrando valores de relación altos. Y siendo que lo mismo ocurre entre el PBP de Entre Ríos y la inversión en obra pública anual, dado que estas variables se encuentran relacionadas (una es explicativa de la otra). Nuestro estudio propone analizar si los departamentos que percibieron mayor inversión en el período incrementaron su valor de la producción entre los años 2001 y 2015 de forma tal de analizar si existe relación entre estas variables.

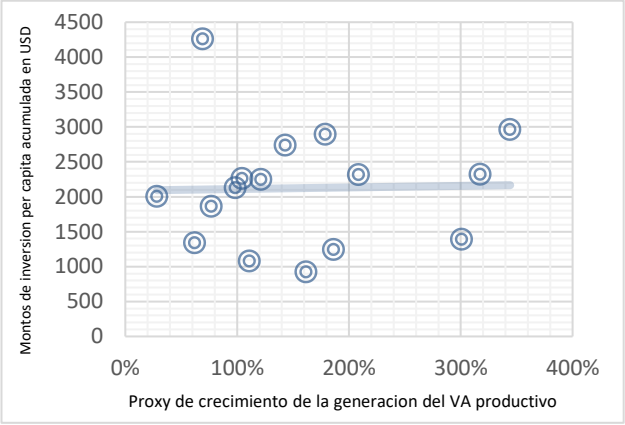
Tal como se observa en las siguientes gráficas (una incluye y la otra no al departamento Islas, con el fin de no sesgar el análisis) no existe relación entre la inversión recibida en estos años y la tasa de crecimiento de la actividad productiva. Por lo tanto, no se puede afirmar, a priori, que en los departamentos donde se generaron mayores inversiones en obra pública se generó un mayor valor de la producción en el período.

Gráfico N.º 6: Relación entre montos de inversiones y valor de la producción por departamentos, provincia de Entre Ríos, 2001-2015

a) Incluye departamentos Islas Islas

b) No incluye departamento





Fuente: elaboración propia en base a información Dirección General de Presupuesto, Dirección General de Planificación y Agencia Tributaria Entre Ríos

Esto puede deberse a variados factores, entre los cuales podemos nombrar que(1) no siempre las obras públicas son realizadas por empresas que se en encuentran asentadas en la misma localidad donde se emplaza la obra; por lo tanto los efectos directos en el empleo y la productividad que genera la obra en sí puede distribuirse entre otras regiones o incluso provincias; (2) el impacto puede estar desfasado temporalmente, dado que los procesos de construcción de obra pública implican más de un período presupuestario, y a la vez, las decisiones de localización de una industria o establecimientos productivos, demanda una planificación y plazos que pueden exceder al período analizado; (3) , no todas las obras impactan en el crecimiento económico de la misma forma.

Con esto queremos especificar que, por ejemplo, una obra que se corresponda con una trama vial, la reactivación de un puerto o la reconstitución de ramales férreos puede impactar directamente en los costos logísticos productivos y aumentar la productividad; mientras que obras como contención de inundaciones o reasentamientos de población luego de catástrofes no tienen una correlación directa con el sector productivo.

Por lo tanto, en una segunda instancia procedemos a analizar la distribución de las actividades productivas y su relación con obras de desarrollo vial.

Entre Ríos, una distribución espacial heterogénea.

La provincia de Entre Ríos cuenta con una densa trama vial, que se compone de la Red Nacional y de la Red provincial. Esta última presenta 27.596 km, de los cuales el 79,03% se corresponde con caminos de tierra. Sobre estos caminos se asientan los 79 municipios y 196 juntas de gobierno que se distribuyen por todo el territorio otorgando una heterogeneidad única que no se presenta en otras provincias donde la población se concentra en menos localidades, siendo estas últimas de mayor tamaño.

Particularmente, la provincia de Entre Ríos posee 3633 kilómetros de ruta pavimentada, entre la red nacional y provincial (ver cuadro 1), siendo las principales rutas nacionales: la RN 12, RN 14, RN 18 y 127; y las más relevantes a nivel provincial: las rutas 11, 6 y 39.

Cuadro 1: Distribución actual de la red vial de la provincia de Entre Ríos

Provincia	Red Nacional*	Red Provincial**			
		Asfalto	Mejorado	Tierra	Total
Entre Ríos	1.613	2.020	3.767	21.809	27.596

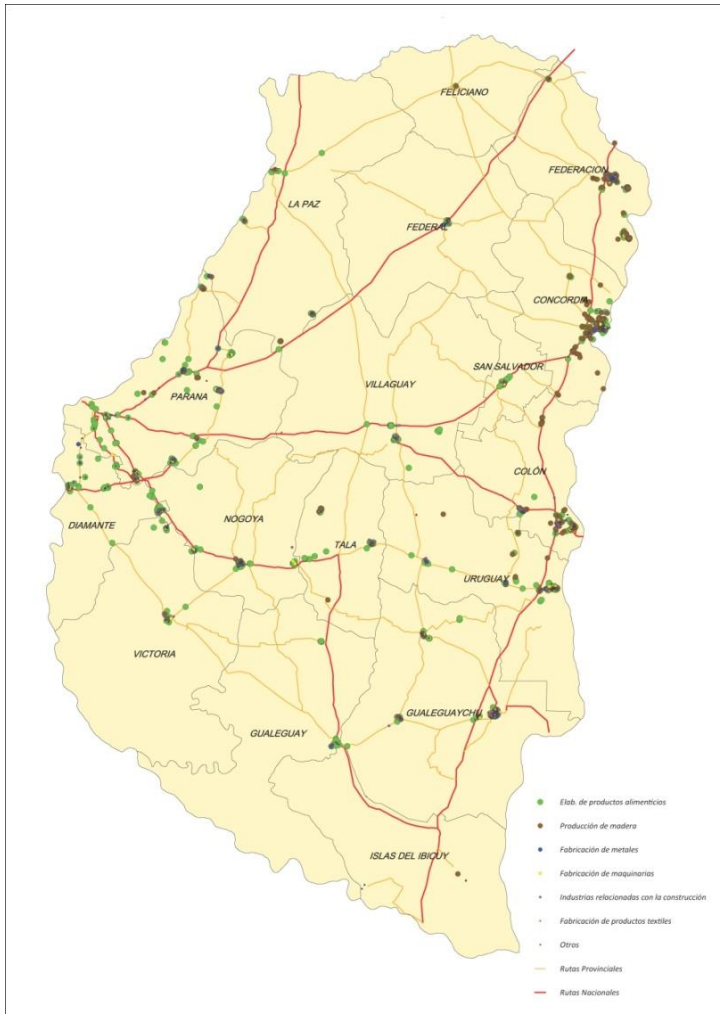
Fuente: Foro de entidades empresarias Entre Ríos, en base a Vialidad Provincial y Vialidad Nacional.

Aquí podemos referirnos a dos situaciones disimiles de acuerdo con tipo de producción. Por un lado, la trama que recorre los caminos provinciales mejorados y de tierra (particularmente la red vial provincial secundaria y terciaria), son fundamentales para el desarrollo de la actividad agropecuaria, la cual tiene lugar a lo largo y a lo ancho de todo el territorio. Aquí, la inversión en el mejorado de los

caminos es de fundamental importancia debido a que el traslado de la producción hacia los centros de comercialización y/o industrialización, se realiza principalmente por transporte automotor. La falta de transitabilidad en períodos de lluvia limita la salida de la producción y genera perjuicios en algunos sectores productivos como, por ejemplo, el lácteo.

Por otro lado, si observamos el siguiente mapa vemos que todos los departamentos están atravesados por rutas nacionales y provinciales asfaltadas. La producción industrial, que se observa en una alta proporción, tiene sus industrias ubicadas a la veda de estas rutas: no de cualquier manera, sino que sobre el mayor desarrollo se presenta sobre las rutas nacionales; incluso, se puede notar que la mayor concentración se da sobre la ruta nacional N.º 14, donde se establecen las cuatro cabeceras departamentales de mayor tamaño, ubicadas sobre la costa del Uruguay: Concordia, Federación, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

Mapa 1: Distribución de los establecimientos industriales en la provincia de Entre Ríos



Fuente: elaboración propia en base al registro industrial (Dirección General de Industrias de la provincia)

Contextualizando estas afirmaciones podemos recordar algunas fechas importantes para el desarrollo provincial.: para la costa del Paraná, la inauguración del túnel subfluvial en el año 1969; y, para la costa del Uruguay, la serie de infraestructuras de conexión con la República Oriental del Uruguay y la conexión Zarate – Brazo Largo en la década del 70. Si bien son hechos ya lejanos en el tiempo han marcado la senda de desarrollo de ambas costas y de la provincia en su conjunto.

Si consideramos el periodo analizado en este artículo encontramos obras de las mismas características con una fuerte inversión nacional: para la costa del Paraná, el

puente Rosario –Victoria inaugurado en el año 2003, la transformación en autovía de la ruta N°168 que une Paraná con Santa Fe; y para la costa del Uruguay, la transformación en autovía de la ruta nacional. N.º 14, para el tramo Ceibas-Gualeguaychú en el año 2009 y para el último tramo que se inauguró en 2014.

El ferrocarril, estrechamente ligado a la historia y al progreso de Entre Ríos, actualmente ha disminuido notablemente su importancia y presta servicios en forma muy limitada (sólo de cargas). El ramal que corre por la provincia corresponde al FFCC Mesopotámico Gral. Urquiza S.A., y comunica a Entre Ríos con Corrientes y Uruguay. Cuenta con servicio de carga en toda la Mesopotamia concesionado a operadores privados. El total de vías instaladas asciende a 2.000 km. y se corresponde a los de trocha media. (Provincia de Entre Ríos, 2014: 10)

Asimismo, y de acuerdo con el emplazamiento geográfico de la provincia (hecho al que debe su nombre), se encuentra escoltada por dos corrientes hídricas de importancia como son los ríos Paraná y Uruguay. Esta particularidad promovió la necesidad imperante de la construcción de un túnel y diversos puentes para lograr la conexión con la provincia de Santa Fe, Buenos Aires y la República Oriental del Uruguay. Asimismo, en sus márgenes existen diversos puertos fluviales de consideración.

En definitiva, si bien algunas cuestiones requieren de una mirada más focalizada, nos preguntamos: ¿la aglomeración de industrias sobre la costa del Uruguay y en especial sobre la RN14 responde a la lógica global del corredor bioceánico sobre el que se encuentra o escapa a ella de alguna manera? ¿Articula las capacidades locales a la lógica global? Por otro lado, vemos que en el departamento Paraná existe una diseminación territorial de asentamientos industriales, de la misma manera nos preguntamos: ¿la lógica es global, sectorial, geográfica?

Otra cuestión que surge aquí es la interacción entre la inversión nacional y la provincial en el territorio provincial. ¿Ambas concurren en el mismo sentido?

Luego de analizar los datos disponibles y revisar ciertos supuestos desde los que partimos no encontramos respuestas únicas, pero si un camino para continuar la indagación.

Reflexiones finales

En general, los estudios sobre el desarrollo se centran en definir cuestiones macro que no pueden trasladarse a las variadas realidades locales, y así, las estrategias de desarrollo se definen, a veces, sin tener en cuenta características específicas de estas realidades. Por ejemplo, las inversiones en infraestructura conectan países tan lejanos como China y Brasil, aunque puede ser que los territorios locales por los que se materializan estas obras sean meros receptores, espacios estáticos y no protagonistas.

A fin de superar esta situación es necesario realizar estudios específicos de los territorios locales y armar un mapa de los procesos de desarrollo local. Como hemos observado en la investigación, considerar solo el PBI per cápita puede llevar a resultados equívocos que no muestran el desarrollo de realidades sub-nacionales.

Por otro lado, la compleja trama de decisiones a distintas escalas, integra y, a la vez, fragmenta a los territorios locales. Los procesos transnacionales como la globalización política, económica y cultural enfrentan a las políticas públicas y a la investigación social con una serie de desafíos teóricos y metodológicos. Según Sassen (2007) esto es debido a que lo global trasciende el marco exclusivo del Estado nación y, al mismo tiempo, habita parcialmente los territorios y las instituciones locales. Lo global reside, en parte, al interior de lo local. Se afecta al concepto de Estado nación como contenedor de los procesos sociales y a la correspondencia implícita entre territorio nacional y lo nacional (si un fenómeno se da en un territorio nacional se asume que debe ser de carácter nacional)

Por lo tanto, este pensamiento necesita de nuevos marcos conceptuales para interpretaciones que no den por sentado que el estado nación es un sistema cerrado y excluyente.

Retomando el concepto de competitividad territorial, podemos plantear que si bien son las empresas las que compiten en escenarios cada vez más cambiantes y globales, su relación con el territorio puede potenciar su desarrollo. Lira (2005) plantea que las empresas pueden dejar de ser empresas "en el territorio" para ser empresas "del territorio". Esta idea creemos que incorpora variables propias de cada comunidad local: identidad, historia, conocimientos, etc.

Se hace necesario entonces abocarse a una investigación cualitativa que nos brinde un conocimiento de la realidad local. De cualquier manera, no se trata de reemplazar lo global por lo local, lo cuantitativo por lo cualitativo, lo macro por lo micro, etc. sino de articular ambas lógicas.

Metodologías planteadas por CLAEH (Centro Latinoamericano de economía humana) de Montevideo muestran algunos caminos posibles al incorporar variables como en Arocena (2001): modo de desarrollo, sistema de actores e identidad local.

Otro aporte a las alternativas metodológicas puede encontrarse en Albuquerque(2004) quien plantea ocho elementos básicos para el desarrollo económico local: movilización y participación de los actores locales, actitud proactiva del gobierno local, existencia de equipos de liderazgo local, cooperación publico privada, elaboración de una estrategia de desarrollo local, fomento de micro empresas, pymes y capacitación de recursos humanos, coordinación de programas e instrumentos de fomento e institucionalidad para el desarrollo económico local.

Estos marcos y metodologías nos ayudarán a continuar en la profundización de este estudio inicial.

Bibliografía

Arocena J, (2001). Capitulo IX, una investigación de procesos de desarrollo local. Cap. En "El desarrollo local, un desafío contemporáneo, pág. 201,229, Montevideo, Ediciones Santillana, Universidad Católica de Uruguay.

Boisier Sergio, (1999). ¿Desarrollo (local) De que estamos hablando? cámara de comercio de Manizales, Colombia.

CEPAL (2017). Territorio, infraestructura y economía en la Argentina Restricciones al crecimiento de distintos complejos productivos. Naciones Unidas. Recuperado en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42060/1/S1700401_es.pdf

Dirección General de Planificación provincia de Entre Ríos (2015). Plan de ordenamiento territorial del borde Costero sobre el río Paraná, Santa Elena – Diamante (Entre Ríos). Recuperado en: http://www.mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/planes-loc/ENTRERIOS/Plan-ordenamiento-territorial-borde-costero-sobre-el-rio-Parana-Santa-Elena-Diamante-Entre-Rios-(abril-2015).pdf

Provincia de Entre Ríos (2014). Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) para la Provincia de Entre Ríos, CEAMSE-INCOCIV. Paraná.

Ramírez Muriel, A (2015). Inversión en infraestructura vial y su impacto en el desarrollo económico: Un análisis al caso Colombia (1993-2014). Recuperado en: http://www.bdigital.unal.edu.co/51281/1/8163694.2015.pdf

Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires, Katz Editores.

Vallejos, F (2014). La obra pública como motor de crecimiento e integración federal del país. En Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo. Recuperado en: http://www.oetec.org/nota.php?id=%20398&area=%2014

Villegas Flores, Souza de Olivera & Sacapuca Araucayo (2013) El desarrollo de infraestructura como indicador de crecimiento de un país. Recuperado en https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/El%20desarrollo%20de%20infraestructura%20como%20indicador%20de%20crecimiento%20de%20un%20pa%C3%ADs_B.pdf

Presupuesto Participativo: radicalización democrática y justicia distributiva

Pablo Ignacio Caruso[38]

Introducción

El Presupuesto Participativo (PP) es una política pública que en su concepción persigue un doble propósito: radicalización democrática y justicia distributiva.

Es una invención política que tuvo lugar en la ciudad brasileña de Porto Alegre cuando el Partido de los Trabajadores conquistó y ejerció por primera vez en su historia el gobierno de dicha ciudad. El PP es, al mismo tiempo, una forma de participación ciudadana en políticas públicas y una herramienta de planificación de desarrollo territorial a escala local de una gran potencialidad de transformación democrático popular.

Este trabajo tiene como propósitos especificar la potencialidad transformadora del PP recién señalada, reconocer la historia de la política y examinar su desarrollo en nuestro país, lo que incluirá referirme a la experiencia del Programa Nacional de Presupuesto Participativo (2007-2015).

El escrito se organiza del siguiente modo. En la primera parte, me ocupo de explicar la política del Presupuesto Participativo. En la segunda sección, procuro desarrollar el contexto de su surgimiento, como así también dar cuenta de su origen y desarrollo. En la tercera parte, abordo la cuestión del desarrollo del PP en Argentina hasta el año 2015. En una cuarte parte, me refiero la experiencia del Programa Nacional de Presupuesto Participativo. Cierra el trabajo una quinta sección con la conclusión.

---

[38] Politólogo – UBA. Ex Responsable del Programa Nacional de Presupuesto Participativo, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Cofundador y ex Secretario General de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (2007-2015).

Qué es el Presupuesto Participativo

En una primera definición, el Presupuesto Participativo (PP) consiste en un proceso de participación directa, permanente, voluntaria y universal a través del cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide la asignación de recursos públicos.

En este sentido, el PP es una forma o mecanismo de participación ciudadana en políticas públicas, y como tal es parte de un conjunto más amplio, pues existen otras formas o mecanismos de participación en políticas públicas. Algunos ejemplos de tales formas o mecanismos son los siguientes: referéndum, iniciativa popular, plan estratégico, consejo consultivo, audiencia pública, foro ciudadano, auditoría ciudadana y parlamento juvenil.

Sin embargo, tanto por su objeto, el presupuesto público, como por la naturaleza y lógica de la participación que consagra, un ciclo de asambleas barriales, regionales y/o temáticas de carácter vinculante abiertas a la participación ciudadana directa, el PP posee un potencial significativo de transformación democrático popular. En este sentido, el PP no es un mecanismo más de participación ciudadana en políticas públicas. El presupuesto de un Estado, en cualquiera de sus niveles (nacional, provincial o municipal), implica un conjunto de decisiones en términos de a quiénes, y en qué proporciones relativas, se les va a cobrar (o no) impuestos, y qué tipo de impuestos (directos o indirectos), y en quiénes, y en qué proporciones relativas, el Estado va a gastar o invertir (o no) esos recursos. Así, todo presupuesto público es una cuestión esencialmente política, pues expresa – e incide sobre- las relaciones de fuerza entre clases, sectores de clases y grupos sociales. Como claramente ha expresado Castoriadis, "es imposible imaginar un presupuesto que no esté embebido de un extremo al otro, tanto del lado de los ingresos como de los gastos, de decisiones sustantivas, que no esté inspirado por objetivos y ´valores´ que tiende a realizar" (Castoriadis, 1997: 278).

A través de la política del PP, la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, interviene directamente en la identificación de problemas, en la construcción de diagnósticos, en la formulación de soluciones y en la toma de decisiones sobre los cursos de acción a seguir para alcanzarlas. El PP implica un ciclo conformado, en líneas generales, por las siguientes etapas: 1) Definición de la metodología; 2) Difusión e Información; 3) Asambleas de base territorial (por barrios o regiones) y/o por temas de políticas (por ejemplo, economía y desarrollo local, salud, educación, planeamiento urbano); 4) Estudios de viabilidad de proyectos; 5) Elección de proyectos; 6) Ejecución de proyectos; 7) Control y monitoreo de la ejecución de proyectos.

El PP encarna una idea fuerte democracia participativa que trasciende, desborda los límites de la democracia representativa. Esta se asienta, como bien lo ha planteado Manin (1998), en un pacto constitutivo, fundado en la delegación de la ciudadanía en un cuerpo de representantes de la política, que deben rendir cuentas de su accionar cada 2 o 4 años. El PP trasciende y desborda esta lógica de la representación política, pero no para anularla sino para enriquecerla. En otras palabras, el PP combina democracia directa con democracia representativa, partiendo de la premisa de que esta es necesaria pero no suficiente para el proyecto de democratización de la sociedad, proyecto en permanente construcción. Asimismo, esta complementariedad entre democracia directa y democracia representativa implicada en la política del PP busca contribuir al surgimiento de un proceso político generador de una nueva ciudadanía, más activa, responsable y crítica. Por medio de su participación en el PP las ciudadanas y ciudadanos pueden adquirir una mayor comprensión de los alcances y limitaciones del accionar del Estado, tienden a adquirir experiencia en el terreno de la discusión colectiva de los asuntos públicos y estarían en condiciones de arribar a la toma de decisiones sustantivas para la vida social con efectivo conocimiento de causa.

En este sentido, como bien ha planteado Genro, el PP implica la creación de un nuevo espacio público, de un nuevo centro de decisión que busca incidir directamente sobre el carácter y la oportunidad de las inversiones públicas con un

doble propósito: generar distribución de renta y contribuir a la socialización de la política (Genro, 1998). En palabras de este autor:

Distribuir renta sin socializar la política es muy poco y puede encerrar un cierto tipo de paternalismo, que es nocivo para la afirmación de la autonomía de los individuos y de las organizaciones de base de la sociedad. Socializar la política sin tocar la renta puede promover el desaliento hacia la propia eficacia de la lucha política y estimular la ´retirada´ de las personas hacia un ámbito cada vez más privado de sus existencias. (Genro, 1998: 17).

Así, la política del PP es una apuesta por radicalizar la democracia y por construir justicia distributiva. Y en este sentido resulta pertinente recordar la hipótesis de trabajo formulada por De Sousa Santos: "en sociedades diferenciadas internamente, cuanto más fuerte es el vínculo entre democracia y justicia distributiva, más compleja tiende a ser la metodología que lo garantiza" (De Sousa Santos, 2003: 84). Se trata de que, mediante una serie de indicadores socioeconómicos, se construya una matriz de distribución de recursos con la cual el PP transfiera más recursos económicos a las poblaciones con mayores privaciones relativas, con mayores necesidades.

No obstante, si hablo aquí de PP como de una "apuesta por", o de un dispositivo de participación con un "potencial de", es porque considero importante tener presente siempre la tensión siempre existente entre la concepción o ideal de una política y sus expresiones concretas en la realidad social. En este sentido, Rofman (2010) ha planteado de manera certera cómo el capitalismo, en tanto sistema productivo y modo de distribución de los beneficios fundado en relaciones de propiedad y de poder profundamente desiguales, representa el principal condicionante para el pleno ejercicio del derecho democrático del pueblo a la participación política, tanto representativa como directa (Rofman, 2010: 37-40). Por su parte, De Sousa Santos y Avritzer (2009), han llamado la atención sobre los peligros de perversión que acechan a las prácticas de democracia participativa. En palabras de estos autores, dichas prácticas:

"(…) pueden ser cooptadas por los intereses de los actores hegemónicos para, sobre bases nuevas, legitimar la exclusión social y la represión de las diferencias. Más la perversión puede ocurrir por muchas otras vías: por la burocratización de la participación, por la reintroducción del clientelismo sobre nuevas formas, por la instrumentalización partidaria, por la exclusión de intereses subordinados a través del silenciamiento o de la manipulación de las instituciones participativas. Estos peligros sólo pueden ser evitados por intermedio del aprendizaje y de la reflexión constantes para extraer incentivos para nuevas profundizaciones democráticas" (De Sousa Santos y Avritzer, 2009: 74-75)

En síntesis, y como señalé en otro lugar, hacer PP implica historia, voluntad política, un ciclo de participación, una práctica de radicalización democrática, un ideal de justicia distributiva y una apuesta por la construcción de ciudadanía de alta intensidad (Caruso, 2010).

Contexto de surgimiento, origen y desarrollo del PP

El contexto de surgimiento del PP: democracia y globalización bajo el neoliberalismo

Toda política pública es invención social, creación colectiva, y como tal tiene su historia. En este punto describiré brevemente el contexto general de surgimiento de la política del PP.

Durante el último cuarto del siglo pasado se produce un proceso de gran expansión de la democracia. En efecto, consolidada por espacio de casi dos siglos en tan sólo algunos países de Europa y de América del Norte, a mediados de la década de 1970 se producen las transiciones a la democracia en el Sur de Europa, España y Portugal; en la década de 1980, comienzan las transiciones de América Latina, como en los casos de Argentina, Brasil, Uruguay, y, a finales de dicha década y comienzos de la siguiente, fue el turno de Sudáfrica, de un caso latinoamericano, Chile, y de los países de Europa del Este.

Este proceso de gran expansión de la democracia presenta, no obstante, una paradoja: resulta coincidente con un período en que sus instituciones no gozan de buena salud. En efecto, tanto en las viejas como en las nuevas democracias, la abstención electoral, el fuerte distanciamiento entre gobiernos y ciudadanías, la presencia marcada de prácticas clientelares y particularistas de gestión de los asuntos y los recursos públicos, predominio de formas delegativas de gobierno, crisis de confianza en los rendimientos de las instituciones de gobierno, entre otros déficits, constituyen elementos que plantean serios problemas en términos de calidad de la democracia.

De manera simultánea a esta expansión de la democracia, se produce también la profundización del proceso de globalización capitalista, proceso hegemonizado por las ideas y las políticas neoliberales (ajuste fiscal regresivo, privatizaciones, desregulación de los mercados y aperturas comercial y financiera externas). Los avances de estas políticas generaron en todo el mundo, pero particularmente en las sociedades de las nuevas democracias de América Latina, un fuerte aumento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Bajo la hegemonía del neoliberalismo, la democracia se procesó en clave procedimentalista y tecnocrática, siendo tratada como un sistema de equilibrio posible y, sobre todo, recomendable, mientras no diera lugar a excesos que afectaran las pautas entonces vigentes de la acumulación capitalista (Nun, 2000). En acuerdo con Castoriadis, la aparición de una concepción de la democracia que hace de ella un simple conjunto de procedimientos implica la clausura de todo el pensamiento político precedente, pues este concebía a la democracia como un régimen, inseparable de una concepción sustantiva de los fines de la acción política instituyente y de una aspiración del tipo de ser humano que le corresponde (Castoriadis, 1997: 267)

Este doble escenario de democracias de baja calidad y de aumento de la exclusión social, en un marco de globalización hegemonizado por el neoliberalismo, comienza a encontrar resistencias en iniciativas de base, innovaciones comunitarias, movimientos sociales y organizaciones políticas populares que intentan reaccionar

contra la exclusión social, particularmente en ámbitos locales, abriendo espacios para la participación democrática, para la construcción de una ciudadanía activa, para la economía social y solidaria como alternativa a las formas de producción, distribución y comercialización dominantes, en síntesis, para la inclusión social.

Precisamente, una de estas iniciativas contra-hegemónicas al neoliberalismo ha sido y es el Presupuesto Participativo.

Origen del Presupuesto Participativo

El PP se origina en la ciudad brasileña de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul. Allí, en 1988, en el marco de la campaña por la intendencia de la ciudad, el Partido de los Trabajadores (PT) introduce en su programa de gobierno la propuesta del Presupuesto Participativo (PP). El objetivo era el de permitir la participación directa de las ciudadanas y ciudadanos en la creación de las políticas públicas y en el control de su ejecución, como vía para democratizar las decisiones de/en la nueva gestión, llamada de "administración popular". El PT triunfa en las elecciones de ese año, y su gobierno, encabezado por Olivio Dutra, pone en práctica el PP ni bien asume al frente del Estado municipal en enero de 1989.

En palabras de Sousa Santos, el PP de Porto Alegre consiste en "un proceso de toma de decisiones basadas en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen una participación mayoritaria (Sousa Santos, 2003: 82).

Desarrollo del PP

Una lectura de la evolución histórica de los Presupuestos Participativos permite diferenciar tres grandes fases[39].

---

[39] Sigo aquí a Cabannes, Yves (2004)

La primera fase, de 1989 a 1997, es de experimentaciones. Se "inventan" las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar, está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, pero también Uruguay, con la experiencia de Montevideo, a partir de la conquista del gobierno de la ciudad por parte del Frente Amplio en 1990.

En 1996, en la Segunda Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), organizada por Naciones Unidas en Estambul, Turquía, la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre es reconocida como una de las mejores 40 prácticas de gestión pública del mundo, y el documento final de dicha Conferencia recomienda la adopción de la política por las demás ciudades. Sin dudas, este fuerte reconocimiento internacional a la experiencia ha contribuido al desarrollo de las dos fases siguientes.

La segunda fase, llamada de masificación brasileña, corresponde al período de 1997 a 2000, período durante el cual más de 130 municipios brasileños adoptaron y adaptaron el modelo, con variaciones notables.

La tercera fase, de 2000 a la fecha, se identifica como de expansión (fuera de Brasil) y de diversificación. En esta fase, numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas y africanas adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes.

El Presupuesto Participativo en Argentina

Como bien lo han planteado Rofman y Vázquez Blanco (2011), a lo largo de la historia nacional dos modelos económico-sociales se han disputado la hegemonía. En uno de ellos, de naturaleza conservadora o de Sociedad de Mercado, neoliberal en lo

económico, el mercado se presenta como la principal fuerza ordenadora social. El otro, el modelo popular y redistribucionista, basado en la Sociedad de Trabajo, está guiado por la concepción de que la economía, para crecer y desarrollarse a fin de garantizar una digna calidad de vida para todos los habitantes del país, debe fundarse en el trabajo como único generador de valor, en la activa participación del Estado para respaldar a los que menos tienen y en una justa distribución de la riqueza y el ingreso nacional (Rofman y Vázquez Blanco, 2011: 23-24).

El PP surge en nuestro país en el marco de la crisis del 2001-2002, crisis económico-social y político-institucional del régimen de acumulación de capital neoliberal, implantado mediante el terrorismo de Estado por la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y profundizado, ya en democracia, durante los años noventa[40].

Las primeras experiencias se establecen en 2002 en los municipios de Rosario y El Huecú, en las provincias de Santa Fe y Neuquén, respectivamente, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En 2004, comienza su implementación en el municipio de Morón, en la provincia de Buenos Aires. Hasta el año 2007, la cantidad de experiencias crece a un ritmo lento. En 2008 se produce un fuerte crecimiento, duplicándose la cantidad de experiencias. Ese año surgen, por ejemplo, las experiencias de La Plata, San Miguel, San Fernando y Necochea, en la provincia de Buenos Aires; Córdoba y Villa María, en Córdoba; y Comodoro Rivadavia, en Chubut. Asimismo, en 2008 comienza a implementarse el Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP)[41], bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el propósito de contribuir al sostenimiento, fortalecimiento y expansión de este dispositivo de democracia participativa y redistributiva en nuestro país. En el siguiente apartado me referiré a este Programa.

---

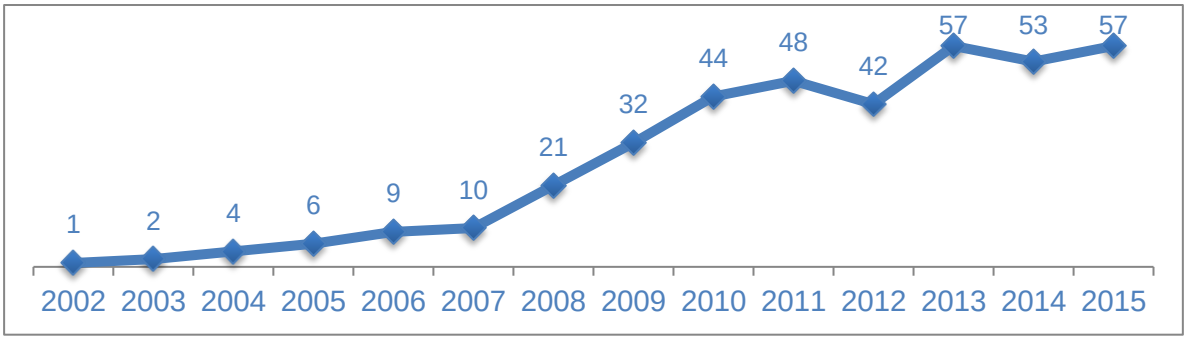
[40] Me ocupé de la crítica al neoliberalismo en Caruso, Pablo Ignacio, *Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de "lucha contra" ´ la pobreza en América Latina. Con énfasis en el caso argentino,* Documento de Trabajo N° 38, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), 2003, Buenos Aires. Disponible en www.ciepp.org.ar.

[41] Me refiero al PNPP en la cuarta parte del presente trabajo.

A partir de 2003, con la asunción de Néstor Kirchner de la Presidencia de la Nación, comienza un nuevo ciclo del modelo nacional y popular. En términos económicos, desde 2003 hasta el 2008 Argentina vivió uno de los procesos de crecimiento económico sostenido más importantes de su historia, el cual, junto al despliegue de políticas redistributivas del ingreso y la riqueza, permitieron mejorar significativamente las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Este contexto actuó como un factor que favoreció la fuerte expansión del PP en 2008.

El salto cuantitativo expresado en cantidad de municipios que implementan PP en 2008 se puede apreciar en el gráfico 1.

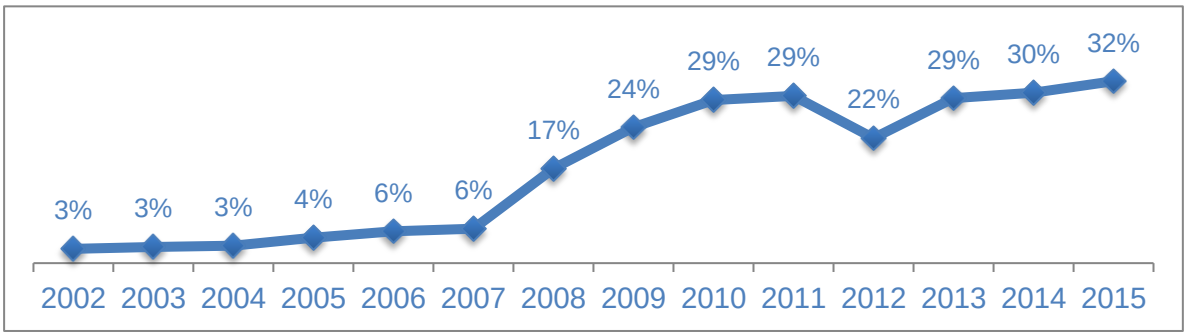
Gráfico 1. Evolución de la cantidad de municipios con presupuesto participativo. Años 2002-2015



Fuente: Programa Nacional de Presupuesto Participativo (2007-2015)

El crecimiento significativo del PP en 2008 se puede apreciar con claridad si tomamos en cuenta el porcentaje de población residente en Municipios con PP sobre el total de población del país. En efecto, sumando la cantidad de población de cada uno de los 57 municipios que en 2015 aplican PP, el resultado es que el 32% del total de población del país reside en un territorio donde se implementa dicha política. Esto es lo que se muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2. Porcentaje del total de la población del país que reside en Municipios con Presupuesto Participativo. Año 2015.



Fuente: Programa Nacional de Presupuesto Participativo (2007-2015)

En relación con su dimensión territorial, el PP en Argentina, durante el período que abarca este trabajo, se aplicó mayormente en ciudades grandes y capitales de provincia, aunque también lo aplicaron ciudades pequeñas y medianas. En 2015, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos, históricamente las más desarrolladas, concentraban el 84% del total de experiencias de PP del país. Esto se puede apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Municipios con Presupuesto Participativo en Argentina. Año 2015.

Provincia	Municipio
Buenos Aires	Almirante Brown, Avellaneda, Bahía Blanca, Gral. Madariaga, Gral. Pueyrredón, Ituzaingo, La Matanza, Lanús, La Plata, Morón, Moreno, Partido de la Costa, Pellegrini, Rivadavia, Salto, San Miguel, San Nicolás de Los Arroyos, Vicente López, Tandil, Trenque Lauquen, Zárate
Chaco	Resistencia
Córdoba	Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María
Corrientes	Bella Vista, Corrientes, Mercedes
Entre Ríos	Cerrito, Concepción del Uruguay, Concordia, Crespo, Gualeguaychú, La Paz, Paraná
Mendoza	Godoy Cruz, Junín, Las Heras, Maipú, Mendoza, Santa Rosa
Rio Negro	Viedma
Salta	Salta
San Luis	San Luis
San Juan	Rawson
Santa Fé	Cañada de Gómez, Firmat, Rafaela, Reconquista, Rosario, San Lorenzo, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Venado Tuerto
Tierra del Fuego	Río Grande, Ushuaia

Fuente: Programa Nacional de Presupuesto Participativo, 2007-2015.

En términos de fuerzas políticas que aplican PP, hasta el año 2015 hubo una amplia mayoría de experiencias gobernadas por el Frente para la Victoria y aliados. No obstante, la diversidad de signos partidarios marcó la realidad del PP en nuestro país. Un número significativo de experiencias pertenecieron a gobiernos municipales de la Unión Cívica Radical, algunas a partidos vecinalistas, una al Partido Socialista (Rosario, la experiencia argentina más antigua) y una al Pro (Vicente López).

En relación con su dimensión normativa, el PP encuentra su primer fundamento jurídico para su aplicación en nuestra Constitución Nacional (CN). El artículo 22 de ésta establece que "El pueblo no gobierna ni delibera, sino por medio de sus representantes". Sectores de derecha suelen apelar a este artículo para fundar su ataque al PP en el sentido de que contradice nuestra CN. Sin embargo, el PP encuentra fundamento jurídico en nuestra misma CN en su artículo 25, inciso 22, en donde se establece que los Tratados y Convenciones internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo nacional, y aprobados por el Congreso de la Nación, tienen jerarquía constitucional, y que los derechos y garantías que consagran deben entenderse como complementarios de los otros derechos y garantías contenidos en nuestra CN. Veamos dos claros ejemplos de Tratados y Convenciones internacionales que hacen parte de nuestra CN y en los cuales puede fundarse el PP como derecho. El primer ejemplo es la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), cuyo artículo 21 establece que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos" (el subrayado es mío). El segundo ejemplo lo constituye el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), en cuyo artículo 25 se afirma que "Todos los ciudadanos gozarán (…) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos." (el subrayado es propio)

Asimismo, en Argentina cada provincia cuenta con la potestad de darse su propio régimen municipal. En la provincia de Entre Ríos, por ejemplo, su régimen municipal se encuentra ordenado en la Ley N° 10.027. En el artículo 145 de esta Ley se establece que los Municipios podrán incluir la participación ciudadana en la confección del presupuesto. En la provincia de Buenos Aires, otro ejemplo, el Decreto 3.333/2005, en su artículo 1, establece la creación del "Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo". En su artículo 2 hace un llamado a los Municipios para la adopción en forma progresiva del PP. El Programa Provincial nunca se creó, pero el citado Decreto ha sido utilizado por los Municipios bonaerenses como sustento normativo para la implementación del PP.

Por último, algunos Municipios que tienen en Cartas Orgánicas tienen al PP incorporados en ellas, tales los casos de Resistencia en la provincia de Chaco, y Bella Vista y Goya en la provincia de Corrientes.

La existencia de normativa no es garantía de aplicación de PP. Existen muchos casos de ciudades con ordenanzas de PP que sin embargo nunca lo han puesto en práctica.

Desde el Programa Nacional de Presupuesto Participativo, conjuntamente con la Universidad Nacional de General Sarmiento y Unicef Argentina, realizamos un estudio de sistematización de PP en nuestro país (Martínez y Arena, 2013).

En relación a la dimensión presupuestaria, dicho estudio mostró, sobre datos de 2011, lo siguiente: 1) que los Municipios en nuestro país asignaban a PP, en promedio, el 1,8 % de su gasto total; 2) que en relación a los recursos propios, es decir a los recursos directamente recaudados por los gobiernos municipales, los montos asignados representaron en promedio el 3,9%; 3) que, exceptuados los gastos corrientes, la erogación fue en promedio el 12,3% de los gastos de inversión en los municipios que lo aplican; y 4) que en algunos casos los Municipios dispusieron de partidas especiales provenientes del Estado nacional (Martínez y Arena, 2013: 23).

En relación con la distribución de los recursos con criterio de justicia social, esto es, asignar más recursos a los que menos tienen, algunos de los indicadores utilizados por los Municipios fueron los siguientes: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mortalidad infantil, población analfabeta o con educación primaria incompleta, dotación de infraestructura comunitaria. Cabe destacar el caso de la experiencia de Rosario, cuyo PP con perspectiva de género, contempló el indicador hogares monoparentales con jefatura femenina en su matriz de distribución progresiva de recursos (Martínez y Arena, 2013: 28)

El Programa Nacional de Presupuesto Participativo (2007-2015)

En el año 2007, un grupo de militantes socialistas de la provincia de Buenos Aires[42], creamos el Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP), en el seno de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La creación del PNPP tuvo una doble fundamentación política. En primer lugar, entendimos que la política del PP estaba en línea con los ejes centrales del proyecto nacional y popular iniciado con la presidencia de Néstor Kirchner en 2003: un Estado fuerte y protagónico al servicio de los intereses populares, una democracia de alta intensidad y una distribución más justa de los ingresos y de la riqueza. En segundo lugar, consideramos que para el sostenimiento y, sobre todo, la profundización de dicho proyecto, hacía falta contribuir a desplegar mecanismos que permitieran un nivel intenso, permanente y organizado de participación política popular. El PP era, en nuestra visión, el dispositivo más apropiado, por lo dicho al principio de este trabajo.

El PNPP tuvo tres líneas de acción: 1) capacitación; 2) asistencia técnica; y 3) promoción.

El PNPP estuvo dirigido a gobiernos locales, organizaciones sociales y ciudadanas/os en general.

Sus principales logros fueron los siguientes:

- ✓ 65 acciones de capacitación y asistencia técnica realizadas en 17 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- ✓ 1 red Nacional construida, la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP)

---

[42] Por entonces como integrantes del Partido Socialista. A partir del 2011, como Socialistas para la Victoria.

- ✓ 8 encuentros Nacionales y 3 Encuentros Regionales realizados
- ✓ 1 diplomatura Virtual en Presupuesto Participativo y Gestión Municipal realizada, en conjunto con la Universidad Nacional de General Sarmiento
- ✓ 1 sistema de indicadores para PP y PP Joven realizado, en conjunto con Unicef Argentina
- ✓ 8 publicaciones realizadas

Lo que le faltó al Programa Nacional fue lo siguiente:

- ✓ Jerarquización del Programa
- ✓ Estrategia de comunicación eficaz
- ✓ Evaluación

Volviendo a los logros, mención especial merece la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP). La misma nace en 2009 creada de manera conjunta entre los Municipios que hacían o proyectaban hacer PP, el Programa Nacional, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación y la Universidad Nacional de General Sarmiento. La Red tuvo como misión la de contribuir a la promoción, sostén, fortalecimiento y expansión del PP en nuestro país, y reflejó pluralidad política tanto en los municipios que la integraron y como en el desarrollo de sus acciones. La Red estuvo coordinada por el Programa Nacional de Presupuesto Participativo.

Con el inicio de la restauración neoliberal en Argentina a partir de la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015, el Programa Nacional fue suprimido y la RAPP desactivada.

Conclusión

La política es la lucha por el sentido de la sociedad, por su modo de organización y funcionamiento. En las sociedades modernas, es a través de las políticas públicas, por acción u omisión, como se define, fundamentalmente, el modo en que una sociedad se organiza y funciona. Una sociedad de ciudadanas y ciudadanos en tanto sujetos de derechos que desarrollan sus vidas en condiciones de igualdad, libertad real y justicia social, o en condiciones opuestas, depende en grado sumo del tipo de políticas públicas que se lleven a la práctica o no en momentos históricos determinados. Las políticas públicas son, al mismo tiempo, objeto y condicionante de la lucha clases.

Actualmente, las democracias capitalistas, tanto en el centro como en la periferia, viven un verdadero vuelco hacia la desigualdad. Los casos de Bolivia y Portugal constituyen honrosas excepciones, tal vez las más importantes. La feroz restauración neoliberal iniciada en nuestro país en 2015 lo ubica claramente en la corriente general de fuerte avance de la desigualdad, avance que tiene en la fragmentación y segmentación crecientes de los territorios una de sus expresiones más dramáticas.

En este contexto, la lucha por la democratización, en el sentido fuerte de la expresión, de las instituciones económicas, sociales y políticas adquiere más sentido que nunca. La política del Presupuesto Participativo es una herramienta con una enorme riqueza y potencialidad transformadora que va en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

CABANNES, Yves (2004): *Presupuesto Participativo y finanzas locales.* Cuaderno de trabajo nro. 37, Programa de Gestión Urbana PGU-ALC / UN-Hábitat, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil.

CASTORIADIS, Cornelius (1997): "La democracia como procedimiento y como régimen", en Cornelius Castoriadis, *El Avance de la Insignificancia,* Eudeba, Buenos Aires.

CARUSO, Pablo Ignacio (2010): "Democracia de alta intensidad", en Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, *Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación, Mejor Democracia,* Buenos Aires.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2003): *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo*. El viejo topo, España.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, Leonardo (2009): "Introducao: para ampliar o canone democrático", en Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa,* Editora Civilazacao Brasileira, Brasil.

GENRO, Tarso (1998): "El Presupuesto Participativo y la democracia", Tarso Genro y Ubiratán de Souza, *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre,* Eudeba – CTA Instituto de Estudios y Formación, Buenos Aires.

MANIN, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial, España.

MARTÍNEZ, Carlos y ARENA, Emiliano (2013): *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo.* Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros – Universidad Nacional de General Sarmiento – Unicef Argentina, Buenos Aires.

NUN, José (2000): *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?.* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

ROFMAN, Alejandro (2010): Intervención en Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo, publicado en Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, *Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación, Mejor Democracia*, Buenos Aires.

ROFMAN, Alejandro y VAZQUEZ BLANCO, Juan Manuel (2011): "Al cierre del Bicentenario dos modelos de país en disputa", en Fraschina, J. y Vazquez Blanco, J. M. (comp.): *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

Valorización del conocimiento y cambio estructural en una coyuntura de ajustes regresivos[43]

Por Sebastián Sztulwark[44]

Resumen

En un período de unos pocos meses se precipitó un giro importante en la coyuntura política de buena parte de los países de Sudamérica. El resurgimiento del discurso neoliberal, esta vez plenamente impregnado de una retórica empresarial, obliga a un balance crítico de la experiencia de los gobiernos de sesgo progresista de la región, para pensar, en sus límites, la potencialidad de nuevas perspectivas políticas. En este trabajo se presenta una reflexión sobre cambio estructural en un abordaje que integra una mirada estructuralista del problema del subdesarrollo con los aportes más recientes en torno a la valorización del conocimiento en el nuevo capitalismo. El trabajo concluye con la idea de que una crítica desde la economía heterodoxa al modelo de desarrollo neoliberal puede ser muy poco eficaz si no se logran revisar algunos de los supuestos con los que históricamente esta corriente ha tendido a pensar su propia concepción de política.

Palabras clave: Cambio estructural, valorización del conocimiento, Sudamérica

---

[43] Este trabajo fue publicado originalmente en el Nº308 de la revista Realidad Económica.

[44] Investigador del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Contacto: ssztulwa@ungs.edu.ar.

Introducción

Los cambios recientes en el escenario político sudamericano, sobre todo en los casos de Argentina y Brasil, pero también en otros países de la región, dan cuenta del cierre, o al menos de una crisis profunda, de una etapa en la que distintos gobiernos de sesgo progresista lograron sostener una hegemonía política a nivel nacional[45]. El resurgimiento del discurso neoliberal, esta vez plenamente impregnado de una retórica empresarial, obliga a un balance crítico de aquella experiencia, para pensar, en sus límites, la potencialidad de nuevas perspectivas políticas.

En este artículo se presentan algunas referencias históricas y conceptuales sobre el tema del cambio estructural que pueden ser útiles para pensar algunos elementos relevantes de esta coyuntura. El foco de la reflexión se concentra, no en la experiencia política global de esos gobiernos, sino en un aspecto particular: su dimensión económico-estructural. No se asume, en este caso, ningún determinismo. El fin de ciclo de los "super-precios" de los commodities y la reaparición de la restricción externa, no es la causa de la crisis política regional, pero nos da una referencia importante acerca del escenario económico en el que esa crisis se produce. En segundo lugar, no se pretende hacer un balance histórico de estas experiencias, sino proponer algunos elementos de análisis. Una breve referencia al caso argentino será de utilidad para avanzar en ese sentido.

El punto de partida son algunos hechos novedosos de la década pasada. Por un lado, el mencionado ciclo alcista en los precios de los commodities primarios, que dieron a las economías de la región una fuente ampliada de renta de la tierra. Segundo, una nueva capacidad del Estado, que no se verificaba al menos desde los gobiernos

---

[45] El sesgo progresista alude a tres cuestiones que han sido históricamente estructurantes de ese tipo de posición política. Por un lado, la apuesta a la integración regional en oposición a un alineamiento más o menos explícito a Estados Unidos. En segundo lugar, por revalorizar las funciones de "bienestar" del Estado frente a una lógica más individualista de asignación de los recursos. Por último, por el impulso a la ampliación de derechos sociales y civiles. Sin embargo, en muchos de estos países, estos gobiernos recibieron una crítica de tipo "liberal-republicana", posición que llevó a cierto sector del progresismo a acercarse políticamente a posturas más conservadoras. El caso argentino es paradigmático en este sentido.

nacional-desarrollistas de posguerra, para intervenir activamente en la disputa por la apropiación de esa renta y para reorientarla hacia la acumulación interna. Tercero, la vocación de esos gobiernos de reactivar la iniciativa pública en materia de ciencia y tecnología con un sentido de promover cierta autonomía nacional en este campo[46].

En un escenario de este tipo, la cuestión a considerar es en qué medida nuestros países han logrado, como producto de estas experiencias políticas recientes, trascender un patrón de especialización productivo empobrecedor y avanzar hacia una mayor autonomía en el plano económico-estructural. La posición que se sostiene en este trabajo es que las políticas de desarrollo pueden resultar impotentes para una transformación estructural si no están inscriptas en una estrategia consistente con las nuevas relaciones de estructura que presenta el capitalismo mundial en las últimas décadas, esto es, sino no hay una revisión crítica de la perspectiva con la que históricamente la propia heterodoxia económica ha tendido a pensar su concepción de política.

Sobre el cambio estructural

El análisis del cambio estructural no es un tema nuevo, sino que fue, como es bien conocido, un tópico central del estructuralismo latinoamericano de posguerra[47]. Para pensar la cuestión del cambio estructural, vale la pena volver a considerar algunos conceptos desarrollados por esta corriente. En primer lugar, el problema de la condición periférica no tiene que ver con una imposibilidad para generar excedente económico, sino con una insuficiente acumulación interna de capital. No hay contradicción en plantear que existe una tendencia inmanente a la sobreacumulación de capital a nivel mundial con el diagnostico de una sub-acumulación a nivel nacional en los países de la periferia.

---

[46] Estas capacidades estatales y voluntades políticas, por supuesto, no fueron homogéneas en los distintos países de América del Sur. Pero si un factor importante para comprender la orientación general de la política de los países de la región durante los últimos 10 o 15 años.

[47] Ver Sztulwark (2005).

En estos países existen condiciones de generación de excedente, pero su naturaleza está vinculada con la desigualdad más que con la innovación productiva. Desigualdad que tiene como fundamento la heterogeneidad de la estructura productiva. En las condiciones de una competencia regresiva de la fuerza de trabajo –que se derivan de una limitada expansión de las técnicas productivas de frontera mundial de la época a lo largo de la estructura productiva de un determinado país–, los aumentos de productividad no se ven correspondidos por un aumento salarial de una magnitud equivalente. Esa es la naturaleza del excedente en la periferia.

El problema que plantea el estructuralismo latinoamericano de posguerra es que ese excedente no se reinvierte, al menos no de una manera suficiente, en la acumulación interna de capital. Por el contrario, ese excedente se fuga hacia el centro a través de distintos mecanismos (remisión de utilidades, pago de intereses, deterioro de los términos de intercambio, entre otros) o se orienta a fines internos diferentes de la acumulación, como el despliegue de un patrón imitativo de consumo. Pero el diagnóstico fundamental es que lo que falta en la periferia no es excedente, sino acumulación.

La estructura a la que se hace referencia es la de la economía mundial. El cambio estructural implica un cambio de posición dentro de esa estructura. El problema político del cambio estructural es cómo organizar este proceso. En ausencia de cambio en el patrón de acumulación de la periferia, las fuerzas del mercado conducen a una dinámica de desarrollo desigual entre los polos del sistema (centro y periferia). En contraste, en una perspectiva neoclásica (fundamento de una visión de política económica neoliberal) se sostiene un diagnóstico diferente. El subdesarrollo puede ser considerado como una deviación de un modelo institucional de validez universal sobre cuya base cada país logra ser más eficiente en aquellas actividades en las que goza de alguna ventaja comparativa.

Lo disruptivo del pensamiento estructuralista de posguerra, inscripto en una importante tradición histórica de economía heterodoxa, es que desplaza la centralidad del problema "estático" de la eficiencia productiva y construye una perspectiva dinámica. El eje del problema es cómo salir de un patrón de

especialización productivo empobrecedor. La pregunta primera no es cómo hay que producir, sino qué es lo que hay que producir. Este es el núcleo del concepto de cambio estructural.

Tras la experiencia de la industrialización sustitutiva de posguerra y el ciclo de políticas de corte neoliberal –que tuvo una primera etapa en los años setenta, pero alcanzó una mayor fuerza durante los años noventa–, en la década pasada, con la emergencia de nuevos gobiernos de sesgo progresista, volvió el debate sobre el cambio estructural. El problema son los términos de ese retorno. Si como mera repetición o como un punto de apoyo para una nueva elaboración que sirva para pensar las condiciones de estructura propias del capitalismo en su etapa actual.

…

Este pensamiento estructuralista de posguerra tuvo una gran influencia en las ideas de su época. Incluso llegó a trascender la región. No ocurre lo mismo con la actualidad del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo. La renovación del estructuralismo se dio principalmente en otros lugares. Uno de ellos fue Sussex, en Inglaterra, en donde se integró la tradición estructuralista con el pensamiento schumpeteriano y comenzó a elaborarse la idea de que el cambio estructural no estaba asociado necesariamente con la des-primarización productiva, sino que también se podrían ver relaciones del tipo centro-periferia dentro del propio sector industrial. Es decir, que un país podía industrializarse y seguir siendo periférico. Es un debate de los años setenta[48]. Ahí aparece el fenómeno de la industrialización de los "tigres asiáticos" y el hecho, significativo desde el punto de vista conceptual, de que en esos países los términos de intercambio de las manufacturas caían menos (en relación con los precios de la manufactura de los países desarrollados) que los términos de intercambio de las manufacturas del resto de los países de la periferia. Lo que se identificó es que ese tipo de industrialización, de países como Japón, Corea

[48] Ver Singer (1971) y Kaplinsky (2008).

o Taiwán, estaba asociado a niveles tecnológicos más altos que el de la industrialización que se había dado en otros países.

Desde este punto de vista, la posición en la estructura va a empezar a estar definida, cada vez más, por el contenido tecnológico de los bienes, en tanto expresión de la capacidad de innovación de los territorios en los que éstos se producen, que por su propia naturaleza sectorial. Evidentemente las determinaciones sectoriales (bienes primarios, industriales y servicios) no desaparecen, pero ya no se pueden extraer de ellas conclusiones tan fuertes para pensar la dinámica del cambio estructural. En este sentido, el carácter periférico alude a un lugar subordinado en el proceso de producción de conocimiento y apropiación de rentas de innovación, en una dinámica que atraviesa los distintos sectores productivos, heterogeneizándolos desde un punto de vista innovativo y, por lo tanto, estableciendo en su interior diferentes potenciales de acumulación. Esta es la aportación fundamental de lo que podríamos llamar la síntesis estructural-schumpeteriana.

Valorización del conocimiento

El pensamiento schumpeteriano, heterodoxo, aunque de raíz liberal, también presenta límites para el desarrollo de una nueva concepción del cambio estructural. Límites que podríamos llamar de economía política. Hay que considerar otras corrientes. Hay aportes importantes, por ejemplo, en Francia y en Italia, con relación a la discusión sobre capitalismo y conocimiento. El eje del debate es la ruptura en la dinámica de acumulación de largo plazo del capitalismo mundial a partir de la emergencia de un nuevo papel del conocimiento en el proceso de valorización de capital[49].

[49]Algunos referentes de esta discusión, como Carlo Vercellone, Yann Moulier-Boutang o Enzo Rullani, entre otros, conforman una corriente que se conoce como "Capitalismo Cognitivo". Ver, al respecto, Moulier Boutang et al (2004).

¿Cuál es el fundamento de esa mutación? Si en el capitalismo industrial, en el que la separación entre las tareas de concepción y ejecución eran máximas, el conocimiento se integraba en el proceso productivo a través de su incorporación en el capital fijo y como medio de disciplinamiento de una fuerza de trabajo mayormente descalificada, en el nuevo capitalismo esta dinámica opera de un modo diferente. No porque deje de haber cambios radicales en el conocimiento incorporado en las máquinas. De hecho, lo más visible de este cambio es la emergencia de una nueva tecnología computacional, sobre cuya lógica se despliegan nuevos medios de producción electrónico-informáticos. En eso habría un salto dentro de una dinámica ya existente. La ruptura fundamental estaría en el vínculo entre conocimiento y trabajo. Lo que no quiere decir que el trabajo se vuelva calificado. No hay contradicción entre trabajo cognitivo y precarización. El punto, sin embargo, es que los procesos productivos se diferencian cada vez más por el contenido cognitivo del trabajo, por la implicación en el proceso de trabajo de las facultades genéricas del ser humano, esto es, el lenguaje y la comunicación[50]. Esta situación demanda una nueva atención a los procesos y condiciones en los que la fuerza de trabajo se produce y reproduce y, por lo tanto, implican una redefinición de sus formas de gestión y control[51].

De este modo, se presenta una nueva relación entre empresa y sociedad. Estos procesos de valorización cognitivo tienen que ver con sistemas que crean conocimiento, en una esfera que excede el lugar de la fábrica como espacio de acumulación. Y pone en primer plano a la empresa en tanto organización cuya función es, de manera creciente, explotar económicamente el conocimiento creado por la sociedad[52]. Estas nuevas dinámicas de creación de conocimiento aluden al

---

[50] La fuerza de trabajo es, según Marx, la suma de todas las aptitudes físicas e intelectuales que residen en la corporalidad. Pero, afirma Virno (2003), "sólo hoy, en la época postfordista, la realidad de la fuerza de trabajo está plenamente a la altura de su concepto. Sólo hoy, quiero decir, la noción de fuerza de trabajo no se reduce —como en cambio sucedía en los tiempos de Gramsci— a un conjunto de dotes y aptitudes físicas, mecánicas, sino que comprende dentro de sí, con pleno derecho, la 'vida de la mente'".

[51] Ver Lazzarato (2006).

[52] Ver Dieuadie *et al* (2006).

sistema científico-tecnológico, pero también a diversos modos de creación de lenguaje y cultura que circulan de manera autónoma respecto de los sistemas formales de creación de conocimiento.

La valorización diferenciada de un capital depende, cada vez más, de procesos de apropiación privada de un conocimiento que no puede ser otra cosa que un atributo de lo común. De allí, de esa expropiación de lo común, de una producción externa a su propia dinámica, es que aparece el carácter rentístico del proceso de valorización cognitivo[53]. Es una renta propiamente de innovación. No es posible comprender la dinámica del nuevo capitalismo sin esta relación entre sistema de conocimiento y empresa líder global, el tipo de organización que posee las condiciones de estructura (recursos y capacidades) para explotar económicamente un nuevo conocimiento a escala global.

Se puede tomar la distinción schumpeteriana entre invención e innovación para pensar el cambio estructural. La invención es la actividad de creación de nuevo conocimiento. La innovación, en cambio, consiste en el uso de ese conocimiento para obtener una ventaja en el mercado que actúe como fuente de renta. La forma particularmente novedosa en que se anudan ambas dimensiones es el acontecimiento que da lugar al surgimiento de un nuevo capitalismo.

En un sistema de conocimiento de un país desarrollado operan distintas empresas. Estas empresas no tienen la misma capacidad para explotar el conocimiento generado en un ámbito externo a sí mismas. Hay heterogeneidad de estrategias. A su vez, una empresa con gran capacidad de innovación que se localiza en un territorio cuyo sistema de conocimiento es de baja complejidad ve estructuralmente limitado su horizonte de valorización productiva. Son las dos dimensiones las que interactúan, la de una infraestructura social de formación e investigación, por un lado, y la de los recursos empresariales para gestionar a una escala global un producto innovador, por otro. Así, el cambio estructural se lo puede pensar como el

[53] Ver Vercellone (2011).

cambio en la dinámica interna de acumulación de un territorio en relación con su capacidad de crear conocimiento y de explotarlo económicamente, esto es, de obtener una renta de innovación.

…

En el período de posguerra, en la época clásica del estructuralismo latinoamericano, el centro de la economía mundial se organizaba en la zona del Atlántico Norte. Era la región que articulaba Europa Occidental con la costa este de Estados Unidos. Ahí se ubicaba el centro del capitalismo industrial. En cambio, si queremos mirar la geografía en este nuevo capitalismo, hay que ver el pasaje del centro de la economía mundial desde la zona del Atlántico hacia la del Pacífico. Y lo que tenemos es, de un lado, sobre todo en la costa oeste de Estados Unidos, el lugar central de creación de alta tecnología a nivel mundial. Y también de la industria cultural. Y del otro lado, en la costa oriental de Asia, la gran capacidad de producción a nivel mundial.

Estos espacios están articulados bajo la lógica de cadenas globales, cuyo comando es ejercido por un grupo acotado de firmas transnacionales que tienen la capacidad de vincular territorios que poseen una alta capacidad de innovación con otros cuya ventaja competitiva son los bajos costos de producción. La jerarquía entre estas dos dimensiones, innovar y producir, está del lado de la primera[54]. Esto implica que los modelos productivos más avanzados y difundidos a nivel mundial están estructurados bajo la lógica dominante de los sistemas de innovación, que tienden a concentrarse en unos pocos territorios, aquellos que detentan la capacidad de imponer y renovar el diseño dominante de los principales productos del mercado mundial. Esos son los elementos principales de configuración de una nueva estructura económica mundial.

---

[54] Innovar y producir son dimensiones del proceso de valorización que están entrelazadas. La distinción analítica apunta, sin embargo, a diferenciar las etapas productivas dominadas por las tareas de introducción de nuevo conocimiento de aquellas orientadas fundamentalmente a la reproducción del conocimiento existente (ver Altenburg *et al*, 2008).

Uno se podría preguntar si países como China (o el resto de los países de gran crecimiento de Asia oriental) están haciendo un proceso de cambio estructural o, por el contrario, si su forma de inserción en la economía mundial sigue siendo periférica. Se podría decir, acudiendo al lenguaje estructuralista, que China se integra a la economía mundial sobre la base de su heterogeneidad interna. Existe un sostenido incremento de la productividad del trabajo, como consecuencia de una temprana adopción de tecnologías de proceso, pero el influjo incesante de trabajadores de subsistencia que pasan del campo a la ciudad induce un rezago del crecimiento del salario en relación con el de la productividad. La base del excedente sigue siendo la desigualdad. No habría, de este modo, proceso de cambio estructural. La pregunta que habría que formular, en todo caso, es qué está haciendo China con ese excedente, si lo está invirtiendo en aumentar la eficiencia en los procesos existentes o, por el contario, si está creando una base de conocimiento propia, distinta a la que existe en los países que dominan la innovación a nivel mundial. La respuesta no es tan evidente. Sobre todo, porque, a pesar de lo vertiginoso de los cambios, el proceso de maduración es necesariamente lento y difícil.

Argentina

El caso argentino pude ser útil para pensar algunos de los problemas sobre cambio estructural y nuevo capitalismo discutidos previamente. La referencia es la del kirchnerismo, la experiencia de gobierno que fue del año 2003 al 2015. Un primer elemento que considerar es la cuestión del excedente. A la fuente tradicional del excedente por desigualdad se sumó el ciclo de precios altos de los commodities primarios. En el caso de la Argentina hubo renta de la tierra, sobre todo agrícola, pero también, aunque en menor medida, minera.

Hubo también un rol más activo del Estado. En efecto, a pesar de las fuertes asimetrías que existen respecto de los países más desarrollados en la escala de recursos aplicados al cambio estructural, hubo un crecimiento en la inversión pública en la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. Se puede ver,

por ejemplo, lo que pasó en materia de infraestructura de investigación y formación. En esa dimensión hay una serie de avances indiscutibles, como la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, de universidades públicas, la jerarquización y ampliación de la carrera del investigador y de las becas en el CONICET, entre otros. Hubo una reactivación del sistema de ciencia y tecnología en la Argentina, luego de varios años de apenas supervivencia[55]. Hubo también un claro apoyo a la industria cultural. Se desplegaron distintas formas de promoción de un sistema que crea conocimiento. Y también hubo una serie de instrumentos de promoción productiva. Hubo más instrumentos e iniciativas que una política consistente. Pero no se puede decir que la política industrial estuvo ausente en este período[56].

Pero también es evidente que, a pesar de estos avances parciales, no se terminó de armar un proceso más profundo de cambio estructural. Esto se verifica, por ejemplo, en la reaparición de la restricción externa. Pero también de la inflación, en tanto manifestación de la desigualdad propia de una estructura heterogénea en conflicto distributivo. ¿Cuál es, más allá de estas manifestaciones concretas, el problema fundamental desde el punto de vista de cambio estructural? Que los incentivos a la producción fueron para un lado y los incentivos a la creación de conocimiento, para otro. No se produjo un correcto anudamiento entre estas dos dimensiones. Por ejemplo, dos de las mayores apuestas industriales de estos años fueron la industria automotriz y la industria electrónica de Tierra del Fuego. Pero los ejes estratégicos del sistema de conocimiento fueron en una dirección diferente: biotecnología, informática y nanotecnología. La política industrial no se apoyó en una política de innovación.

El caso de la electrónica en Tierra del Fuego es particularmente curioso. Ahí hubo exenciones impositivas muy fuertes. Fue una apuesta industrial muy costosa en términos fiscales, que no estuvo apoyada en ninguna base de conocimiento que la

---

[55] Ver Mincyt (2015).

[56] Para un análisis completo de las políticas de promoción productiva y de innovación durante el kirchnerismo, ver Lavarello y Saravia (2015).

pueda potenciar. Si se mira la industria automotriz pasó algo similar. No hubo una planificación que permita avanzar en un sendero de aprendizaje que sirva de base para pasar a etapas más conocimiento-intensivas. Si, en cambio, hubo avances moderados pero significativos en algunas actividades ciencia y/o tecnología intensiva como es el caso de las telecomunicaciones y el de la energía nuclear.

Y si vemos, por el otro lado, las inversiones importantes que hubo en materia científica y tecnología le faltan toda la parte de la política industrial, del impulso a la construcción de capacidades empresariales de escala global. La función empresarial de cómo se explota económicamente el conocimiento. Es el caso, por ejemplo, de la tecnología agropecuaria. En los últimos años hubo muchos recursos aplicados para crear nuevo conocimiento en este campo. Sin embargo, cuando se mira qué es lo que llega al mercado, ahí hay un claro predominio de empresas multinacionales[57]. Se produjo un desfasaje entre un sistema de conocimiento en el que se generan ciertas capacidades básicas pero que no estuvo articulado con la capacidad de explotar económicamente ese conocimiento. Eso puede dar lugar a la paradoja de que los conocimientos generados en un sistema público de un país de la periferia sean apropiados por los agentes que detentan esa capacidad, que son, como se sabe, un puñado de firmas globales. Entonces, ahí se produjo un problema de consistencia de las políticas públicas, un déficit de planificación que impidió avanzar hacia un proceso más profundo de cambio estructural.

Cambio estructural y modelo de innovación

Esta breve referencia al caso argentino, que tiene por supuesto diferencias con otras experiencias de su época, pero también mucho en común, sobre todo cuando se la presenta desde una perspectiva de cambio estructural, da cuenta de la dimensión económico-estructural en la que se despliega una nueva coyuntura de cambios regresivos, impulsada por el avance de una nueva derecha cuyo discurso no es otro

[57] Ver Sztulwark y Girard (2015).

que el del neoliberalismo, entendido como horizonte cultural dominante del nuevo capitalismo.

Las narrativas desarrollistas, en cambio, han quedado ancladas en un imaginario social propio de la fase madura del capitalismo industrial. Parte de la impotencia de los gobiernos de sesgo progresista de la región para avanzar de una manera consistente en un proceso de cambio estructural tiene que ver con esta cuestión. Ahora bien, ¿es posible pensar la problemática del cambio estructural en un más allá de ese imaginario de posguerra y, al mismo tiempo, tomar distancia crítica del neoliberalismo, de ese horizonte de realización individual que se pretende no inscripto en ninguna dinámica estructural? En este estrecho espacio hay un lugar desde el cual pensar algunas cuestiones de la coyuntura actual.

El primer elemento a considerar, entonces, es la forma particular en que se vinculan el modelo de innovación y el de producción en el nuevo capitalismo. El rasgo fundamental, como ya fue mencionado, es de subordinación. La innovación es la fuerza que pone en movimiento los elementos estructurantes del sistema de producción. No será posible, en estas condiciones, cuestionar el modelo productivo emergente en nuestros territorios periféricos, sin una reflexión sobre el modelo de innovación que lo sostiene.

La literatura especializada sobre sistemas de innovación ha enfatizado la importancia de los recursos invertidos y del desarrollo de capacidades institucionales y tecnológicas[58]. Pero avanzar hacia un modelo alternativo consiste en algo más. En que una sociedad, un territorio, un espacio común, se autorice a sí mismo a refutar la idea de que el saber productivo es monopolio exclusivo de un conjunto de países y empresas "desarrollados" y, sobre esa base, pueda ir desplegando sus propias potencias productivas. Cambio estructural implica, en esta perspectiva, romper con el monopolio de la explotación del conocimiento por parte de un puñado de empresas multinacionales, democratizar los modos de construcción y acceso al

[58] Ver Edquist (2005).

conocimiento y por lo tanto una disputa sobre el sentido y las condiciones en las que se produce y apropia lo común.

…

Los elementos de planificación de una estrategia de esta naturaleza no son simples. Requieren, en primer lugar, una perspectiva integral, que articule tanto la fase de creación de conocimiento como la de su explotación económica. Las políticas no pueden desarrollarse de manera aislada. En segundo lugar, esa estrategia tiene que ser consistente con las dinámicas de acumulación del capitalismo actual. Consistencia que, por supuesto, no debe confundirse con adecuación pasiva, sino con la identificación de senderos de acumulación de alta potencialidad para los países de la región.

En este sentido, es importante no confundir una política de cambio estructural con una política de financiamiento público de la ciencia y la tecnología y de la promoción de capacidades emprendedoras. Esto último es lo que aparece en buena parte de la nueva ortodoxia, que se refleja, por ejemplo, en el discurso que difunden los organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID, pero que no implica ninguna ruptura significativa en relación con las políticas del neoliberalismo. El salto necesario que se requiere dar es, como siempre, el de la planificación: cómo producir las condiciones para el enlazamiento entre las dimensiones fundamentales del cambio estructural. Planificación que habrá que leerla como una intervención sobre una dinámica que, en lo fundamental, funciona de un modo descentralizado y que requiere, por lo tanto, nuevos instrumentos y modelos de implementación. Lo relevancia histórica de esta planificación se verifica en la naturaleza de los fines que persigue: la movilización de los saberes colectivos para fundar nuevas potencias productivas.

Conclusión

Una primera lectura sobre esta coyuntura actual es que, más allá de todas las evidentes diferencias ideológicas que marcan un clima de "cambio época" en la región, existen rasgos de continuidad entre el ciclo político que termina y las evidencias y conjeturas que se pueden hacer en referencia al nuevo que comienza, en relación con la ausencia de una planificación más o menos consistente del proceso de cambio estructural.

Tradicionalmente, esa planificación hacía referencia a una reconfiguración del modelo productivo en clave de industrialización. Lo insuficiente de esta perspectiva tiene que ver con que, acorde a los cambios históricos recientes, se produjo un desplazamiento del núcleo de la valorización capitalista hacia la esfera de producción de conocimientos que se ubica en una etapa "anterior" a la propia producción de mercancías.

Existe una amplia experiencia internacional que puede servir de base para pensar cómo se planifica una infraestructura de formación e investigación, clave de todo sistema de producción de conocimientos. Pero esto tampoco alcanza. Porque un modelo de innovación, a pesar de lo mucho que insista en esto el neoliberalismo, no puede imitarse ni importarse. El cambio estructural, en este sentido, no puede ser otra cosa que una invención, un acto del que no hay un saber previo que lo constituya. Pero del que existe una experiencia que requiere seguir siendo pensada[59].

[59] Estas notas se terminaron de escribir en septiembre de 2016.

Bibliografía

Altenburg, T., Schmitz, H. y Stamm, A. (2008). "Breakthrough? China's and India's transition from production to innovation", *World Development*, 36 (2), 325-344.

Moulier Boutang, Y., Corsani, A. y Lazzarato, M. (2004). *Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva*, Madrid, Espala: Traficantes de Sueños.

Dieuaide, P., Paulré, B. y Vercellone, C. (2006). "Introducción al capitalismo cognoscitivo", *Economía Informa* Nº338, enero-febrero, 15-24.

Edquist, C. (2005). "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges", J Fagerberg, DC Mowery, RR Nelson, C Edquist (eds.), The Oxford Handbook of Innovation (pp. 181-208). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Kaplinsky, R. (2006). "Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China Make a Difference?", *World Development* ,Vol. 34 (6), 981–995.

MINCYT (2015): "Argentina 2013", *Indicadores de ciencia y tecnología*, Año 17, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Julio, Buenos Aires.

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). "La política industrial en Argentina durante la década del 2000", *Serie Estudios y Perspectivas* Nº45, CEPAL Buenos Aires.

Lazzarato, M. (2006). *Políticas del acontecimiento*, Buenos Aires, Argentina: Tinta Limón Ediciones.

Singer, H. (1971). *The distribution of gains revisited. The Strategy of International Development*, Londres: Macmillan.

Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo/UNGS.

Sztulwark, S. y Girard, M. (2015). "Estrategias nacionales de innovación en biotecnología agrícola. Implicancias para el Mercosur", *ALTEC, XVI Congreso Latino-Ibero Americano de Gestión Tecnológica*, Porto Alegre, Brasil.

Vercellone, C. (2011). *Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Virno, P. (2003). *Gramática de la multitud*, Buenos Aires: Ed. Colihue.

Reflexiones en torno a la planificación del desarrollo territorial

Oscar Madoery[60]

Presentación

Este artículo expone un conjunto de reflexiones acerca de la planificación del desarrollo territorial, pensadas particularmente para Argentina y América Latina.

Comienza con un repaso de perspectivas que centran su foco de interés en el territorio, para entenderlo como construcción social y política y describe brevemente la evolución que han tenido las iniciativas de planificación en la experiencia latinoamericana. Luego retoma el debate sobre la planificación multinivel que plantean las agendas globales de desarrollo para pensar sobre los desafíos políticos que introducen. A continuación, propone pautas metodológicas para la acción territorial y ofrece una perspectiva situacional del territorio. En la última parte, analiza algunas condiciones de posibilidad para que la planificación del desarrollo territorial fluya en contextos complejos, contradictorios y tensionados como los latinoamericanos.

---

[60] Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Master en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO). Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Postdoctorado (Universidade Federal do Rio Grande do Sul).
Investigador Principal y Profesor Titular de la UNR. Director del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Especialista en temas de desarrollo y políticas territoriales en América Latina y el Caribe. Contacto: oscarmadoery@gmail.com

El lugar del territorio: de punto ciego a punto de partida

En las ciencias sociales ha habido, históricamente un largo debate acerca del lugar que ocupa el espacio en los procesos sociales (Soja, 2010), debate que se actualizó con los argumentos en torno a la "desterritorialización" (Haesbaert, 2011), en escenarios de globalización creciente.

El tiempo ha sido la dimensión privilegiada de análisis, ya que representa el cambio social: progreso, evolución, desarrollo, son conceptos signatarios del tiempo. Y los distintos espacios sociales fueron vistos en su temporalidad: adelantados o atrasados (Massey, 2007) en relación a un tipo ideal de sociedad.

En la construcción de la teoría social, ello ha operado como un dispositivo epistemológico profundo del eurocentrismo. Restar énfasis a la construcción cultural del lugar operó a favor de instalar un sentido de la formación del capital y del Estado como un proceso abstracto y universal. Gran parte de la teoría social convencional ha omitido otros modos de pensar y configurar el mundo, otras modalidades locales y regionales de organización de los ecosistemas, de la convivencia comunitaria, de construcción de instituciones y experiencias democráticas (Escobar, 2011: 116).

Al lugar lo define la experiencia de una localización con algún grado de enraizamiento, conexión con la vida diaria, identidad construida y sentimiento de pertenencia. También memorias y horizontes simbólicos diría Kusch (2012), para quien la experiencia de habitar un lugar es no ser indiferente a lo que allí ocurre, a sus sueños y realizaciones, pero también a sus dramas y sus miserias.

La pregunta que surge de este planteo refiere a si es posible promover una defensa del lugar como un punto de construcción de la teoría y la acción política, aunque sin naturalizarlos como fuente de identidades esenciales, sino como construcciones

culturales desde donde abordar el desafío del desarrollo, de la sustentabilidad, del conocimiento.

Para ello habrá que tomar algunos recaudos: primero asumir que ningún proceso social está desubicado (Han, 2016), hecho que significa que no se pueden escindir las cuestiones sociales de las espaciales, y que es necesario reincorporar una perspectiva territorial, tanto en la teoría social como en la práctica política.

Segundo, considerar al territorio como dimensión de la multiplicidad (Massey, 2007) y reconocer que no existe sólo una historia global, contada desde lógicas sistémicas predominantes, sino múltiples historias locales (Mignolo, 2000), con las especificidades de cada lugar. Anular la importancia teórica y práctica de esa diferencia contribuye a fortalecer un sentido único y dominante de cambio social, una monocultura del desarrollo.

Tercero, el territorio también es la dimensión de la tensión y de la proyección, refleja un sentido de apropiación, de ejercicio de un determinado poder sobre un espacio físico o social. Territorializar es establecer límites que definen lo propio de lo ajeno: una frontera, una línea divisoria, incluso un borde imaginario que establece campos de pertenencia no cristalizados pero que operan como barreras de acceso. Si el espacio social está empapado de poder, puede ser tanto una construcción como una destrucción social y política, en función de desenlaces de relaciones de fuerzas sociales, entre actores que abonan determinados procesos y otros que los combaten. Múltiples procesos sociales conforman y deforman el territorio: relaciones en el plano económico, inversiones y negocios, creaciones institucionales, decisiones administrativas, expresiones simbólicas, modos simultáneos de reproducción de la vida, defensas de ecosistemas. Cada lugar es una expresión de relaciones de fuerzas en tensión y condensación; no es algo fijo, estático, ni inmodificable, sino que está

abierto a la política (Massey, 2007). Lo político pasa a ser su materia prima fundamental.

Cuarto, el territorio es el lugar donde acontece la vida, y todo proceso social está anclado a un lugar. Esto implica no sólo un reconocimiento cultural e histórico, sino también una toma de posición crítica respecto al relato que postula que la tierra es plana y las dinámicas territoriales homogéneas, que imagina que los pueblos pueden vivir sin arraigo y que espacio y sociedad pueden disociarse. Si el espacio social ha sido el punto ciego de las teorías que omiten incorporar las lógicas de poder en los diferentes territorios, un cambio de perspectiva permite pensarlo como punto de partida para el abordaje y resolución de los temas de la planificación territorial y como fundamento de la política de desarrollo.

Las políticas localizadas han evolucionado

Existe una rica historia en América Latina de ideas y acciones transformadoras desde espacios geográficos específicos (Máttar, et al. 2014). Incluso suele darse un uso indistinto de los conceptos de desarrollo regional, local o territorial. Ellos no son sinónimos, aunque refieren a etapas diferentes en la concepción de tales procesos.

La política regional es signataria de la planificación del cambio impulsada desde los estados nacionales, preocupados por equilibrar social y espacialmente sus territorios. En la práctica latinoamericana, adquirió tintes más centralizados o más protagonizados a nivel sub-nacional según los casos, promoviendo fundamentalmente transformaciones en las estructuras productivas e integrando mediante obras de infraestructura las diferentes geografías de los países.

La política local es propia de una época de creciente globalización y debilitamiento de los estados nacionales perseguidos por las crisis fiscales. Ante cierto corrimiento de lo nacional en los esfuerzos del desarrollo, el énfasis pasó a escalas locales

entusiasmadas con prácticas de planificación estratégica participativa. Desde perspectivas de neoliberalismo en alza, supuso la ilusión local de conectar directamente con lo global, sin la necesaria mediación de lo nacional. Pero también desde opciones progresistas y particularmente en contextos sudamericanos de reconstrucción de proyectos nacionales y populares, supuso la posibilidad de experimentar democracias protagónicas y medidas de preservación y defensa de bienes comunes.

Queda pendiente todavía evaluar en profundidad los alcances y limitaciones de aquellas experiencias regionales y locales, muchas de las cuales siguen vigentes y en proceso. Por ejemplo, obtener enseñanzas de las dificultades generadas en la práctica, cuando desde la acción centralizada se relativiza la importancia de lo local/comunitario, enfatizando sólo una dirección de arriba-abajo de planificación del desarrollo. O cuando la política local supone que las ciudades operan como especies de islas al margen de las influencias de sus respectivos contextos nacionales, convirtiéndose muchas veces en presas fáciles de las dinámicas de actores globales (empresas transnacionales), que imponen sin mayores mediaciones sus condiciones de actuación.

La política territorial actual recupera los aprendizajes de las oleadas anteriores, y prioriza el entendimiento del territorio como construcción institucional basada en acuerdos que canalicen energías y resuelvan tensiones sociales emergentes. Necesariamente reconoce niveles de administración y escalas de actuación, asumiendo que el desarrollo es un camino que se transita con protagonismos locales, regionales y nacionales.

Los desafíos políticos de la planificación multinivel

El giro espacial (Soja, 2010) de las últimas décadas se ha presentado con marcado énfasis en las agendas globales del desarrollo, promovidas por diversos organismos del sistema de Naciones Unidas[61].

Estos acuerdos globales están pensados en función de escalas, entendidas como ámbitos geográficos donde se despliega un determinado proceso, función o problema. Los principios son de escala mundial: las agendas globales sostienen que el desarrollo es una idea compartida del bien común, y que existe una ética general basada en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Es el punto de partida que orienta los debates y las acciones sobre el cambio mundial. Luego, suele haber un nivel base en el proceso de implementación de las agendas, que es principalmente nacional, ya que cada gobierno es responsable de fijar sus propias metas nacionales en función de aspiraciones a nivel mundial. La difusión, seguimiento y alerta temprana son fundamentalmente de alcance regional y mundial.

Ello refuerza la necesidad de una planificación multinivel del desarrollo territorial en el contexto de una gobernanza multiescalar, entendida como el "proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo con múltiples esfuerzos, por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo" (ILPES, 2015: 18). Sus fundamentos son -por tanto- la participación y apropiación de los y las agentes

[61]Me refiero a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Hábitat III, el Marco de Sendai, el Acuerdo de París y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, entre otras agendas globales relacionadas con la dimensión territorial del desarrollo. En América Latina, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), trabaja activamente en este eje.

sociales, políticos y económicos, en la deliberación y decisión sobre los asuntos públicos de los países.

La mirada territorial retoma el rol de los estados, proponiendo la coordinación de acciones entre escalas de lo público: urbana, provincial, estadual[62], nacional, regional. La política territorial implica una manera distinta de actuar en América Latina, basada en una nueva geografía de responsabilidades públicas, donde el gobierno central asume nuevas y renovadas funciones, al tiempo que habilita espacios de deliberación y gestión a los ámbitos regionales y locales. No se trata de una perspectiva de suma cero (sacarle a uno para darle a otro), ni de debilitamiento institucional, como lo reflejan algunas experiencias fallidas de desconcentración funcional orientadas por ajustes fiscales; sino de suma positiva y fortalecimiento de lo público para ampliar el campo de posibilidades de acción.

El gobierno nacional es fundamental para promover y estimular el equilibrio y la equidad en las sociedades territoriales, la vigencia efectiva de los derechos humanos, el funcionamiento de los sistemas productivos locales, el impulso a la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la organización institucional, la integración regional, la sustentabilidad social y ambiental. También es el principal responsable de la solidaridad territorial, con el impulso de políticas redistributivas de distinto signo.

Por su parte, las ciudades, los territorios rurales, las provincias, y regiones latinoamericanas constituyen ámbitos donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, donde se manifiestan y difunden los fenómenos de innovación inclusiva, las experiencias de organización y profundización democrática,

[62]Según las denominaciones administrativas en los países latinoamericanos.

de reafirmación cultural y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación popular. A su vez, son espacios estratégicos para la articulación entre actores diversos que permite exponer tensiones, canalizar conflictos y establecer acuerdos que impulsen el desarrollo sustentable. El renovado enfoque territorial otorga a los sujetos locales el protagonismo de dinámicas endógenas articuladas con lo nacional y regional, pero protagonizadas desde cada lugar.

Sin embargo, la política territorial también tiene que dar cuenta de la escasa alusión que suele hacerse en el lenguaje del desarrollo, a las relaciones de poder reales. Los enfoques predominantes adolecen de una mejor interpretación de las tensiones sociales entre actores diversos e intereses divergentes. Algunas experiencias de planificación territorial en América Latina sostienen una mirada algo estática de sociedades territoriales y sus protagonistas: como teatro de operaciones en un caso, como simple mapa de actores, sin consideración de relaciones de fuerza/poder en el otro.

Todo proceso de planificación presenta un costado técnico que requiere método, marcos de análisis, instrumentos, etapas, presupuestos, responsables, evaluaciones, etc. Pero también constituye un proceso político que implica toma de decisiones orientadas a resolver situaciones y algún grado de institucionalización de esas decisiones, plasmadas en regulaciones, leyes, creación de áreas de gestión, etc. Ello introduce lo político en el proceso de planificación pero no lo agota, ya que su entendimiento es más complejo.

Existe un primer campo de entendimiento sobre lo político, que remite a lo institucional: es la dimensión arquitectónica, donde caben los mecanismos legales, fiscales e institucionales de la planificación multinivel (ILPES, 2015, 2017). Los legales se refieren principalmente a las declaraciones constitucionales, las leyes de descentralización de la administración pública, las leyes de presupuestos (nacionales

y sub-nacionales), las leyes y/o decretos que aprueban las iniciativas nacionales y crean instituciones de desarrollo territorial. Los mecanismos fiscales hacen referencia a los presupuestos nacionales, los sistemas tributarios, las transferencias obligatorias y voluntarias a los niveles locales. Los mecanismos institucionales se refieren principalmente a los planes nacionales, los planes regionales y los planes municipales de desarrollo.

Tales políticas requieren institucionalización, de manera de contar con estructuras, marcos e instrumentos adecuados para afrontar diferentes retos. Pero quedarse allí puede representar una limitante para la planificación, pero fundamentalmente para la gestión del proceso de desarrollo territorial.

Hace falta incorporar una perspectiva político-relacional, la llamada dimensión agonal de la política, que permita ampliar el horizonte de entendimiento. Supongamos, por un momento, que resulta cierto aquello que las agendas globales sostienen respecto del desarrollo: que es una idea compartida del bien común y que existe una ética basada en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Pero la pregunta es si existe un camino compartido respecto a cómo garantizar esos valores y objetivos. La evidencia suele demostrar los esfuerzos, pero también las dificultades para acordar tareas, ya que se presentan diversas opciones de abordaje de un mismo tema. Si algo admite más de una respuesta es controversial, y si es controversial es político, porque remite a negociaciones, acuerdos (o desacuerdos) y decisiones (que no siempre alcanzan niveles de consenso), ni necesariamente se plasman en construcciones institucionales que garanticen la adecuada atención de un problema.

Por el contrario, algunas experiencias políticas suelen cristalizar en formatos que resuelven de manera sesgada un tema, al resguardar determinados privilegios, antes que ampliar derechos que abarquen a las mayorías nacionales. Siempre detrás de una

construcción institucional existen relaciones de fuerzas sociales en tensión, que otorgan el perfil específico de la norma, organización o programa de actuación pública creado.

Otro plano de discusión político-agonal corresponde al terreno concreto de aplicación de agendas y de generación de iniciativas para afrontar en diferentes escalas geográficas determinados problemas. Y allí surgen algunos interrogantes, que grafican dificultades de acuerdo: por ejemplo, ¿cómo se entiende la escala global?, ¿cómo un espacio universal de oportunidades o como un sistema mundo de jerarquías y exclusiones? Lo regional, ¿remite a un espacio de integración o de condicionamientos exógenos? ¿Y de integración en base a que cuestiones: económicas, culturales, políticas…?[63] ¿Qué idea de lo nacional predomina, la de un espacio soberano o dependiente? Lo local: ¿refleja un campo de regulación y ordenamiento territorial sobre la base de lo común o de mercantilización y privatización de espacios públicos?

Si lo que define a un territorio, cualquiera sea su escala, es un proceso de apropiación (territorializar es delimitar), lo político en su costado agonal no remitirá solo a un tema de magnitud de superficie (necesarios para una gobernanza multinivel), sino fundamentalmente, de intensidad de relaciones en todas las escalas territoriales y de corroborar si esas relaciones predominantes construyen u obstruyen procesos sustantivos. El desarrollo, entonces, es un problema de articulación institucional entre escalas y niveles, pero también relaciones de fuerzas sociales y de gestación de acuerdos políticos explícitos en cada una de estas instancias.

Entre sistemas y proyectos

---

[63] La reciente historia de Latinoamérica en el transcurso del siglo XXI es muy elocuente al respecto si consideramos las confrontaciones en torno a: MERCOSUR, ALCA, ALBA, UNASUR, ALIANZA DEL PACIFICO, OEA, CELAC.

Si la política de desarrollo territorial introduce la dificultad teórica y práctica de establecer acuerdos, también permite establecer criterios que gobiernen la acción. Metodologías que definan como unidad de análisis al territorio, con sociabilidades, temporalidades y espacialidades determinadas.

En ese sentido, un concepto operativo es el de Sistema Territorio (Madoery, 2016) que remite al desafío de interpretar adecuadamente cada lugar. Se trata de una noción emparentada con la categoría de sistema mundo propuesta por Wallerstein (1998), para dar cuenta que ningún espacio está al margen de la influencia de la economía global, del proceso de conformación histórica de los estados-nación y de una cultura modernizadora dominante. Pero los territorios tampoco son portadores de mera exterioridad. Cada uno tiene su meso-economía, es decir sus características productivas y distributivas propias; sus formas-comunales, es decir sus pautas organizativas y reglas de juego específicas y su geo-cultura, es decir, sus símbolos rasgos singulares. Cada sistema territorio establece una particular relación con su entorno ambiental y representa una plataforma de enunciación y de acción, capaz de generar conocimiento propio, expresar sus saberes y promover auténticas dinámicas de transformación.

En otras palabras, todo territorio está atravesado por fuerzas exógenas, con su carga histórica y su presión contemporánea, tanto de alcance global, regional o nacional. Esas fuerzas condicionan las estructuras territoriales, las instituciones y las relaciones sociales. Pero también cada lugar presenta sus fuerzas endógenas que lo configuran y se expresan en los planos económicos-laborales; jurídico-institucionales; culturales-simbólicos.

La noción de Sistema Territorio evita la tentación reduccionista de concebir al espacio social como mero reflejo de fuerzas exógenas (globalismo) o como sola expresión de fuerzas endógenas (localismo). Reconoce la conformación histórica y actual de los

territorios en base a diversas lógicas sociales y políticas, contemplando diferentes dimensiones para evitar caer en generalizaciones, y diferentes conexiones para evitar separar el campo económico del social y/o del institucional. Además, permite incorporar las tensiones propias de la cotidianeidad de cada lugar y corroborar que esas relaciones no son necesariamente armónicas ni exclusivamente provistas de dinámicas virtuosas, como ciertos lenguajes amables suelen enunciar.

Es que los lugares no son islas autónomas, autosuficientes, independientes de tendencias de época. Pero tampoco son una simple reproducción localizada de tendencias generales, de reglas universales, de homogeneizaciones indetenibles. Es un lugar con historia, un espacio con sentido, un ambiente con voz propia, una plataforma de proyectos. Por ende, un Sistema Territorio tiene que dar cuenta tanto de su contexto situacional, como de las características propias de su sociedad activa, del perfil de relaciones sociales predominantes entre actores localizados en un mismo lugar y de aquellos que, aún sin estar presentes, inciden en el mismo.

El segundo concepto operativo es el de Proyecto Territorio, que remite a la política de lugar, porque la transformación social ocurre desde ámbitos de identificación y proyección; de pertenencia, historia y sentimiento. La idea de lugar es vivencial y proyectual; reflejando opciones sociales que nacen de una trayectoria y de una elección. Expresa la necesidad de impulsar proyectos locales/nacionales/regionales en el marco de la tensión respecto de las fuerzas globales dominantes.

Por esto, el entendimiento del territorio en su complejidad es tanto un desafío ético: reconocer cada lugar y sus sujetos en su particularidad, como un desafío político de lograr convivir con esas diferencias. En definitiva, se trata de ampliar su sentido para complementar y profundizar las acciones orientadas a la planificación del desarrollo territorial.

Algunas condiciones de posibilidad del desarrollo en América Latina

Los nuevos enfoques de planificación territorial deben incorporar con más fuerza esta perspectiva que Matus (1987) denominó situacional, ya que permita comprender no sólo cuando las partes aportan a un proceso progresivo de transformación, sino también cuando no aportan, para pensar caminos de solución.

Situacional es un enfoque que incorpora a los gobiernos, los grupos, las empresas, las organizaciones intermedias, etc., en su calidad de sujetos sociales, esto es portadores de prioridades, intencionalidades y singularidades que operan en el terreno concreto del diseño e implementación de políticas como facilitadores de acuerdos o generadores de tensiones y conflictos. La realidad siempre es explicada por alguien, hecho que supone que hay otros que pueden coincidir o no con un punto de vista, por lo que se introducen no sólo dinámicas controversiales, sino la necesidad de compromisos que pueden asumir la forma de pactos u acuerdos en los procesos de planificación. Omitir esto es equivalente a fijar modelos que suelen enfatizar lo positivo, lo deseado y descartar lo negativo de las sociedades y los territorios, estableciendo una distancia entre esquemas ideales y las realidades concretas de los lugares.

Asimismo, no resulta adecuado considerar al consenso y los acuerdos per se, como metas desvinculadas del proceso integral de planificación, ya que muchas veces se lo invoca como principio rector para consolidar intereses de algún actor tendientes a homogeneizar, anular o clausurar la multiplicidad o la divergencia. Si la política de desarrollo es controversial, para implementarse necesita de acuerdos específicos que la hagan posible, que impliquen gobernar las tensiones durante el proceso. El mito de los lenguajes amables supone que las relaciones humanas son necesariamente armónicas y que toda diferencia es una mera discrepancia de opiniones posible de solucionarse mediante un dialogo racional de los actores. Pero la realidad no opera necesariamente así, ya que la posibilidad de construir consensos sociales es una de las tantas formas de resolver cuestiones sociales, pero no la única. Hay que

incorporar también el litigio de lo público, traducido en términos de disputas por el control de las decisiones y de los recursos.

El abordaje de los temas sociales admite un amplio espectro de posibilidades, desde el consenso al conflicto, donde éste no significa una enfermedad social, sino uno de sus modos más enfáticos de resolución de tensiones entre proyectos diferentes para un determinado territorio. Si existen horizontes políticos diferentes, la posibilidad de discrepancias se acrecienta; y no será suficiente la mera enunciación de buenas intenciones, sino que se requerirá de mayores esfuerzos por parte de los actores involucrados, para establecer prioridades, fijar acuerdos y resolver malestares.

La idea de desarrollo no posee un significado único y universal, por más que se postule que toda sociedad desea el bien común. En el mejor de los casos, existen postulados universalmente aceptados, pero incluso su traducción puede diferir en cada contexto. Incluso, las diversas adjetivaciones al concepto orientan significados singulares que no siempre resultan compatibles, ya que no hay caminos únicos para intentar complementar el sentido de crecimiento económico con la pauta de equidad del desarrollo humano, o el equilibrio social y ambiental que propone el desarrollo sustentable.

De hecho, el punto de partida no es el mismo en todas las sociedades. La histórica interpretación del problema de América Latina en términos de modernidad, dependencia o colonialidad, da la pauta de horizontes de interpretación y de acción marcadamente diferentes: modernidad es creencia de atraso relativo; dependencia es convencimiento de actividad condicionada, no autónoma; colonialidad es conciencia de mirarse en un espejo que no refleja tal realidad. ¿Cuál es entonces la hipótesis de partida de la planificación del desarrollo? ¿Son combinables esas propuestas? ¿El proceso es similar en todos los países?

El desarrollo también tiene tiempos. No siempre las sociedades están preparadas para afrontar desafíos que requieren motivación, organización, conciencia, responsabilidad, esfuerzo. Ciertos poderes fácticos suelen condicionar a las sociedades latinoamericanas, desmotivarlas, agredirlas de diferentes maneras, quitarles las esperanzas y las energías sin las cuales no es posible generar climas sociales de búsquedas intensas por algo nuevo. Se promueven posturas asépticas, se refuerzan entendimientos sociales que no demandan compromiso, que no emocionan, se debilitan las convicciones y los valores, se generan condiciones cotidianas que resultan inconducentes para la construcción de alternativas[64].

El desarrollo implica anclajes y motivaciones concretas, más allá de postulados generalistas: es que en las múltiples territorialidades se expresan aspiraciones ciudadanas que logran que la sustentabilidad pueda enraizar en bases ecológicas, donde las comunidades pueden ejercer su poder para impulsar y controlar proyectos auto-gestionados, donde los pueblos pueden fortalecer identidades, símbolos y patrimonios culturales.

Sintetizando, el pasado y el presente regional demuestran que las tensiones políticas exponen entendimientos y acciones divergentes en torno al desarrollo. Nos enseña que tiene protagonistas, nos invita a salir del lenguaje conformista y falaz de creer que todos somos sujetos favorables al desarrollo, y a pensar en términos de quiénes protagonizan realmente las transformaciones y las revoluciones. No es cierto que todos los actores sociales quieren el progreso de sus territorios, no lo persiguen quienes gozan de privilegios conseguidos por medios antidemocráticos o espurios, los que temen perder condiciones consideradas como atributos exclusivos. Por ende, si existen quienes protagonizan procesos transformadores, también están quienes se

[64] "El arte de nuestros enemigos es desmoralizar, entristecer a los pueblos" decía Jauretche al tiempo que proponía "combatir por el país alegremente".

oponen, quienes defenderán otras ideas y otras prioridades, quienes querrán torcer las iniciativas hacia sus propios intereses. Como en la tragedia griega, si hay un protagonista hay un antagonista, ambos vinculados por la tensión, la polémica, la disputa.

Al repasar someramente la historia de Nuestra América, se refuerza la interpretación del desarrollo como una cuestión fundamentalmente política, de disputa de proyectos sociales divergentes por ampliar derechos o por conservar privilegios. No es un tema económico sólo al alcance de los profesionales del mercado, sino un desafío político por poner la economía al servicio de las mayorías nacionales y regionales.

Esta perspectiva del desarrollo es una forma explícita de pensar y actuar desde los sujetos situados, desde los pueblos en sus búsquedas y aspiraciones; y de colocar en su real dimensión los esfuerzos por alcanzar acuerdos, institucionalizar derechos, consolidar valores. El pensamiento nacional, popular y latinoamericano advierte sobre la necesidad de enfrentar temas críticos regionales: la desigualdad, la concentración de la riqueza social en los sectores oligárquicos, la posesión de la tierra, la debilidad institucional, la fragmentación social, la informalidad y precarización laboral, la primarización de la economía, la acumulación por desposesión, la corrupción, la mercantilización de las relaciones sociales, la colonialidad del saber, la negación de la coexistencia espacial, la falta de reciprocidad.

En síntesis, el desarrollo no ocurre en todo momento, en todo tiempo y lugar. No ocurre cuando gobiernan los grupos económicos concentrados, cuando gobiernan las elites conservadoras, cuando las mayorías populares se encuentran retraídas, desmovilizadas, desorganizadas. No hay mejora cuando reinan filosofías del avasallamiento no sólo económico, sino también, institucional, cultural, moral y

ecológico, como ha ocurrido y ocurre en muchos lugares de Latinoamérica. Porque no es un proceso técnico-metodológico, de aplicación de recetas descontextualizadas. Es, fundamentalmente, un proceso protagonizado, de disputa de poder.

Para que el desarrollo acontezca, se requieren de condiciones de posibilidad: estados soberanos en manos de gobiernos que adscriban a la justicia social como principio rector de su accionar; comunidades organizadas y activas con sujetos conscientes de sus derechos; instituciones y reglas que garanticen igualdad efectiva ante la ley para las mayorías nacionales en cada una de las decisiones; democracias participativas y protagónicas, no solo representativas; transformaciones estructurales que permitan la re-distribución no sólo de los excedentes, sino también de la propiedad de los factores y los recursos; transformaciones culturales y educativas que modifiquen la matriz cognitiva y permitan la distribución de los conocimientos y de las palabras.

No hay transformación real sin exposición de las contradicciones sociales. Al proponer políticas de desarrollo una sociedad se sumerge en ellas, decide reconocer sus problemas, sus vacancias, la desproporción, la inequidad; mira prioritariamente lo que falta, a los que no incluye, a quienes margina. Lo propio del pensar y actuar popular es la toma de posición a partir de una historia, de una geografía, de una particular comunidad de la que se forma parte y de la canalización de fuerzas en un proyecto político emancipador.

La planificación territorial es un pensamiento comprometido, ni aséptico ni neutral. Define un desde donde, desde cuándo, con quienes y contra quienes. Y el desarrollo, como protagonismo colectivo, es tanto una apuesta política que explicita las relaciones sociales en términos de pertenencia y diferenciación, como una búsqueda democrática que remite a una permanente pugna por conducir la toma de decisiones de una sociedad. Es una invitación a volver a impulsar acciones reparadoras,

conciencias mayoritarias recreadas en prácticas de organización y movilización popular que interroguen permanentemente las fuerzas concentradas y excluyentes; a consolidar Estados presentes y gobiernos audaces que traduzcan energías sociales en realidades efectivas y construir proyectos cautivantes que, en el contexto de las contradicciones sociales, corran los límites de lo posible y lo imaginable.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2015): Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2017): Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel
Escobar, Arturo, (2011): El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?, Universidad de North Carolina.
Haesbaert, Rogerio (2011): El mito de la desterritorializacion. Del fin de los territorios a la multi-territorialidad. México: Siglo XXI.
Han, Byung, (2016): Sobre el poder. Barcelona, España: Editorial Herder
Jorge Máttar Daniel E. Perrotti Editores (2014): Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo, , Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile.
Kusch, Rodolfo, (2012):Geocultura del hombre americano. Rosario, Argentina: Editorial Fundación Ross.
Madoery, Oscar, (2016): Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias, Editorial UNTDF, Ushuaia.
Massey, Doreen, (2007): "Geometrías del poder y la conceptualización del espacio". Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela, Caracas.
Matus, Carlos, (1987): Política, Planificación y Gobierno. Caracas: ILPES, Fundación ALTADIR.
Mignolo, Walter, (2000): Historias locales/Diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo, Madrid, Akal.
Soja, Edward (2010). "Tercer espacio: extendiendo el alcance de la imaginación geográfica" en Nuria Benach y Abel Albet. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical, Barcelona: Icaria, Espacios críticos.
Wallerstein, Emmanuel, (1998): El moderno sistema mundial. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850. México: Siglo XXI.

De la mercantilización del territorio a la generación de excedentes para el desarrollo inclusivo. Una propuesta "crítica" para la acción territorial

Ricardo Diéguez[65], Lucas Becerra[66], Pablo Arrieta[67], Darío Egea[68] y Gaspar Herrero[69]

Resumen

Este capítulo tiene por objetivos analizar desde un punto de vista teórico y práctico una mirada alternativa del diseño de estrategias de desarrollo territorial basada en la construcción de sistemas de intercambio inclusivos.

En este sentido, dos preguntas organizan el argumento: ¿Cómo se generan dinámicas de producción de excedentes en territorios de bajos niveles de ingreso? ¿Qué tipos de organizaciones y procesos (entendidos como sistemas tecnológicos) son necesarios para generar excedentes disponibles para el desarrollo y que esos excedentes sean de uso colectivo?

Para esto se abre una primera instancia de discusión sobre los axiomas contenidos en los modelos tradicionales de desarrollo, para luego, contraponerlos a una serie de

---

[65] Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Profesor Adjunto del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas UBA, Profesor Asociado del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigador Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología UNQ. Contacto:

[66] Doctor en Cs. Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Licenciado en Economía de la misma casa de altos estudios y posee un título de magister en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Actualmente es Profesor Regular del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigador Asistente del Conicet.

[67] Licenciado en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y Técnico Universitario en Economía Social y Solidaría de la Universidad Nacional de Quilmes. Se desempeña como investigador en formación, dentro del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología de la Universidad Nacional de Quilmes (IESCT-UNQ)

[68]Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires.

[69]Asistente de investigación en CEPED/IIE/FCE/UBA. Colaborador de la Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix. Docente Adscripto ESCCP-UBA.

resultados empíricos obtenidos de la implementación de un proyecto de investigación-intervención orientado a la generación de sistemas de intercambio mercantiles monetarios alternativos en los territorios.

Con este ejercicio, buscamos tanto abrir el debate sobre nuevas formas de intervención en los territorios como de ampliar el set de conceptos útiles para la planificación del desarrollo inclusivo sustentable.

Palabras clave: Sistemas Tecnológicos; Excedentes Disponibles; Territorio; Formación Social del Precio

Introducción

Los estudios sobre el desarrollo han debatido, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, sobre cuáles son y cómo operan los "determinantes" de la generación de la riqueza de las sociedades. Diferentes marcos teóricos se han desplegado en materia de las relaciones entre: dotaciones de recursos y tasa de crecimiento (Harrod-Domar, 1946); eficiencia en el uso de los factores y crecimiento a largo plazo (Solow, 1956); variaciones en la técnica y aumento de la productividad (Sraffa,1960; Pasinetti, 1969; y Robinson; 1953); el rol de los mercados internacionales, la especialización productiva y el aumento del bienestar (Rostow, 1960); entre otros.

La propia propuesta teórica-conceptual que la economía universitaria[70] plantea en términos del debate académico sobre las condiciones necesarias y suficientes para desarrollar un país ha resultado en una discusión más amplia desplegada en clave del par analítico desarrollo/subdesarrollo. Desde el punto de vista de la historia de las ideas y la filosofía de la ciencia, atender ese par analítico implica una caracterización particular de la ontología de la teoría: se definen agentes

[70] Aquí se utiliza la expresión "economía universitaria" en el sentido definido por Samir Amin, (1975), es decir, aquel conjunto de enfoques que se alejan de la economía crítica marxiana: la economía clásica del valor-trabajo, la escuela marginalista, la ortodoxia neoclásica, la heterodoxia keynesiana. Debido a la utilidad práctica del concepto, se utilizará a lo largo del documento.

diferenciados (más o menos próximos) en relación con un parámetro ideal universal, alcanzable por etapas sucesivas de aproximación e "ideológicamente neutral".

En este mismo sentido, la trayectoria de la teoría ha sido constitutiva de la política económica, social y cultural tanto de los países que hoy la economía universitaria caracteriza como desarrollados como aquellos en vías de desarrollo. Dos razones explican esta dinámica de integración entre teoría y práctica: en primer lugar, la teoría económica (desde los enfoques mercantilistas, pasando por la economía política clásica, los marginalistas y hasta la economía crítica) tiene por objetivo explícito operar sobre la configuración de las racionalidades de los actores[71]; y en segundo, el procurarse bienestar económico y recursos de poder es un objetivo de primer orden que se inscribe en las agendas domésticas e internacionales de los Estados-nación[72].

Es por esto que reflexionar críticamente sobre las teorías del desarrollo no implica una mera práctica académica erudita, es ante todo ocuparse de la matriz cognitiva que informa las prácticas políticas de una comunidad, las percepciones sobre qué tipo de acciones son posibles/imposibles de implementar, y las estrategias que viabilicen de vidas mejores.

A partir de un primer análisis de los enfoques de desarrollo/subdesarrollo mainstream, el presente artículo abre la discusión sobre la generación de dinámicas de desarrollo inclusivo al nivel de territorios concretos.

En particular, se busca responder dos preguntas analíticas, que responden tanto a la agenda de investigación como a la agenda de policy del grupo de trabajo: 1) ¿Cómo se generan dinámicas de producción de excedentes en territorios de bajos niveles de ingreso?; y 2) ¿Qué tipos de organizaciones y procesos (entendidos como sistemas

---

[71] Para análisis alternativos de la construcción de racionalidades construidos desde la economía política, véase Polanyi (1992) y Foucault (2007 y 2011). Para casos de estudio sobre donde se aplica el AST para el análisis del rol performativo de la teoría económica, véase Callon (1998); Mackenzie, Muniesa y Siu (2007); y Mackenzie (2009).

[72] Para una primera aproximación sobre el vínculo entre bienestar económico, crecimiento y poder doméstico e internacional, véase Walt (1985); Waltz (1988); y Mearsheimer (2001).

tecnológicos) son necesarios para generar excedentes y que esos excedentes sean de uso colectivo?

Para atender estas preguntas, se presentan algunos de los resultados del trabajo de investigación-intervención llevado a cabo por los autores donde se trabajó en el diseño e implementación de un Sistemas de Intercambio Mercantil Monetario (SIMM) ad-hoc a través proyecto "Sistemas de intercambio para el desarrollo de los territorios. Análisis y fortalecimiento de experiencias socio-territoriales", financiado por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Análisis crítico de las teorías del desarrollo: Una primera aproximación a la "naturaleza del intercambio" y al "financiamiento" del desarrollo

Según el modelo propuesto por Harrod (1939), el crecimiento de una comunidad (es decir, la tasa de variación del ingreso generado por el aumento de la producción agregada) está determinada por la oferta y demanda de ahorro, es decir, por los niveles de inversión efectiva.

> *La base axiomática de la teoría que propongo desarrollar consiste de tres proposiciones, a saber, (1) que el nivel del ingreso de una comunidad es el más importante determinante de la oferta de ahorro; (2) que la tasa de crecimiento de ese ingreso es un determinante importante de la demanda de ahorro; y (3) que la demanda es igual a la oferta*. (Harrod, 1939:14)

Domar (1946) concuerda con estas proposiciones y agrega a la propuesta el análisis de la dinámica de empleo dada la importancia de este factor (en su combinación con el capital) para la preservación de una tasa de crecimiento sostenida. Sin embargo, en términos del modelo de Domar, los procesos en donde la inversión se estanca son más problemáticos.

Según los modelos de Harrod y Domar, el crecimiento sostenido de la producción una vez alcanzado la frontera de uso de los factores productivos (cuando no se pueden agregar nuevas unidades de fuerza de trabajo y capital), se logra

aumentando la eficiencia del capital y la productividad de la fuerza de trabajo, cuya fuente es el "progreso técnico".

La relación inversión-crecimiento y su "impacto sobre el mercado de trabajo" configuran el nudo conceptual de esta primera corriente de trabajos sobre el par crecimiento-desarrollo. En especial, cuando se revisita la bibliografía sobre el par desarrollo/subdesarrollo el "déficit" o la "insuficiencia" de inversión se presenta como la principal traba de las dinámicas de crecimiento-desarrollo.

En forma complementaria, la situación de desarrollo/subdesarrollo depende de un umbral determinado de ingreso per cápita. Si se está por debajo del umbral una sociedad se encuentra en condición de subdesarrollo. El objetivo de ingreso per cápita se vincula a la capacidad o no de acceder a los bienes y servicios que garantizan cierto nivel de bienestar, relacionado con su consumo.

Los países subdesarrollados se caracterizan por altas y sostenidas tasa de desempleo y tasas de natalidad positivas; por lo tanto, existe un flujo continuo y creciente de fuerza de trabajo disponible. En términos relativos, entonces, el factor relativamente escaso es el capital.

Así, lograr una tasa de crecimiento sostenida que absorba la fuerza de trabajo desempleada agregada (es decir, los desempleados más las nuevas generaciones que entran en edad laboral) requiere de altos niveles de inversión. Es por esto que este tipo de enfoques pone especial interés en el aumento de la tasa de inversión (es decir, el coeficiente entre inversión y producto interno).

Si se logra una ampliación significativa del stock de capital, en especial en el sector industrial, esto permite el aumento de la tasa de empleo lo que en última instancia moviliza el consumo de bienes y servicios, que genera la demanda necesaria para la nueva producción: la generación de un "círculo virtuoso".

Un conjunto de modelos es contemplado dentro de esta descripción general (Becerra, 2015). La diferencia entre esos modelos radica en la especificidad de la aproximación teórica-práctica a la variable clave "crecimiento del producto per cápita".

1. *crecimiento vía aumento de la inversión* (Harrod, 1939; Domar, 1946; Leibeinstein, 1954; y Roseintein-Rodan, 1943)*:* el crecimiento del producto *per cápita* se da como resultado de la ampliación del factor productivo capital. De hecho, la superación de la condición de subdesarrollo se espera luego de una fuerte inyección de capital.
2. *crecimiento equilibrado* (Nurkse, 1953)*:* el crecimiento del producto *per cápita* se da como resultado de la inversión armoniosa en todos los sectores de la economía.
3. *crecimiento desequilibrado* (Lewis, 1962 y Hirschman, 1958)*:* el crecimiento del producto *per cápita* se da como resultado de la inversión en sectores clave que, se espera, genere un efecto arrastre sobre la economía agregada.

En términos estilizados los países "sub-desarrollados" deben aumentar su tasa de inversión (vía aumento de la tasa de ahorro interna o vía financiamiento externo) a los fines de mejorar la composición factorial y permitir una expansión de la producción (y el ingreso) per cápita que en última instancia se traduce en un aumento del consumo efectivo (dada la alta propensión a consumir), es decir, del bienestar.

Bajo estas condiciones de "funcionamiento", pocas opciones le quedan a la política pública si no es posible ampliar la tasa de ahorro o no es posible financiar (vía fuentes exógenas) los procesos de desarrollos.

Ahora bien, ¿qué pasaría si en lugar de enfocarnos en el ingreso per cápita (y cómo se lo hace crecer) dedicamos nuestra atención a mejorar el poder de compra efectiva de la restricción presupuestaria de los ciudadanos? En especial, en condiciones de comunidades y territorios signados por los bajos ingresos familiares, ¿qué tipo de acciones es posible desplegar a los fines de ampliar la capacidad de consumo efectivo a la vez que se generan fondos excedentarios disponibles para el desarrollo?

Sistemas tecnológicos para la generación de excedentes disponibles para el desarrollo

Una de las dinámicas que los enfoques del desarrollo naturalizan son las relaciones de intercambio, bajo la noción de "mercados". Las construcciones teórico-prácticas

tanto de la economía universitaria y su crítica, sostienen que el mercado es un "lugar" o una "institución" en donde y por el cual se intercambian mercancías en forma eficiente: oferentes y demandantes realizan sus expectativas de venta y compra.

Esta definición ontológica, que es equivalente tanto para los enfoques marginalistas como para la escuela clásica, ha sido puesto en discusión desde el análisis sociohistórico y los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. Específicamente, se han realizado trabajos a los fines de ampliar los alcances e implicancias del concepto con especial énfasis en su desnaturalización.

Dentro de esta propuesta de investigación los trabajos pioneros de Polanyi[73] (1992 [1944]) son una guía para cualquier iniciativa que lidie con la difícil tarea de deconstruir los sentidos estabilizados en torno al mercado. En particular, su esfuerzo de reconstrucción sociohistórica de las diferentes formas de circulación de bienes ha tenido una significativa recepción en la economía heterodoxa[74].

Más hacia el presente, los trabajos sobre "capacidad de cálculo" y la modelización de actores económicos en términos de "agentes racionales" (Callon, 1992); el rol de los economistas y el carácter *performador* de la teoría económica sobre las prácticas mercantiles, especialmente comerciales y financieras (Callon et all, 2007 y MacKenzie et all, 2007); y la materialidad de los mercados (maquinarias, computadoras, la corporeidad de los actores económicos, las redes de comunicación, las pantallas de información, etc.) relacionada con las agencias de los actores humanos y no-humanos (Callon, 1992; Callon et all, 2007; y Mackenzie, 2009); han sido de gran valor a la hora

---

[73] Según Polanyi (1992 [1944]) existen cuatro formas de prácticas de producción y circulación de bienes que se han desplegado a lo largo de la historia de la humanidad y que coexisten en la actualidad: i) la reciprocidad, ii) la redistribución, iii) la administración doméstica y iv) el intercambio. A cada una de estas prácticas le ha correspondido un modelo organizacional: i) la simetría, ii) la centralidad, iii) la autarquía y iv) el mercado, respectivamente.

[74] Según Polanyi (1992 [1944]) existen cuatro formas de prácticas de producción y circulación de bienes que se han desplegado a lo largo de la historia de la humanidad y que coexisten en la actualidad: i) la reciprocidad, ii) la redistribución, iii) la administración doméstica y iv) el intercambio. A cada una de estas prácticas le ha correspondido un modelo organizacional: i) la simetría, ii) la centralidad, iii) la autarquía y iv) el mercado, respectivamente.

de entender a los mercados como construcciones sociales materiales piliformes (Becerra, 2016)

La naturalización de los "mercados", implican al menos tres problemas mutuamente vinculados:

1. Construye a las dinámicas de intercambio mercantil como las únicas que existen. Y, por lo tanto, operar sobre esa dimensión desaparece como línea de acción políticas;
2. Elimina del "menú de opciones" las múltiples formas posibles que los sistemas de intercambio pueden adoptar; y, por lo tanto, las múltiples dinámicas positivas y negativas que cada una de esas opciones implican;
3. Reduce la dinámica de formación de precios a la confluencia de las fuerzas de la oferta y la demanda, en términos de un tipo que no solo no existe actualmente, si no que nunca ha existido; y
4. Elimina el vínculo existente entre las dinámicas de intercambio y la ampliación/reducción de la restricción presupuestaria de las familias en términos de ingreso disponible y consumo efectivo.

Es por todo esto, que hemos venido desarrollando un nuevo concepto que nos permite escapar de los problemas asociados a igualar acríticamente intercambio con mercado. Este concepto es el de "sistemas de intercambio", entendido como una tecnología de organización de circulación de valores de uso que puede adquirir múltiples formas (Becerra, 2016).

Una de esas formas son los sistemas de intercambio mercantiles monetarios (SIMM) entendiendo por ellos a todo "*…sistema que combina las características de los artefactos con la posibilidad que el dinero otorga a quién lo posee en términos de decidir cuándo lo utiliza…*" (Becerra, Lucas 2016: 224). Obviamente, los funcionamientos de estos sistemas operan adecuados a concretas condiciones de temporales y espaciales, es decir, su funcionamiento es situado (Thomas, 1999 y Becerra, 2016).

Y es por esto, que es conveniente diferenciar entre distintas trayectorias que estos sistemas recorren. En este sentido, es posible distinguir la existencia SIMM que se

constituyen sobre "*...un sendero* ***capital intensivo*** *de búsqueda de aumento de la productividad,* [donde] *lo que se prioriza es el ingreso de los factores, con la ganancia como ingreso hegemónico…"*, de aquellos que lo hacen desde "*...un sendero* ***trabajo intensivo*** *de búsqueda de aumento de la productividad,* [en el que] *lo que se prioriza es, por el contrario, la capacidad de la población (por medio de su participación en la producción) de acceder a satisfactores de necesidades…"* (Diéguez, Ricardo 2018: 19).

Considerando que las estrategias que se dan los agentes socioeconómicos con el fin de poner en circulación bienes y servicios que satisfacen necesidades constituyen un Sistema de Intercambio Mercantil Monetario, se entiende que la forma que el mismo adopta es la resultante de una determinada trayectoria socio-técnica que permite constituir ciertas alianzas que garanticen el funcionamiento del sistema y, por lo tanto, dicha trayectoria es una construcción social.

El proyecto "*Sistemas de intercambio para el desarrollo de los territorios. Análisis y fortalecimiento de experiencias socio-territoriales*", enmarcado en la metodología de Investigación-Intervención, se propuso fortalecer una serie de alianzas territoriales que a partir del año 2013 contribuyeron en la construcción de trayectorias socio-técnicas a través de diferentes líneas de intervención territorial, cuyo propósito fue interactuar sobre las tecnologías que constituyen Sistemas de Intercambio Mercantiles Monetarios (SIMM) mediante los que se opera en la Formación Social del Precio y permite el acceso a satisfactores de necesidades, fundamentalmente, por parte de los sectores populares

En los años 2016 y 2017, con la constitución de Centros de Acopio Comunitario en diferentes organizaciones barriales, se pudieron obtener datos a partir de los que se pueden tensionar algunas cuestiones básicas que desde la teoría económica suelen aparecer como naturalizadas (y son tomadas como cajas negras) sobre las formas de generar y captar el excedente económico y las estrategias necesarias para que el mismo repercuta en la mayor medida en los territorios en que se genera.

El proyecto desplegó una serie de estrategias de acercamiento a los territorios para poder pensar en dinámicas inclusivas, en clave de Economía Popular, Social y

Solidaria, partiendo de una estrategia metodológica de análisis cuantitativo y cualitativo, de carácter participativo e interdisciplinario, que se sostiene desde una perspectiva socio-técnica y multiactoral, en donde se entiende que la comunidad, organizaciones, instituciones y actores participantes de los espacios en estudio son dinámicos.

La adopción de esta metodología permitió revisar y explorar las condiciones y formas de desenvolvimiento de los SIMM, buscando dar cuenta de la diversidad y pluralidad que en ellos se identifican, así como los procesos de generación de valor y de valorización del valor, situados desde una perspectiva de la ESS, lo cual permitió generar elementos tanto teóricos como prácticos para la construcción del campo profesional de la Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria (TUESS), de la UNQ.

Una de esas estrategias orientada a la circulación de bienes, consistió en el despliegue de una Canasta de Alimentos en los territorios y la construcción de Centros de Acopio Comunitarios en los mismos, autogestionados por sus propios participantes.

La génesis de dicho proyecto se encuentra en el trabajo de un grupo de estudiantes[75] de la TUESS, durante el año 2013, en el marco de las materias "Prácticas Profesionalizantes III" y "Gestión Económico Comercial de Emprendimientos".

A partir de dicho trabajo, se implementó y sistematizó una encuesta a 250 familias, buscando conocer las pautas de consumo de los vecinos del barrio San José, en la Localidad, Témperley, Partido de Lomas de Zamora. Así, el proyecto de Prácticas Profesionalizantes tomó la forma de compras y consumo popular, y en el año 2015 se transformó en Compras Asociativas Autogestionadas con el fin de construir Centros de Acopio Comunitario, lo que fue re aplicado en San Miguel por una estudiante y un docente de la Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria que se incorporaron al proyecto.

---

[75] Patricia Suárez, Gastón Carrizo, Federico Pereyra y José Tedesco, hoy egresados de la Tecnicatura en Economía Social y Solidaria de la UNQ

De ese modo, el proyecto áulico por parte de los alumnos se concretizo, bajo la forma de Compras Asociativas Autogestionadas, mediante la estrategia de acercamiento a los territorios a partir de una Canasta de Alimentos, logrando, en año el 2016, su institucionalización como Proyecto de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes. Orientado por la Práctica Profesional. Entre 2014 y 2016 en las localidades de Lomas de Zamora, Berazategui, San Miguel y Malvinas Argentinas.

La implementación de dicha Canasta de Alimentos, pensada en términos de sistema tecnológico que vincula la interacción de artefactos, procesos y formas de organización, permitió analizar lineamientos que orientan tanto la construcción de teorías de alcance medio como de acciones concretas en los territorios que contribuyan a la construcción de tecnologías para la inclusión social y permitan captar parte del excedente económico que circula por los territorios bajo la forma de dinero y que es traccionada por los precios de satisfactores de necesidades humanas.

En Lomas de Zamora, donde mayor grado de desarrollo alcanzó el artefacto desplegado en los territorios, el Proyecto fue declarado de interés municipal por el Concejo Deliberante (Ordenanza Municipal N.º 16.158/2017), y su implementación permitió demostrar, como se observará más adelante, que es posible pensar en sistemas de intercambios inclusivos que generen excedentes para el desarrollo territorial.

Un análisis cuantitativo de los resultados a partir de los datos de base empírica

A partir de la encuesta realizada a 250 familias del Barrio San José de Temperley, Partido de Lomas de Zamora, de la que surgió una Canasta de Alimentos en base a los productos más consumidos por la mayoría de los vecinos, la cual quedó conformada de tal como aparece en el Cuadro 1:

Cuadro 1

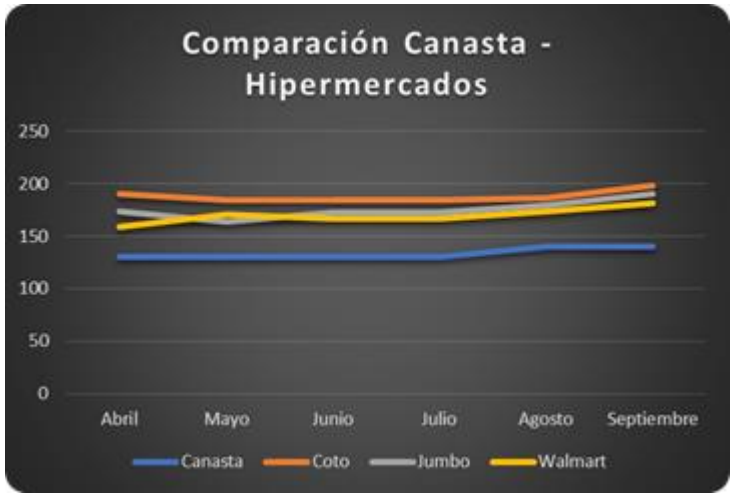
Composición de la Canasta TESyS	
1	Azucar
1	Yerba x 500
1	Tomate Triturado x 900 cc
1	Aceite girasol x 900 cc
2	Fideos guiseros X 400 g
2	Fideos tallarines x 400 g
2	Arroz x 1 kg
1	Leche larga vida x 1 l
1	Harina 000

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos por el proyecto

En virtud de esta composición de la Canasta de Alimentos, se organizó de manera autogestionada la compra de los mismos entre Técnicos en Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional de Quilmes, referentes de las instituciones sociales del barrio y vecinos, de manera de obtener el mejor precio para estos productos.

Tomando datos relevados entre los meses abril y septiembre del año 2016, y considerando, según lo analizado por Juan Cruz Contreras (Contreras, Juan 2016, TESIS DE MAESTRÍA) en el sentido que los Hipermercados explican entre el 60 y el 80 % del consumo de alimentos, se realiza una comparación entre los precios de los Hipermercados de la zona y el precio a que se comercializó la canasta, lo que arroja los datos consignados en el Cuadro 2:

Cuadro 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos por el proyecto

Este gráfico muestra cómo la canasta mantuvo durante todo el periodo estudiado precios más bajos que las grandes cadenas de hipermercados. La diferencia de precios con las cadenas rondó entre el 27,1% y el 40%. Esta diferencia fue directamente a engrosar el ingreso disponible de las familias, toda vez que el impacto mejora los ingresos reales de las mismas.

A su vez, la variación general de precios durante ese período, comparada con el costo de la canasta es la que se expresa en el Cuadro 3:

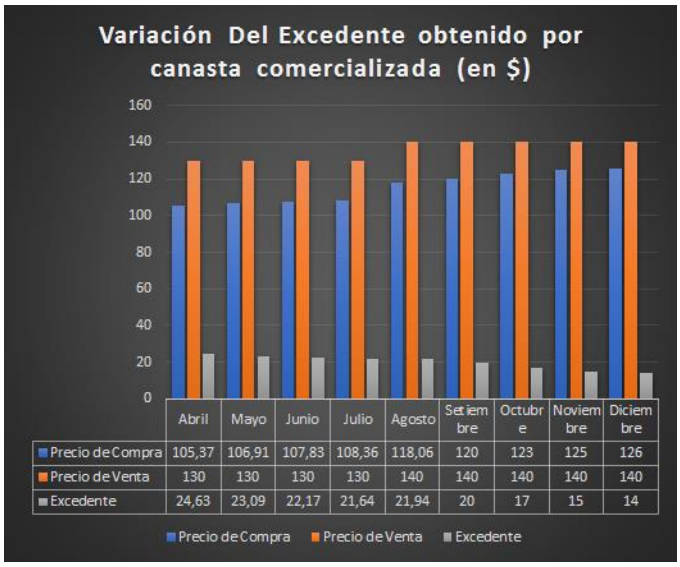
Cuadro 3

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos por el proyecto

Se puede observar que la canasta tuvo un solo aumento a lo largo del año, y que el aumento de precios de la misma terminó siendo menos de la mitad de la inflación general.

La composición del precio de la Canasta de Alimentos fue variando a partir de la búsqueda de los mejores precios antes de realizar las compras, lo que arroja el siguiente consignado en el Cuadro 4:

Cuadro 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos por el proyecto

De este gráfico se desprende que el excedente bruto de explotación obtenido gracias al arbitraje de precios, medido como porcentaje de las compras hechas, representa para todo el periodo, un promedio de 16,23% mensual.

Se observa de esta manera, que la autogestión asociativa permite disminuir el impacto de los precios sobre los ingresos de las familias, generando un Excedente Bruto de Explotación que, luego de remunerar el trabajo necesario y los costos operativos, permite absorber dichas variaciones según las decisiones tomadas colectivamente.

Por otra parte, el aumento de familias que se integran a los Centros de Acopio Comunitarios permite aumentar la masa de Excedente Bruto de Explotación, lo que

redunda tanto en la capacidad de éstos en sostener un precio por un tiempo más prolongado, como así también destinar parte de ese dinero en el fortalecimiento del propio proyecto, lo que se vio reflejado en la adquisición de un freezer industrial, una balanza y un utilitario con capacidad de carga de 500 kg. y cúpula (apto para el transporte de alimentos).

En el Cuadro 5 se representa la evolución entre familias integrantes de los Centros de Acopio Comunitario y la masa de Excedente Bruto de Explotación:

Cuadro 5

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos por el proyecto

Los datos aquí presentados dan cuenta que la capacidad del sistema diseñado aumenta en la medida que se logra incorporar más familias a los Centros de Acopio Comunitario, lo que permite aumentar tanto los excedentes disponibles para el Desarrollo en el territorio, como mejorar el ingreso de las familias que participan y el número de puestos de trabajo que la experiencia requiere para garantizar su dinámica.

A su vez, los datos analizados dan cuenta del potencial que posee establecer alianzas que generen una trayectoria socio-técnica que construya un SIMM de satisfactores, es decir, donde el objetivo sea la circulación de bienes y servicios que permita la satisfacción de necesidades como alternativa a la búsqueda de una mayor

remuneración de los factores, donde lo que prima es el ingreso de un factor (es decir, que opera sobre la maximización de la tasa de ganancia) y la apropiación privada del excedente por parte de sus propietarios.

Reflexiones preliminares

Hasta aquí hemos tratado de mostrar que es posible pensar (y accionar) estrategias de desarrollo en comunidades de ingreso bajo, ubicando la mirada sobre dos dimensiones que suelen ser menospreciadas por las teorías tradicionales del desarrollo: 1) Las dinámicas de circulación, y por extensión, los sistemas tecnológicos que les dan soporte; y 2) Las dinámicas de formación de precios que se derivan de distintos sistemas de intercambio y que impactan sobre el consumo efectivo de las familias y la posibilidad de generar excedentes monetarios para el financiamiento de procesos de desarrollo.

La actividad en campo, testeando nuevos sistemas de intercambio (como los Centros de Acopio Comunitario) ha permitido generar una serie de aprendizajes, que entendemos, son útiles tanto desde el punto de vista teórico como práctico:

En primer lugar, debe señalarse que la participación de los actores involucrados en la construcción del sistema de intercambio permite realizar ajustes rápidos en su implementación, de manera de optimizar los recursos disponibles al tiempo que mejora la estrategia de desarrollo desplegada.

Un segundo elemento para destacar es que la participación activa[76] de los agentes socioeconómicos en el territorio permite operar en la Formación Social del Precio mejorando, al mismo tiempo, tanto el ingreso disponible de las familias como la capacidad de generar excedentes disponibles para el desarrollo, desnaturalizando, de esta manera la perspectiva convencional acerca de tomar pasivamente los precios de los satisfactores de necesidades.

[76] N. del E.: es cuando los agentes actúan diseñando y decidiendo.

A su vez, la construcción social de un sendero mano de obra intensivo muestra que la generación de puestos de trabajo no es incompatible con la generación de excedentes líquidos que queden disponibles para el desarrollo del territorio y con la mejora de los ingresos disponibles por las familias en esos territorios.

De la misma manera, en el campo teórico se trabaja en la desnaturalización del criterio que toda generación de excedentes está disponible para el desarrollo, dejando de lado que la apropiación privada de los mismos hace que no necesariamente estén disponibles para el desarrollo, permitiendo la construcción social de trayectorias que permiten captar los excedentes en los territorios que se generan y por parte de los propios actores que los generan.

Finalmente, es necesario entender que, no hay sistema tecnológico que no esté gobernado de algún modo. Los circuitos de comercialización están gobernados por acopiadores, mayoristas o grandes minoristas (más del 60% de los alimentos los comercializan, como bienes finales, los hipermercados). Aún en el sistema que "parece" más flexible existen actores que controlan qué y cómo se comercializa, y particularmente cómo se definen los precios.

La propuesta entonces es generar mecanismos de gobierno de estos sistemas a los fines de poder coordinar las acciones individuales de los ciudadanos y administrar en forma estratégica los excedentes generados. En este sentido, la ausencia de gobernabilidad estratégica generaría que la ampliación del ingreso disponible se evapore en nuevo consumo, dado que la restricción presupuestaria se encuentra (en grupos sociales de ingresos medios-bajos) por debajo de la línea de consumo de reproducción social de la unidad familiar. Por lo tanto, no hay más opción que construir servomecanismo de acumulación social del excedente que pueda asignar en forma estratégicas dichos recursos.

Finalmente, resta solo señalar que este documento ha tenido por objeto abrir tanto el debate sobre nuevas formas de intervención en los territorios como ampliar el set de conceptos útiles para la planificación del desarrollo inclusivo sustentable.

Saludamos, entonces, esta una nueva oportunidad para pensar el desarrollo inclusivo en América Latina.

Bibliografía

Amin, S. (1975), *La acumulación en escala mundial*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Becerra, L. (2016), *Tecnología, Inclusión y Desarrollo. Hacia una teoría sobre el desarrollo inclusivo*. Tesis Doctoral de la FSOC - UBA.

Callon, M. (1992), "The dynamics of tecno-economic networks", en Coombs, R.; P. Saviotti y V. Walsh: *Technological changes and company strategies: economical and sociological perspectives*, Londres: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, pp. 72-102.

Diéguez, R. (2017), "Macroeconomía y Dinámica de la Acumulación. Una aproximación desde la Diversidad y la Pluralidad". En Coraggio, José Luis; Diéguez, Ricardo y Narodowski, Patricio, *Hacia una Macroeconomía Social,* Editorial de la UNGS: San Miguel

Diéguez, R. (2018), "Smith, Marx, Schumpeter y los excedentes disponibles para el Desarrollo". Publicaciones del Departamento de Economía y Administración UNQ *en proceso de evaluación* versión preliminar disponible en https://sites.google.com/site/sistemaseconomicosfceuba/

Domar, E. D. (1946), Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment, Econometrica, 14, (2), pp. 137-147.

Foucault, M. (2007), *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2011), *Seguridad, Territorio y Población*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Harrod, R. F. (1939), An Essay in Dynamic Theory, *The Economic Journal*, 49, (193), pp. 14-33.

Hirschman A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.

Leibenstein, H. (1954), *A Theory of Economic-Demographic Development*, Princeton: Princeton University Press.

Lewis, A (1962), "Economic Development with Unlimited and Limited Supplies of Labour", *Oxford Economic Papers New Series,* Vol. 14, Nº. 2, pp. 158-172.

Mackenzie, D. (2009), *Material Markets: How Economics Agents are Constructed?*, Oxford: Oxford University Press.

Mackenzie, D.; F. Muniesa y L. Siu (2007), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton: Princeton University Press.

Mearsheimer, J., (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York: W.W. Norton & Company.

Nurkse, R. (1953), *Problems of Capital-Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York: Oxford University Press.

Polanyi, K. (1992), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Robinson, J. (1953), The Production Function and the Theory of Capital, *The Review of Economic Studies*, 21, (2), pp. 81-106.

Rosenstein-Rodan P. N., (1943), Problems of industrialization of *Eastern* and *Southeastern Europe, The Economic Journal*, *53,* (210-211), *pp.202-211.*

Rostow, W. W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto,* Cambridge: Cambridge University Press.

Solow, R. (1956), A contribution to the Theory of Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 70, (1), pp.65-64.

Solow, R. (1962), Technical Progress, Capital Formation, and Economic Growth, *The American Economic Review*, 52, (2), pp. 76-86.

Sraffa, P. (1960), *Production of Commodities by means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory*, Bombay¸ Vora & Co.

Sraffa, P. (1960), *Production of Commodities by means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory*, Bombay¸ Vora & Co.

Thomas, H. (1999), *Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995) Abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação*, Tesis Doctoral en Política Científica y Tecnológica, Campinas: UNICAMP.

Walt, S. M., (1985), Alliance Formation and the Balance of World Power, *International Security*, 9, (4), pp. 3-43.

Waltz, K., (1988), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Sistemas Regionales de Innovación, diálogo con el Desarrollo Territorial y la Investigación Acción a partir del caso Rafaela (Argentina) [77]

Pablo Costamagna[78]; Leandro Lepratte[79]; María Cecilia Gutiérrez[80]; Samuel Delbón[81]

Introducción

Reflexionar a partir de procesos de desarrollo territorial en América Latina desde la perspectiva de sistemas regionales de innovación (SRI) esboza una serie de desafíos: teóricos y de las distintas praxis (Albuquerque, 2007; Cassiolato, Lastres, & Maciel, 2003; Costamagna, 2015; Llister, Pietrobelli, & Larsson, 2011; Yoguel, Borello, & Erbes, 2009)

Desde el *punto de vista teórico*, implica adoptar una posición frente a las tensiones que genera la aplicación de este constructo *ambiguo* y con cuestiones aún no resueltas, entre *perspectivas conceptuales* de carácter universalistas utilizadas en forma invariante para

---

[77] El presente capítulo es parte de los resultados del Proyecto PID "Desarrollo productivo regional y gestión de la innovación y la tecnología en industrias de Rafaela (Santa Fe - Argentina)" con fondos de la Universidad Tecnológica Nacional.

[78] Doctor en Estudios del Desarrollo. Universidad del País Vasco. Director de la Maestría en Desarrollo Territorial y del Instituto Praxis en la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela. Profesor de la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf) e investigador externo en el Instituto Vasco de Competitividad en el País Vasco (Orkestra).

[79] Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ), Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad y Sociólogo. Es docente – investigador del Departamento de Lic. en Organización Industrial de la FRCDU de la UTN (Argentina), y director del Grupo de Investigación sobre Desarrollo, Innovación y Competitividad de la UTN.

[80] Magister en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional sede Rafaela, Investigadora - Facilitadora del Instituto Praxis de Investigación. Universidad Tecnológica Nacional. Rafaela. Se desempeña como docente en la Universidad Nacional de Rafaela en la Lic. En Gestión de la Tecnología y en el Area de Investigación. Docente del equipo de la materia Ciencia, tecnología e Innovación de la Maestría en Desarrollo Territorial UTN Rafaela.

[81] Magister en Desarrollo Territorial por la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Rafaela, provincia de Santa Fe, es investigador del Instituto Praxis y trabaja en la Municipalidad de Rafaela. Ha sido Secretario de Desarrollo Económico, Cooperativismo e Internacionalización del Municipio de Sunchales, Santa Fe.

describir y explicar resultados de innovación en diferentes territorios; y las de tipo contextuales que, desde estos conocimientos universales buscan reconstruir las trayectorias y dinámicas particulares de cada uno de los procesos regionales con un marco conceptual amplio y que contemple la emergencia de nuevos fenómenos ligados al comportamiento de las personas, culturas, marcos institucionales diversos y el poder; reconociendo a su vez, que el conocimiento no es exclusivo de los ámbitos académicos, sino que se amplía y complementa al incorporar experiencias y saberes producidos desde las prácticas para luego volver construyendo teoría, entre otras cuestiones (Costamagna & Larrea, 2017; Llister et al., 2011; E. Uyarra & Flanagan, 2013).

En cuanto, *a la praxis*, es reconocida la creciente importancia, hasta "lo absurdo" al decir de Lundvall (Lundvall, 2007b), que ha adquirido a nivel internacional y América Latina la aplicación en *forma normativo - prescriptiva* de la noción de sistemas de innovación para definir políticas e instrumentos de impulso al desarrollo científico–tecnológico y la innovación; lo que ha recibido críticas desde diferentes vertientes disciplinares y enfoques teóricos que reclaman por una mayor especificidad y contextualización de las políticas conforme a las dinámicas sociotécnicas de cada región y también a cómo los actores producen cambios en el sistema (Arocena & Sutz, 2001; Cassiolato et al., 2003; Dagnino & Thomas, 2001; Erbes, Katz, & Suarez, 2016; Karlsen & Larrea, 2015; Rivera Ríos, Robert, & Yoguel, 2009).

No obstante, a pesar de la creciente utilización de los modelos de intervención basados en el marco analítico – normativo de los sistemas de innovación impulsados por algunos organismos internacionales y ámbitos académicos, y de cierta crítica conceptual a este nuevo regionalismo (Fernández-Satto & Vigil-Greco, 2007), aún es heterogénea la aplicación de este enfoque a nivel de políticas de CT+I a escala de regiones y en Argentina en particular (Llister et al., 2011; Yoguel et al., 2009). A esto se suma, cierto desconocimiento mutuo entre los aportes del ámbito académico relacionado con estudios de innovación y de formuladores de políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTI), y la trayectoria de investigación – acción y prácticas del Desarrollo Territorial (IADT) en América Latina, en parte por diferencias de abordajes y perspectivas epistemológicas sin profundizar aspectos convergentes; de

ahí que este capítulo busca un espacio de diálogo para estudiar complementariedades ya que de las diferencias se han encargado años de disputas.

Entonces, como se expresa, el presente capítulo, busca explorar modalidades de convergencias entre aportes provenientes de diferentes tradiciones que se han dedicado al estudio de las dinámicas de producción e innovación a escala de regiones (cuestión teórica), y que a su vez pretenden articularse con la práctica sociopolítica en sentido estratégico (cuestión relacionada con las praxis y esta a su vez, con modos de aprendizajes de los actores). Nuestra finalidad es esbozar *una agenda preliminar de un mix de ideas-guías*, de carácter experimental**,** para la teorización y acción a nivel territorial que resignifiquen en una primera etapa, la relación entre estos enfoques implícita en los enfoques de sistemas de innovación[82] (Lundvall, 2007; E. Uyarra & Flanagan, 2013; Elvira Uyarra & Flanagan, 2010), adecuándose a las especificidades de América Latina y Argentina en especial.

Para este cometido, consideramos que una forma de resignificar la coconstrucción sociotécnica de los "sistemas regionales de innovación" es interpelar a esta tradición desde los aportes del enfoque sobre Desarrollo Territorial (en adelante DT) ya que, desde América Latina, esboza una interesante trayectoria de aprendizajes acumulados desde la "práctica hacia la teoría" (Alburquerque, Costamagna, & Ferraro, 2008; Costamagna, 2015); lo que les ha permitido una elaboración teórico – conceptual cercana a la praxis y enfocada en ella, al poner el acento en los procesos de aprendizaje colectivos y de cogeneración centrado en el rol de los actores. Esto posibilita un acercamiento con los aportes efectuados por estudiosos latinoamericanos provenientes del campo de los estudios de la innovación (Robert & Yoguel, 2010; Robert, Yoguel, & Lerena, 2017) y de análisis sociotécnico (Dagnino & Thomas, 2001; Neder, 2016; Hernan Thomas, 2008, 2011) que han reclamado mayor

[82] Si bien no es parte de los alcances de este capítulo, podrían explorarse las mismas tensiones y su aplicación en políticas de desarrollo productivo e innovación en América Latina, al utilizarse constructos como: distritos industriales, clusters, cadenas de valor, Triple Hélix, Triángulo de Sábato, entre otros.

especificidad al momento de analizar y describir a los procesos de innovación, cambio tecnológico y cambio estructural.

Basados en el supuesto de posibles convergencias entre estos aportes, se toma aquí como referencia a la ciudad de Rafaela, una experiencia de desarrollo territorial de larga trayectoria con base de aprendizajes colectivos significativos y con esfuerzos de teorización relacionados al enfoque del Desarrollo Territorial (DT) (Costamagna, 2000, 2015; Quintar, Ascúa, Gatto, & Ferraro, 1993; Yoguel & Lopez, 2000). La utilización del proceso de desarrollo territorial de Rafaela, con énfasis en los últimos 20 años no tiene como pretensión estilizar un caso para considerarlo como *exitoso* y a *imitar*, sino más bien, centrados en un ejercicio de reflexividad; testear en base al proceso de DT del mismo las ideas-guías convergentes aquí propuestas para describir, explicar e interpretar la lógica de los sistemas regionales de innovación a la luz de una resignificada relación entre teoría y praxis. Para esto será fundamental considerar los roles de los investigadores, los hacedores y gestores de políticas, y los facilitadores que han sido planteados por el enfoque de DT (Costamagna, 2015; Costamagna & Larrea, 2017).

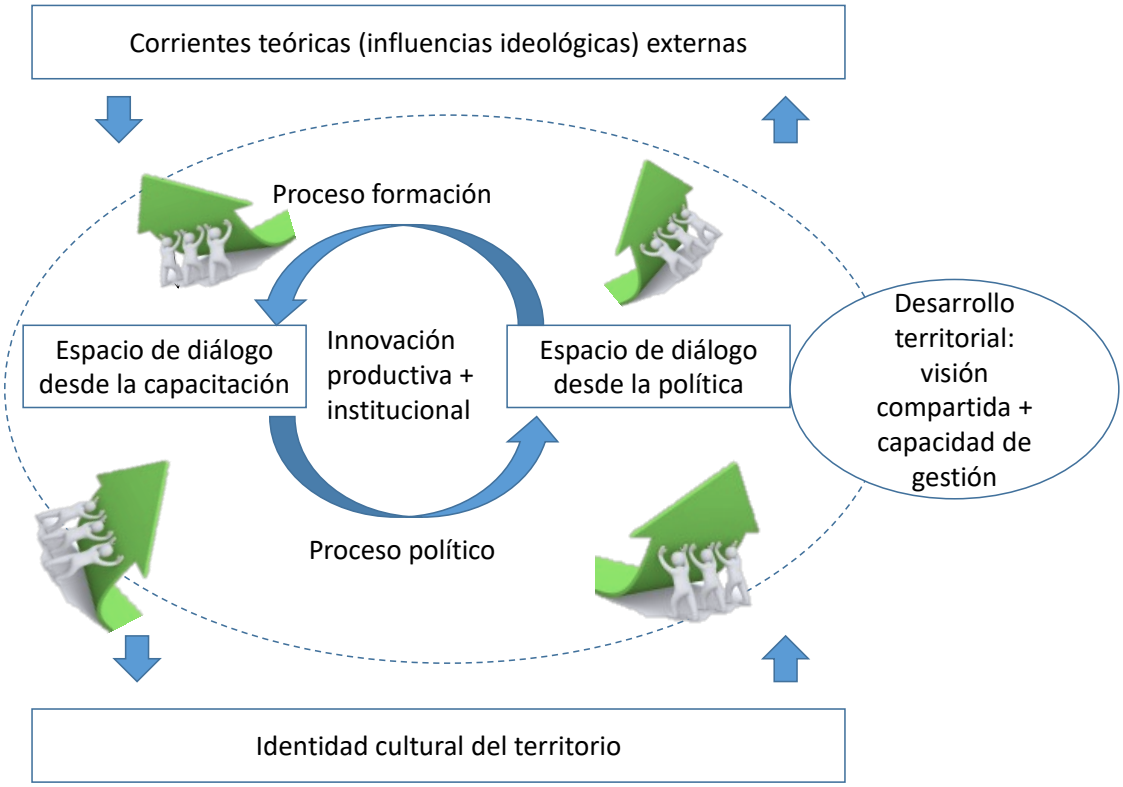
El capítulo se organiza con un apartado que describe los principales aportes teóricos del *framework* convergente y su relación con la investigación sobre Sistemas Regionales de Innovación (SRI). El segundo apartado considera la relación entre teorización, construcción social de la tecnología y procesos cogenerativos del desarrollo territorial, y el tercero relaciona las capacidades estratégicas con la dimensión política. En el cuarto apartado se estiliza el caso Rafaela, y en las conclusiones provisorias, se listan los principales hallazgos e implicancias de políticas articulatorias de CT+I orientadas al desarrollo territorial a modo de agenda para los problemas del desarrollo territorial.

Supuestos del enfoque convergente.

Tal como lo mencionamos, partiendo de la tradición de los enfoques sobre sistemas regionales de innovación (Asheim, Boschma, & Cooke, 2011; Cooke et al., 2011), adoptamos las críticas que ciertos autores han efectuado sobre el papel del

investigador en el análisis de los mismos, y sobre la coordinación de las relaciones entre los distintos "subsistemas" en base a marcos apriorísticos y estilizaciones de experiencias virtuosas o provenientes de regiones con diferentes niveles de capacidades y recursos para desarrollarlos. En base a la propuesta de Investigación – Acción (IA) remarcamos la necesidad de vincular más estrechamente teoría y práctica (Costamagna, 2015; Uyarra, 2010) y la posición del investigador como un actor más en la construcción de procesos e interacciones en el marco de dinámicas de Desarrollo Territorial. El desarrollo territorial (DT) es entendido aquí, como un proceso social y político complejo que tiene improntas propias según los territorios y sus características (identitarias, culturales, políticas y de otros recursos como los económicos y ambientales), y donde la base es la construcción de capacidades para que distintos actores desarrollen un nivel elevado de organización e interacción para decidir e implementar estrategias colectivas cuya finalidad es dar respuestas al desafío del bienestar de la sociedad (Costamagna, 2015; Costamagna & Larrea, 2017).

Figura 1. Marco analítico sobre la interacción de la política y la formación en el enfoque pedagógico



Fuente: Costamagna (2015) [83]

Este planteo abre un debate sobre el rol de los investigadores en relación con la coconstrucción de Sistemas Regionales de Innovación. El investigador, adoptando una estrategia metodológica de Investigación – Acción, en el marco del DT, no se visualiza como un actor externo o analista que efectúa recomendaciones a los *policy makers*, sino que, se reconoce parte de un *proceso de cogeneración*[84] lo que permitirá un

[83] Para un desarrollo conceptual en profundidad sobre el enfoque considerar también el trabajo de Karlsen y Larrea (2015).

[84] En cierto modo el enfoque de Sistemas Tecnológicos Sociales (Thomas, 2011) establece en América Latina un rol similar para los investigadores sociales y tecnólogos al planteado aquí, nuestra diferencia se encuentra en el alcance y marco enfocado en el Desarrollo Territorial y no en casos de situaciones problemas – solución de escala micro social y/o comunitarias.

cambio significativo en la manera de abordar los sistemas regionales de innovación[85]. De esta forma, la centralidad de la estrategia de investigación se encuentra en la *dimensión metodológica*, como facilitadora de la relación entre teorización y práctica, en la coconstrucción de *ágoras orientadas hacia cuestiones sociotécnicas*: espacios de relaciones generativas donde ciencia, tecnología y actores se encuentran orientados por una lógica de problema–solución de carácter experimental y estratégico, en nuestro caso relacionadas con innovación, cambio tecnológico, cambio estructural y transiciones sociotécnicas[86] (Cooke, 2012; Costamagna & Larrea, 2017; Geels, 2010; Lepratte, 2014; Hernan Thomas, 2008; Yoguel et al., 2009).

Desde la perspectiva del enfoque del DT, las ágoras permitirían al investigador compartir, mapear, analizar en forma colectiva la *complejidad territorial*, fenómeno relacionado a supuestos de incertidumbre, interconexión de actores y dinámicas de poder no reducidos en jerarquías (Costamagna y Larrea 2017) y plantear conjuntamente, desde ahí, procesos de cambio. Estos supuestos, los encontramos cercanos a los principios de complejidad enunciados por teóricos de la economía evolucionista-neoschumpeteriana: interacción descentralizada, agentes heterogéneos, racionalidad limitada, redes de vinculaciones, dinámicas no lineales, trayectorias divergentes, desequilibrio y propiedades emergentes (Robert et al., 2017). Mientras que el supuesto sobre las dinámicas de poder, que no son contempladas por los enfoques evolucionistas neoschumpeterianos de los estudios de innovación si aparecen como cercanas a los planteos del *análisis sociotécnico* (Callon, 2016; Oudshoorn & Pinch, 2013; Pinch, 2015), en particular en los enfoques de Teoría del Actor–Red (TAR) (Law, 2008) y Construcción Social de la Tecnología (SCOT) (Bijker, Hughes, Pinch, & Douglas, 2012; Oudshoorn & Pinch, 2013)[87], que incorporan una

---

[85] Para una descripción en detalle sobre este concepto ver Costamagna et al., 2013 y Karlsen & Larrea, 2014

[86] Esta dimensión metodológica se enfoca desde la perspectiva meso de los sistemas, reconociendo el carácter dinámico y evolutivo en base a lógicas de redes, interacciones, cooperación, y complementariedades (Dopfer, Potts, & Pyka, 2015) y en el marco de *feedbacks* actor – estructura que Lundvall resalta inspirado en Giddens (Lundvall, 2007).

[87] Recientes aportes consideran que los estudios sociales de la tecnología, en especial los trabajos de la SCOT y TAR, han generado una línea de teorización e investigación interesante a continuar

relación simétrica entre sociedad y tecnología a través de dinámicas tecno-económicas y socio-políticas. En esta orientación relacionada con el poder, el DT, contempla, en el *espacio de cogeneración de capacidades* a partir de procesos de IA y aprendizaje colectivo (ágoras), el *rol de la innovación tecnológica y fundamentalmente la innovación social*, buscando romper con la centralidad que dan ciertos enfoques mainstream a la visión de los SRI como impulsores de innovaciones tecnológicas exclusivamente, y replantea el rol de la gobernanza de los territorios en base a la lógica de estos sistemas y su evolución (Costamagna, 2015; Costamagna & Larrea, 2017; Karlsen & Larrea, 2015).

Entonces, encontramos como punto implícito en este planteo que, partiendo de esta convergencia (*inter-ontology crossover*), se permitiría a los investigadores provenientes de la tradición de estudios de innovación y del análisis sociotécnico, posicionarse en la perspectiva de investigadores–actores; y desplegar instrumentos de pesquisas de carácter narrativas, descriptivo–críticas y/o explicativas. Las narrativas al estilo estrategias metodológicas *"in the making"* (SCOT), *"follow the actors"* (TAR), biografías de innovación; las *descriptivas* con la construcción de "geometrías variables de redes" (TAR), análisis de *social networks*; y en las explicativas modelizaciones, análisis de econometría y estadísticos diversos entre otras (Lepratte, 2014; Costamagna, 2015).

Esta perspectiva convergente da lugar a que los investigadores, de acuerdo con las capacidades de los marcos institucionales, conformen líneas y programas de investigación que se retroalimenten con datos, información y conocimientos en interacción con diferentes espacios territoriales de coconstrucción de conocimientos: las ágoras, los espacios de formación y los de formulación y ejecución de políticas. En nuestro campo de interés el espacio en el territorio donde pueden propiciarse procesos metodológicos de teorización y práctica relacionados con SRI son las *ágoras orientadas a cuestiones socio-técnicas* donde participan una pluralidad de actores relacionados y prestos a formular problemas y estrategias en común en torno a

---

explorando acerca de la *materialidad en las actividades* donde seres humanos y artefactos interactúan, en particular los mercados, y que hacen frente a propuestas cada vez más abstractas y simplificadoras de la modelización en la disciplina económica (Swedberg, 2008).

generar capacidades para la innovación, el cambio tecnológico, cambio estructural y transiciones sociotécnicas.

En este sentido, es importante considerar el doble rol que tiene el investigador en el proceso cogenerativo de IADT, por un lado, como actor y por otro como actor facilitador (Karlsen y Larrea, 2014; Costamagna y Larrea, 2017). Desde la perspectiva investigador – actor en un proceso de IADT, este se puede aproximar a las *ágoras orientadas a cuestiones socio-técnicas*, como un actor que en el marco de relaciones generativas y coconstrucción de conocimientos; mediando su participación con algunas estrategias investigativas que permitan impulsar la *teorización* sobre la dinámicas, trayectorias y marcos tecnológicos de un determinado SRI, captando su especificidad desde una perspectiva evolutiva[88] (Cooke, 2012).

La idea de *teorización* proviene de una posición reciente de ciertos autores que consideran que, en las ciencias sociales, desde mediados del siglo XX, han proliferado los aportes metodológicos, pero no así los de tipo teórico, por tanto, la propuesta para solucionar este gap entre metodologías y teorías es impulsar la *teorización.* Swedberg (2012) considera que en ciencias sociales de la tríada *teorización-teorizar-testeo de teorías*, la más olvidada ha sido la *teorización*. El teorizar sigue siendo una práctica permanente en la reproducción del conocimiento en este campo, un permanente mecanismo de transmisión de teorías en término de productos y no de procesos. Y si se ha aceptado la idea de proceso, esta ha sido en base a contextualizar la producción de teoría en un contexto de justificación y no de descubrimiento, lo cual ha llevado a considerar como válido el proceder permanente del testeo de teorías con base empírica; relegando todo intento de teorización al campo de lo no lógico o de la "psicología experimental". El enfoque metodológico de la *teorización*, se lo considera como una fase de *pre-estudio o descubrimiento* y se complementa con una

[88] En aquellos casos donde el marco institucional lo permita, la teorización podrá ser llevada al plano académico vinculada a comunidad científica de estudios de innovación y/o análisis sociotécnico. También puede ser parte de un programa de investigación regular y sostenible en el tiempo llevado adelante por alguna instancia institucional del territorio: universidad, centro de investigación, entre otros.

de justificación o estudio. La fase de teorización conlleva en la propuesta de Swedberg una serie de reglas no rígidas ni exclusivas: observe y elija algo interesante (regla 1), nombre y formule conceptos centrales (regla 2), explicite la teoría (regla 3), y complete la teoría tentativa, incluyendo explicaciones (regla 4) (Swedberg, 2014).

El investigador en su posición de *teorización* puede describir, explicar e interpretar la dinámica, trayectoria y marcos tecnológicos de un proceso de IADT (Lepratte, 2014; Thomas, 2008). La *dinámica del sistema sociotécnico*[89] de producción e innovación implica los patrones de interacción de tecnologías y organizaciones, articulaciones y marcos tecnológicos (políticas, racionalidades y formas de constitución ideológica). Estos establecen un *mapa de interacciones*, que incluye así un conjunto de relaciones tecno-económicas (procesos de cambio tecnológico e innovaciones tecnológicas en sentido amplio, por ejemplo) y sociopolíticas (modalidades de interacción entre actores institucionales, modalidades de gobernanza, por ejemplo), de ahí que el cambio tecnológico como emergente de esta dinámica no es exclusivamente de orden económico sino también político (Thomas, 2008; Lepratte, 2014).

La *trayectoria sociotécnica*, es un proceso de coconstrucción que a través de relaciones generativas (*generative relationship*), entre organizaciones y artefactos, dan lugar a respuestas adaptativas y/o creativas respecto a las *networks* donde se dinamizan. El proceso implícito en la trayectoria sociotécnica es localizado e histórico, esto significa que depende del contexto de acción que generan las redes tecno-económicas y sociopolíticas en las que surgen, como así también pueden provocar cambios en estos (Thomas, 2008). Lo que implicaría un cierto efecto coevolutivo endógeno y auto-organizado, entre dinámica y trayectoria sociotécnicas. Los emergentes de la trayectoria sociotécnica son las respuestas adaptativas y creativas implícitas en procesos de innovación (Lepratte, 2014), tecnológicas y sociales (Costamagna y Larrea, 2017).

[89] Los conceptos de dinámicas y trayectorias sociotécnicas provienen de Thomas (2008)

En cuanto a los marcos tecnológicos, los entendemos aquí como modos de organización de conocimientos, procesos de aprendizajes y concepciones sobre tecnologías, resultantes de la coexistencia o prevalencia de diferentes *estilos socio-técnicos de innovación y cambio tecnológico*[90] (no necesariamente complementarios y hasta contradictorios) que pueden evidenciarse en un territorio a partir de las estrategias y capacidades de sus organizaciones, conforme a las dinámicas y trayectorias en las que se inscriben estas. Del comportamiento de los estilos socio-técnicos de innovación y cambio tecnológico de un territorio emerge la posibilidad de contar con marcos tecnológicos con mayor o menor capacidad hegemónica en términos de "*guiding vision*" (Berkhout, Smith, & Stirlingh, 2004; Rotmans, Kemp, & Asselt, 2001).

La irrupción de nuevas dinámicas y trayectorias en procesos endógenos al sistema, abren paso a la posibilidad de crisis en un momento dado, para luego dar paso a procesos más profundos que afectan los componentes estructurales del SRI desde el punto de vista sociotécnico, en el plano de las *networks* (dinámica) y de los espacios de agentes-artefactos (trayectoria). De esta forma los procesos de transiciones sociotécnicas, son de carácter semióticomaterial (Leonardi, Nardi, & Kallinikos, 2012; Pinch, 2008), y no tienen un centro a priori como posible impulsor del mismo. Esto significa que no puede ser entendido como impulsado por el "Estado" o el "Mercado", como institucionalidades que operan en sentido de cajas negras, cuando lo que se pretende describir, explicar y narrar es la heterogeneidad de las dinámicas y trayectorias que se evidencian en un territorio. Esto tendrá luego especial importancia al momento de comprender la praxis sociotécnica en el plano de las políticas híbridas de CT+I que consideraremos al final del capítulo.

¿Por qué el análisis de estos protoconceptos resultan convergentes con la propuesta de investigación –acción (IA) del enfoque de Desarrollo Territorial (DT)?, la

[90] Los estilos sociotécnicos de innovación y cambio tecnológico son una "forma relativamente estabilizada de producir tecnología y de construir su funcionamiento" y utilidad (…). Supone complejos procesos de adecuación de respuestas tecnológicas concretas y particulares articulaciones sociotécnicas históricamente situadas: "la adaptación al entorno culmina en estilo"". (Thomas, 2008:254).

respuesta la encontramos en las ideas de cogeneración y coconstrucción de la tradición IADT (Costamagna et al., 2013; Karlsen & Larrea, 2014, 2015) y su ampliación y/o resignificación que podríamos darle al incorporar los aportes de los estudios de innovación y del análisis sociotécnico desde una perspectiva investigativa (Lepratte, 2014).

De la teorización a la coconstrucción social de la tecnología y los procesos cogenerativos.

Recientemente Costamagna y Larrea (2017), han profundizado el análisis del rol del investigador como actor facilitador en procesos de DT y contextos de Investigación Acción (IA); planteando el doble rol de los mismos en el proceso cogenerativo de la IADT antes mencionado. En este sentido, en un contexto de *ágoras orientadas a problemas socio-técnicos* como el que aquí esbozamos, el rol del investigador como actor propuesto por Costamagna y Larrea (2017), se corresponde con el momento de *feedback* entre teorización e investigación – acción a partir de la identificación de emergentes de un SRI, que se da en espacios y redes localizadas e históricas de coconstrucción entre organizaciones y artefactos (Bijker et al., 2012; Callon, 2001; Pinch, 2008)

Así en un contexto donde el investigador participa como un actor reconoce en el mismo un proceso de coconstrucción de problemas – solución sociotécnicos (Pinch, 2015) y como tal de negociación, tensión y determinación recíproca, donde se diseña (un) entorno socio-técnico común y, -en el mismo tiempo, en el mismo acto- se regulan espacios y conductas (Vercelli & Thomas, 2008). En la tradición del análisis sociotécnico estos espacios de negociación u órdenes de negociación, evidencian procesos intencionales en las organizaciones y entre organizaciones y se les otorga sentido a los problemas sociotécnicos (en un permanente movimiento entre flexibilidad interpretativa, clausura y estabilización no siempre totalmente cerrada) (Hernán Thomas, Fressoli, & Aguiar, 2006).

Costamagna y Larrea (2017) señalan que el investigador como actor territorial, puede efectuar una interpretación crítica del proceso de DT, como así también generar una producción analítica, conceptual y teórica que replantee los problemas relacionados con el mismo[91] (Lepratte, 2014). En esta línea, es necesario desarrollar programas y proyectos de investigación orientados a problemas sociotécnicos y que promuevan ejercicios de teorización basados en principios de *good theory*. El enfoque *good theory*, propone lograr planteos teóricos de alcance medio donde al menos se puedan combinar dos de los siguientes tres criterios de producción de conocimientos: generalidad y alcance, simplicidad y parsimonia, exactitud y especificidad (DiMaggio, 1995; Geels, 2007) (Di Maggio, 1995; Geels, 2007). Estos criterios surgen del análisis de Di Maggio (1995) quien afirma que las teorías de las ciencias sociales se pueden agrupar en tres grandes tipologías: las teorías como regularidades, las teorías críticas y las teorías de tipo narrativas. Las teorías que plantean regularidades son fuertes en términos de lograr explicaciones y generalizaciones, con gran capacidad descriptiva, se centran básicamente en el qué de los problemas, provienen de la tradición de los estudios empírico – analíticos. Las que operan como críticas, apuntan a las complejidades de los fenómenos, pero dados a entender en forma simple y esclareciendo paradojas. Y las de tipo narrativa, ponen su énfasis en la especificidad de los relatos de los procesos sociales en sentido interpretativo; y se vincula con la tradición de los estudios etnográficos y hermenéuticos.

Los actores (organizacionales) que participan en espacios de coconstrucción y cogeneración ponen en juego sus intencionalidades y sentidos sobre lo sociotécnico, y por ende culturas tecnológicas, donde en última instancia se negocian marcos tecnológicos diversos y hasta contradictorios. Un *marco tecnológico* representa un doble juego, de qué manera lo social estructura a las tecnologías y como la tecnología repercute en lo social, y de esta forma vincula a los grupos relacionados con el mismo, pero no plenamente debido a que existen diferentes grados de inclusión, como así también que siempre un grupo comparte distintos marcos tecnológicos

[91] En el modelo de Karlsen y Larrea (2014) corresponde al camino ascendente de producción académica.

(Bijker, 1995; Thomas, 2008). El marco tecnológico es un concepto, aplicable a la relación entre varios actores en torno a cuestiones sociotécnicas, lo suficientemente amplio para incluir *las teorías en curso, las metas, las estrategias de resolución de problemas y las prácticas de uso respecto a una tecnología* (Bijker, 1995). Por citar un ejemplo, una discusión sobre la introducción en un territorio del problema sociotécnico de la Industria 4.0 corresponde a una determinada intencionalidad, construcción de un problema – solución que es parte de una orientación de sentido otorgada por ciertos actores participantes en procesos de IADT en el marco de ágoras orientadas a cuestiones sociotécnicas. La coconstrucción de ese problema – solución obedece a intencionalidades y sentidos diversos (flexibilidad interpretativa) que puedan tener ciertos actores empresariales, *policy makers*, universitarios y de ciencia y tecnología, respecto al futuro desarrollo de la base productiva en un determinado territorio. Ahora bien, este mismo proceso de coconstrucción de problemas – solución sociotécnicos y aplicación de determinados marcos tecnológicos (los implícitos en la idea de Industria 4.0 por ejemplo), también pueden darse en dinámicas y trayectorias sociotécnicas del territorio que pueden estar presentes o no, en los procesos de IADT, y en este sentido, la capacidad de análisis, estudios empíricos, que puedan dar los investigadores como actores territoriales pueden ser relevantes para facilitar este tipo de procesos, *como traductor, intérprete y constructor de relatos* siendo parte de procesos colectivos de aprendizajes y formación como así también de generación de capacidades territoriales (Costamagna y Larrea, 2017).

Ahora bien, esta *relación entre intencionalidad y sentido* incorpora no sólo las tensiones en torno a la coconstrucción social de problemas sociotécnicos sino también a las soluciones que se dan sobre estos; y que deben ser entendidas no sólo como transacciones de mercado entre agentes[92], sino también en el plano de las interacciones cognitivas. Así desde una perspectiva de coconstrucción de conocimientos, los investigadores – actores pueden aportar insumos al proceso, por

[92] En Antonelli (2011) comprendida desde una racionalidad limitada que posee cierto grado de conciencia sobre los posibles resultados de las transacciones en términos de costos de oportunidad y posibles ingresos futuros.

ejemplo basados en estudios empíricos sobre grado de desarrollo organizacional, nivel tecnológico de los mismos e impacto en productividad e innovación de las industrias de ese territorio, analizar las capacidades científico – tecnológicos y de capital humano para dar respuesta a este proceso de cambio tecnológico; como así también plantear desde enfoques críticos, una reflexión sobre la adopción de tecnologías de industria 4.0 y su relación e impacto en el empleo industrial futuro, o bien, interpretar las narrativas sociotécnicas implícitas en los planteos sobre el perfil de desarrollo productivo de una región en base a la incorporación de este tipo de tecnología y las transformaciones que puedan acarrear en su marco institucional, en nuestro caso científico, tecnológico y educativo.

De esta manera el investigador – actor se reconoce como parte de los procesos de coconstrucción que pueden dar lugar a *procesos colectivos de aprendizaje y conocimiento* (Lepratte, 2014; Costamagna y Larrea, 2017) que resulta relevante comprenderlos como *generative relationship* (Lane & Maxfield, 1996). Las *generative relationship* en tanto interacciones cognoscitivas, comprenden a los procesos de innovación, como generadores de atributos que pueden dar respuestas *adaptivas* o *creativas* respecto a las estructuras de las interacciones (networks) en un *espacio de agentes / artefactos.* En la perspectiva de Costamagna y Larrea (2017) y Karlsen y Larrea (2014), corresponde aquí considerar al investigador como un actor *facilitador* que puede propiciar procesos cogenerativos de tipo sociotécnico conectando con la praxis y fortaleciendo la capacidad de llevar adelante procesos y estrategias y buscando concertar con los demás agentes participantes posibles soluciones a problemas sociotécnicos del territorio.

Las relaciones cogenerativas orientadas a cuestiones sociotécnicas, son una modalidad de construcción social de la tecnología que, en nuestra posición, se orientan hacia la facilitación para impulsar respuestas creativas y/o adaptativas sobre el funcionamiento o no funcionamiento de determinados conocimientos, artefactos o sistemas tecnológicos, y las *adecuaciones sociotécnicas* que en los espacios de diálogo se dan en un proceso de IADT situado históricamente (Thomas, 2008;

Costamagna y Larrea, 2017). El investigador facilitador de procesos cogenerativos[93] reconoce que el abordar y actuar junto a otros agentes de procesos de IADT, y en base a la construcción colectiva de funcionamiento o no-funcionamiento / adecuación sociotécnica, propicia respuestas de este tipo.

De la cogeneración de capacidades a las políticas.

En el planteo de Costamagna y Larrea (2017) los procesos cogenerativos, pueden dar lugar a innovaciones tecnológicas y sociales, en base a procesos que impulsen a nivel territorial capacidades y aprendizajes colectivos. Desde la perspectiva de los estudios de innovación a escala de regiones, y centrados en problemas – solución sociotécnicos, este planteo se podría profundizar desde dos planos, ambos relacionados con el papel del investigador como agente facilitador de procesos impulsores de capacidades y aprendizajes colectivos: uno vinculado a los emergentes de los procesos de innovación abordados desde enfoques evolucionista y neoschumpeterianos orientados a sistemas complejos (territoriales), y otro sobre las características de las transiciones sociotécnicas a escala de los territorios.

Los procesos de innovación en América Latina, y Argentina en particular difieren de las características que asumen en contexto de países y regiones desarrolladas. Los problemas para conformar sistemas de innovación, el modelo de empresario de conducta aislada, el déficit de inversión en I+D y capital humano de alto nivel, como así también un sesgo permanente en las políticas de ciencia y tecnología por promover procesos cooperación tecnológicas formales del tipo *Science, Technology and Innovation* (STI) sin contar con las capacidades institucionales para poder llevarlas adelante o bien descuidar otros perfiles de producción de conocimientos y aprendizajes tecnológicos (*doing, using, interacting, DUI*), representan desafíos al momento de impulsar estrategias de este tipo a nivel territorial. Sin dejar de considerar en este panorama la impronta de gobiernos neoconservadores que se

[93] Para una descripción precisa y taxonómica, en base a la praxis y con aportes de teorización, sobre el rol del facilitador de procesos de IADT, ver Costamagna y Larrea (2017).

niegan a sostener políticas activas de inversión que fortalezcan la matriz científico – tecnológica de países y regiones, con excepción de algunas áreas prioritarias relacionadas con patrones de desarrollo centrados en recursos naturales (Arocena & Sutz, 2001; Barletta, Robert, & Yoguel, 2013). Estas problemáticas sumadas a conductas tecnológicas de las firmas con escasa inversión en esfuerzos de innovación desincorporados y la permanente orientación a la incorporación de paquetes tecnológicos refuerzan las dificultades, que para algunos analistas no solamente corresponden a fallas de mercado, sino también de tipo sistémicas. Por esto, a priori las definiciones clásicas de SRI, que reconocen las relaciones entre actores provenientes de ciertos subsistemas "institucionalizados", como el ámbito de la producción, la ciencia, la tecnología (Trippl & Tödtling, 2007), en contextos como el de América Latina con reconocidas fallas de mercado y sistémicas, bloqueos a la innovación, efectos *lock-in* sectoriales, implican que partir de estos marcos teóricos performativos resulta necesario cuestionar al menos desde la perspectiva investigativa (investigador -actor), y a partir de procesos de facilitación endógenos, de carácter sui generis o promovidos por actores territoriales, centrados en la coconstrucción de conocimientos y cogeneración de capacidades orientar las diferentes modalidades de praxis.

La praxis territorial, que al decir de Costamagna y Larrea (2017), no se puede orientar por modelos de racionalidad perfecta, al estilo planificaciones estratégicas provenientes de la tradición positivista, sino que deben partir de los supuestos de complejidad territorial antes aclarados, *desafía a trabajar sobre emergentes sistémicos*, que deben ser identificados y plasmados en estrategias de construcción de capacidades para el DT, entendida como un proceso de coconstrucción de conocimientos que da lugar a interacciones cogenerativas, en el marco de dinámicas y trayectorias sociotécnicas territoriales. La relación con *los procesos políticos por parte del investigador – facilitador es central* aquí, frente a emergentes a nivel de complejidad territorial relacionados con innovación, cambio tecnológico, cambio estructural y transiciones sociotécnicas.

En relación con emergentes relacionados a innovación y cambio tecnológico, la tradición de aportes neoschumpeterianos y evolucionista, provee elementos teóricos para su análisis. Así Robert y Yoguel (2017), identifican cinco tipologías de perspectivas, que comparten una matriz evolucionista neoschumpeteriana orientada a sistemas complejos, cada una centrada en el análisis de un tipo de emergente: rutinas, hábitos y estructuras institucionales, sistemas de innovación (innovación como emergente de relaciones micro – macro), cambio estructural liderando la generación de nuevos sectores y complejizando sectores existentes, orden y estructura que no invalidan la micro-heterogeneidad, y el orden como un atractor (no plenamente óptimo) al cual se llega tras selección entre otros atractores. El análisis de estos emergentes, puede ser parte de una agenda estratégica de cogeneración de capacidades si son coconstruidos junto a otros actores como problemas-solución de carácter sociotécnicos. Por ejemplo, un problema recurrente en el contexto de América Latina, es el relacionado al cambio estructural como un emergente, que nos conecta en la tradición de los estudios de innovación antes mencionados y otras tradiciones heterodoxas en América Latina (Rivera Ríos et al., 2009) , y que, en contextos con fuerte impronta neoliberal recrudece de la mano de una persiste desindustrialización, primarización de las economías, apertura descontrolada, flexibilización, auge de servicios no intensivos en conocimientos, competitividad espuria, entre otros factores que no pueden ser desatendidos en el plano de la praxis (lo político) del desarrollo territorial, sean como parte de procesos endógenos (micro) o como marcos condicionantes desde un plano macro. De esta forma, el investigador – facilitador, identificando estos emergentes, puede plantear junto a otros actores, procesos políticos orientadas a cogenerar capacidades para dar respuestas creativas o adaptativas relacionadas con innovación tecnológica e innovación social en el sentido que Costamagna y Larrea (2017) las han distinguido.

Las *respuestas creativas y/o adaptativas* se relacionan con los procesos de cambio en sentido evolutivo a nivel de las organizaciones y estructuras institucionales, y conecta al investigador – facilitador con el debate de los estudios de innovación sobre

el desarrollo económico regional acerca de la *variedad relacionada y no relacionada*[94]. La perspectiva sobre variedad relacionada es conocida como el modelo Marshall - Arrow – Romer (MAR) y el segundo, variedad no relacionada, es el de Jacobs – Porter (JyP). El enfoque MAR de variedad relacionada, considerará que la concentración de industrias en un territorio genera *spillovers* de conocimientos entre firmas que facilitan la innovación en ciertos sectores industriales especializados del territorio. La especialización estimula la transmisión y el intercambio de conocimientos, ideas e información, en forma tácita y codificada, sobre productos, procesos, formas organizacionales, modos de comercialización, ya sea por imitación, por interacciones de negocios, por circulación de capital humano entre las firmas, u otros procesos de interacción. Las externalidades y *spillovers* de conocimientos se dan entre firmas del mismo sector y ponen en duda la posibilidad de que se transfieran a industrias de otros sectores. Si bien el modelo tiende a la protección sectorial, y es criticado por su escasa propensión hacia la competencia por forzar efectos *lock-in* sobre los sectores más importantes del territorio, los defensores del mismo ven como positivo su rol protector sobre el empleo, frente a crisis, shocks de demanda, e incertidumbres globales. Sirve también para proteger las rentas derivadas de las innovaciones, y es propenso a aumentar la productividad y el crecimiento económico territorial, como así también bajar costos de transporte y logística. Los *spillovers* intra-sectoriales son conocidos como externalidades de localización y especialización (Asheim et al., 2011; Beaudry & Schiffauerova, 2009; Cooke, 2012). El enfoque de Jacobs – Porter considera que la variedad no relacionada es el principal proceso para impulsar el desenvolvimiento de un territorio. Los *spillovers* de conocimiento que son

[94] Este debate se basa en la tradición de los estudios sobre distritos industriales, *clusters, innovative milieux*, sistemas regionales de innovación y regiones de aprendizaje, resaltan el papel de las "regiones" como drivers de la innovación y emprendimientos, comprendidas en contextos de globalización, y las introducen como dimensión relevante en las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Dicho enfoque posee dos categorías teóricas importantes, una la de "related variety" (variedad relacionada) (Asheim, Boschma, & Cooke, 2011b) y la otra "bases de conocimientos diferenciados" (Asheim et al., 2011b; Parrilli & Alcalde Heras, 2016a). El concepto de variedad relacionada proviene de los trabajos sobre "sistemas tecnológicos" y la relación de las tecnologías con determinadas industrias, buscando explicar cómo la variedad relacionada mejora los spillovers de conocimiento entre sectores, cómo surgen nuevos sectores, y cómo una economía se diversifica en nuevas direcciones actualmente y a futuro (Bergek, Jacobsson, Carlsson, Lindmark, & Rickne, 2008).

externos a los sectores donde las industrias operan son claves para impulsar emprendimientos e innovaciones. El intercambio de conocimientos entre firmas diversas facilita la exploración y experimentación de innovaciones y el proceso emprendedor. Aparece así un fenómeno de inter-fertilización entre sectores y firmas, basado en los aportes de conocimientos científicos y tecnológicos, donde la diversificación (variedad no relacionada) es más importante que la especialización. Porter agrega a este modelo el rol de la competencia local – global como impulsor de innovaciones, mejoras permanentes en productividad y crecimiento económico (Asheim et al., 2011; Audretsch & Keilbach, 2008; Beaudry & Schiffauerova, 2009).

Teniendo presente estos debates teóricos, el investigador – facilitador puede encontrarse con emergentes territoriales que planteen desafíos para cogenerar respuestas creativas y/o adaptativas respecto a la innovación tecnológica (y no tecnológica), en el marco de mercados, con énfasis en el rol de la complejidad de la demanda, cada vez más tensionados por lógicas locales – globales de competencia, que requieran de aprendizajes y generación de conocimiento colectivos que permitan potenciar procesos de cambio en la estructura productiva local. Como así también, y dado el carácter complejo y coevolutivo de los procesos de innovación con los marcos institucionales (innovación social), fenómeno ampliamente descripto por la tradición evolucionista – neoschumpeteriana y neoinstitucionalista las respuestas adaptativas y/o creativas tendrán consecuencias en el entramado de instituciones del territorio (Rivera Ríos et al., 2009; Robert et al., 2017).

Las *respuestas adaptativas* (o de "variedad relacionada") tenderán a identificarse con problemas emergentes relacionados con innovaciones incrementales del entramado productivo y perfil sectorial existente en el territorio; por ende, en la necesidad de cogenerar capacidades que refuercen las instituciones (reglas, prácticas, recursos, capacidades) que han dado lugar a ese perfil de especialización. Mientras que las *respuestas creativas* (o de "variedad no relacionada") plantearán actuar sobre emergentes que exijan cogenerar capacidades en base a nichos tecnológicos o de mercado desconocidos para el territorio, impulso al desarrollo emprendedor fuera de los marcos tecnológicos dominantes en el mismo, y desde el punto de vista de las

innovaciones sociales, la creación de nuevas instituciones orientadas a efectuar rupturas con posibles efectos *lock-in* territoriales.

Figura 2. Investigador – facilitador y procesos cogenerativos de capacidades estratégicas.

Ágoras orientadas a problemas - solución sociotécnicos	**Innovaciones tecnológicas (y organizacionales) en mercados bajo tensión local – global**	**Innovaciones sociales**
Respuestas creativas	Nichos tecnológicos, nuevos emprendimientos que promueven "variedad no relacionada"	Nuevos marcos institucionales orientados efectuar rupturas de posibles efectos lock-in
Respuestas adaptativas	Innovaciones tecnológicas Incrementales en entramado industrial y perfil productivo existente Especialización "variedad relacionada"	Complejizan las capacidades de las instituciones existentes

Fuente: elaboración propia en base a (Thomas, 2008; Lepratte, 2014; Costamagna y Larrea, 2017)

Por esto, en nuestro planteo convergente, implica llevar al ejercicio de teorización sobre los SRI desde el marco de procesos de IADT, hacia la cogeneración de capacidades que nutren y se interpelan con las políticas de Desarrollo Territorial en función de respuestas adaptativas y/o creativas que puedan coconstruirse en los territorios.

De esta forma de la mano del renovado modelo cogenerativo de Karlsen y Larrea (2014), donde el investigador no es externo a la coconstrucción de conocimientos, aparece un elemento central de la propuesta para la generación de capacidades desde la IADT, el enfoque pedagógico (EP). El EP, proviene de los aportes de Freire (2008),

parte de la concepción de que la IADT es una estrategia para la acción, donde teoría y praxis no son dos momentos, sino que por el contrario ingresan en una dialéctica permanente, lo que en nuestra perspectiva es entendida como la *relación entre teorización y praxis*.

El EP es una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizajes colectivos para el cambio en el territorio de forma coherente con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales (Costamagna, 2015; Costamagna et al, 2014). Desde nuestra perspectiva de problemas – solución de carácter sociotécnicos, los procesos de formación que se dan a nivel territorial combinan aspectos formales e informales de educación relacionadas con innovación y cambio tecnológico, el debate sobre marcos tecnológicos, la construcción de lenguajes y culturas tecnológicas compartidas, y la generación de espacios de coordinación y aprendizajes colectivos.

En esta línea, el investigador – actor, desde una perspectiva formativa orientada a la praxis, facilita dinámicas y trayectorias sociotécnicas en los territorios que en el contexto de América Latina, pueden ser interpelados desde los estudios de gestión de transiciones sociotécnicas (Berkhout et al., 2004; Cooke, 2012; Geels, 2002, 2010; Rotmans et al., 2001). Estos estudios no limitan la idea de cambio a ciertos determinismos sociales o tecnológicos, sino que tienen una visión de estos en base a supuestos de análisis multinivel, con posibilidad de abordajes inter-ontológicos. Además, reconocen que los procesos de transiciones sociotécnicas llevan implícitos cierta concepción sobre la temporalidad que es de carácter compleja: evolutiva, relacional y duracional (Garud & Gehman, 2012). De esta forma, y pensadas las transiciones desde la perspectiva de la *cogeneración de capacidades* desde la perspectiva IADT, en la relación entre el investigador como facilitador junto a otros, la temporalidad es introducida en los procesos de formación orientados hacia transiciones sociotécnicas territoriales como un elemento clave, donde: es necesario relacionar necesidades actuales con necesidades futuras, comprender los conflictos potenciales que se darán a partir de visualizar y articular necesidades actuales con futuras, y finalmente entender que es un proceso que tiene altos y bajos, ensayo y

error, es decir que no es de planificación lineal sino de carácter experimental, adaptativa y creativa (Garud & Gehman, 2012; Markard, Raven, & Truffer, 2012; Robert et al., 2017). Los procesos de transiciones sociotécnicas que puede ser impulsados desde el EP y los espacios de aprendizajes y generación de conocimientos colectivos son de carácter semiótico – material, y tal como lo hemos consignado no tienen un *centro* a priori como posible impulsor del mismo. Esto tendrá luego especial importancia al momento de comprender la relación en el espacio de las praxis sociotécnicas, y entre los procesos de formación y procesos políticos en el plano de las políticas híbridas de CT+I que enunciaremos al final del capítulo.

Rafaela, ante el desafío de la cogeneración de capacidades estratégicas orientadas a problemas sociotécnicos.

En los estudios y trabajos realizados en los últimos quince años en Rafaela (Yoguel y López 2000; Costamagna y Ferraro 2000; Johannison, Kantis y Ascua 2003; Alburquerque 2003 y 2010; Icedel 2009; Costamagna 2011; Garrapa 2012; Gutiérrez 2013, Costamagna 2015), se evidencia que se da una dinámica sociotécnica basada en la cooperación e intercambio entre actores que se reconoce como fundamento del desarrollo territorial local, institucionalizado en un proceso de dialogo y construcciones organizacionales para fortalecer el entorno institucional mezclados con planificaciones como el PER (Plan Estratégico Rafaela) en los años 1996-97 y que continuó con la Agenda 2010-2016, donde se planteó el inicio del trabajo del siguiente paso del proceso, el Plan Rafaela Productiva 2020, en el año 2015. Confirmando de esta manera la decisión de dar continuidad a la construcción colectiva de la visión del territorio (en sentido final abierto o *guiding vision*), donde participen instituciones, sectores productivos, científico-tecnológicos, académicos y sociales. Rafaela, es un territorio claramente cruzado por una estrategia de construcción de capacidades tal cual lo plantea el desarrollo territorial donde los procesos formativos, de investigación y políticos tienen características convergentes (Costamagna 2015).

Realizando un corte temporal, tomamos como una de las referencias de planteamiento de problemas – solución sociotécnicos, al Programa de Competitividad Territorial BID FOMIN- ACDICAR (2007-2011) que pone a la innovación en el centro a partir de procesos de reflexión de los actores luego de la crisis económica de Argentina del 2001-2002 y de la necesidad de seguir evolucionando. Luego, con la red de actores generada por el programa con las instituciones de la Región, los cambios en las organizaciones del entorno, la facilitación del estado local y un proceso de planificación participativa del Plan Rafaela Productiva 2020 entre otras acciones, se conformó, dentro del territorio, un equipo de trabajo en el área de innovación con la idea de generar un Plan que permitiera llevar adelante un conjunto de programas y proyectos orientados a fortalecer un proceso de desarrollo económico, social y ambiental del territorio. El plan 2020 fue impulsado por la Municipalidad de Rafaela y las principales instituciones de los sectores productivos, sindicales, educativos y científicos tecnológicos de la ciudad de Rafaela. La coordinación técnica estuvo a cargo de la Agencia de Desarrollo de Rafaela, ACDICAR que junto al Equipo técnico multidisciplinario integrado por representantes de las entidades participes llevan adelante el trabajo de recolección de información, elaboración de documentos y facilitación de talleres y debates.

La "línea Innovación y Tecnología" constituyó una línea transversal vinculada a todos los sectores productivos (industria, agropecuario, comercio, servicios, turismo y público), de la "matriz conceptual que ordenó la estructura teórica" (basada en sistemas de innovación normativos). La línea fue liderada por un equipo de profesionales del INTI Rafaela, INTA, Universidad Católica de Santiago del Estero, la UTN Facultad Regional Rafaela, la municipalidad y ACDICAR. Entre todos trabajaron en el diagnóstico que se plasmó luego en el informe de diagnóstico de la Línea. Para la elaboración del diagnóstico, se trabajó en paralelo en dos aspectos: profundizar el trabajo en el sector Ciencia y Tecnología (llamado Autodiagnóstico) y a su vez, se diseñó el trabajo para investigar sobre Innovación y tecnología en los sectores productivos donde se consideraron al sector agropecuario e industrial

proponiendo espacios de diálogo y reflexión sobre distintos aspectos de la innovación en el territorio que se volcaron en el documento de diagnóstico. De este trabajo de diagnóstico surge, entre otras, la propuesta de buscar mejorar la articulación del "sistema de innovación territorial"[95] de donde finalmente surge la Red CTeI.

Surge entonces, a partir del documento de diagnóstico sobre el "sistema de innovación de Rafaela", la idea de impulsar una manera de mejorar la articulación de las acciones del mismo. La "Vinculación Tecnológica" fue la primera línea de trabajo que se abordó y a ella se fueron sumando con el correr del tiempo, el resto de las temáticas que hoy se trabajan en la Red. La red CTeI nace para consolidar la articulación del trabajo de las instituciones de ciencia y tecnología y la academia, con el resto de los actores sociales y el Estado y para plantearse la problemática de cómo mejorar la llegada a las empresas. Así, de manera asociada, se puede impulsar que las actividades científico-tecnológicas y académicas se impregnen e interrelacionen con la identificación y resolución de los problemas sociotécnicos territoriales.

En el trabajo realizado surgen varios desafíos:

- superar las dificultades que tienen las instituciones del sector científico-tecnológico para difundir y/o transferir a la sociedad aquellas tecnologías que han desarrollado o adaptado;
- potenciar y fortalecer las capacidades del territorio;
- multiplicar proyectos de cooperación entre generadores y usuarios del conocimiento;
- incrementar los canales o espacios de diálogos para el intercambio, la construcción de confianza y el lenguaje compartido;

[95] Se utiliza este concepto como aquel construido por los actores en base a conceptualizaciones del documento diagnóstico. De esta forma evidencia el uso generalizado del concepto en la tradición de los estudios que mencionamos en la introducción, en este caso opera como marco teórico de carácter performativo.

- superar los inconvenientes que identifican los sectores productivos para acceder a fuentes de financiamiento público y/o privado que permitan el desarrollo de innovaciones.

Es por ello que, durante el año 2016, los actores que participaron en la línea de innovación comienzan a trazar la creación de la Red de Ciencia, Tecnología e Innovación de Rafaela y la Región, formalizando y ampliando la base de trabajo de las instituciones y sumando al proceso con más fuerza a las universidades. El proceso tuvo en principio, un impulso de la Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rafaela que actuó como facilitador para el acercamiento interinstitucional. Creó condiciones para los actores reflexionen, decidan y pasen a la acción. Actualmente forman parte de la red las siguientes instituciones: INTI, INTI Lácteos, INTA, CONICET, UNRAF, UTN, UCSE, UCES, INSTITUTO PRAXIS UTN, ITEC, ACDICAR, MUNICIPALIDAD DE RAFAELA y el CCIRR. Los alcances de la red es generar un ámbito local para la coordinación de acciones vinculadas a la Ciencia, a la Tecnología y a la innovación, involucrando a todas las instituciones del sector. Se conforman a partir de esto grupos relacionados con:

- Vinculación tecnológica: orientado a vincular las demandas tecnológicas, de desarrollo e investigación, las necesidades de asesoramiento, capacitación y financiamiento de las empresas con las instituciones del sector científico – tecnológico y educativo, dando respuestas a las mismas.
- Rafaela investiga: que busca fortalecer el entramado institucional de la ciudad y de la Región a través de las investigaciones y el aprendizaje colectivo; específicamente difundiendo las investigaciones que permitan la visibilidad, el impacto y la apropiación social del conocimiento; fomentando las relaciones del sector científico tecnológico entre sí y con otros sectores de la ciudad y la Región; y promoviendo la investigación y la formación de investigadores.
- Prospectiva del desarrollo territorial: que trata de generar información que, posibilite a los actores del territorio tomar decisiones estratégicas especialmente en materia de I+D+i.

- Industria 4.0: apunta a fomentar la transformación digital de las empresas de la industria de Rafaela y la Región, a partir de las nuevas tecnologías, para favorecer la competitividad de las mismas.

El enfoque de acción de la red es fuerte y desde algunas instituciones se remarcó la importancia de darle un marco formal en el que actualmente se está trabajando. Como desafíos se plantean, por un lado, la participación más activa de representantes del sector productivo para fortalecer la construcción de lenguajes comunes, para recibir otras miradas sobre los proyectos y para visibilizar más los modos de aprendizaje donde las empresas tienen mucho para aportar. También presiona la necesidad de aumentar y mejorar la llegada a las empresas desde las organizaciones del marco institucional de CyT local.

En su corta trayectoria, la red en conformación viene afianzando su trabajo en áreas en las que precedentemente no había proyectos. Y si bien es ciertamente temprano, tiene como cimientos profundos lazos informales y algunos formales que parecieran darle permanencia y un futuro de consolidación.

El debate que cruza detrás es la idea de la convergencia y también de cómo se producen los cambios, acá aparece la importancia de la reflexión de seguir buscando acuerdos entre perspectivas. La Red de Ciencia Tecnología e Innovación es la unidad de coordinación de las actividades transversales a toda la red. Así como en cada uno de los espacios que la conforman, el rol del actor facilitador es central para la definición, impulso, traslado a la práctica y seguimiento de las actividades planificadas. También es importante para trabajar nuevos encuentros sin evitar los conflictos que las distintas aproximaciones impulsan. En este sentido, para el fortalecimiento de la Red, fue importante la consolidación y la ampliación de la base de instituciones que la conforman. Esto permitió extender y acercar a instituciones que trabajaban aisladamente, así como profundizar los vínculos entre otros actores. La confianza necesita tiempo y es un elemento central desde la innovación social y en la búsqueda de debate de los conflictos. Este espacio transversal permite aglutinar las reflexiones, compartir los aprendizajes, preocupaciones, planes y problemáticas que los actores vivencian que son importantes para el territorio y también hacer sinergias.

Es a partir de esas instancias compartidas que el accionar de la Red fue sumando combinadamente nuevas temáticas y estas a nuevos actores y viceversa. A fines del año 2017, respondiendo a la solicitud de algunas instituciones que así lo solicitaron, se firmó la Carta de Adhesión a la Red por representantes institucionales. Otras acciones que se implementaron fueron el inicio de la página web de la RED y la conformación de Unidad de Financiamiento (Municipalidad Rafaela- ACDICAR) que funciona en UTN.

Los Espacios de la Red orientados a problemas – solución de carácter sociotécnicos son:

1. Grupo Vinculación Tecnológica: constituyó el primer grupo de la Red y la temática a partir de la cual surgieron posteriormente los demás espacios. Es también el tema transversal compartido con los demás espacios y la preocupación que subyace y permanece como problemática en todas las temáticas que la constituyen. En este espacio se realizaron actividades de formación, se construyó un modelo compartido de acercamiento a las empresas plasmándolo en un Manual, se realizaron visitas a empresas y un Encuentro Tecnológico Regional.

2. Rafaela Investiga: fue el segundo espacio de articulación que surgió. En él se realizaron talleres de encuentros de investigadores inéditos en la Región donde se debaten enfoques, se conectó con nuevos espacios para presentar investigaciones y se está llevando adelante un relevamiento sobre investigadores e investigaciones que permitirá al analizar sus resultados trabajar y planificar nuevas acciones.

3. Prospectiva Territorial e Industria 4.0: son las dos temáticas más recientes que se incorporaron. En ellas se trabaja en formación de los actores, en el armado y consolidación de los equipos de trabajo y en las definiciones sobre los planes de acción a llevar adelante. Se presentan casos de otras regiones y se sacan aprendizajes y desafíos.

A lo largo y a lo ancho de la Red, formando parte de las instituciones que la conforman, hay investigadores-facilitadores, donde muchos de ellos pasaron por la Maestría en Desarrollo Territorial que se dicta en la UTN Regional Rafaela y otros no,

pero se nota un impulso al diálogo territorial que es un centro dentro de la lógica de la Maestría, y de la perspectiva de la IADT. Es un camino donde los actores del territorio van consolidando un modo colectivo, interactivo y dinámico de trabajo y formación; compromiso con el desarrollo integral e inclusivo que, aunque no exento de dificultades y que va resignificando y profundizando la articulación entre los actores del "Sistema Territorial de Innovación de la Región".

Figura 3. Espacios de articulación y praxis orientada a cuestiones sociotécnicas de Rafaela.

Espacios de la Red.	Espacios de articulación de la Red CTeI Rafaela y la Región.				
	Red de Ciencia, Tecnología e innovación.	**Vinculación tecnológica**	**Rafaela Investiga**	**Prospectiva Tecnológica**	**Industria 4.0**
Aprendizajes	Consolidar del espacio como articulador de las actividades de Ciencia y Tecnología de la Región.	Elaborar un enfoque conjunto para las acciones de vinculación tecnológica. Consolidación del espacio de formación en la temática.	Construir confianza, generar relaciones inter-isntitucionales y promover la formación y la conexión de los investigadores del territorio.	Generar un espacio de intercambio de formación que permita construir en conjunto una perspectiva propia para trabajar el tema.	Articular entre varias instituciones talleres de debate, comprensión y análisis.
Desafíos	Consolidar y fortalecer la Red. Sumar intercambios con el sector productivo.	Regresar a las empresas para realizar devoluciones que permitan generar confianza y fortalecer los vínculos.	Generar una red entre investigadores, fortalecer el compromiso con el territorio y difundir la investigación.	Transformar en acción el enfoque trabajado y encontrar o generar un espacio interinstitucional adecuado para trabajarlo.	Lograr sensibilizar sobre el tema y ponerlo en el mapa estratégico productivo para preparase para el cambio.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Nuestro cometido planteado en la introducción de resignificar el sentido normativo del uso "sistemas regionales de innovación" desde una perspectiva convergente entre estudios de innovación y análisis sociotécnico y el enfoque de IADT, encuentra en aspectos del caso de Rafaela, y en sus recientes iniciativas en la dimensión de la innovación, un interesante campo para la teorización orientada desde una praxis de coconstrucción de un "Sistema Territorial de Innovación de la Región" tal como lo definen los actores de ese territorio. Este proceso, nos permite profundizar y plantear que no se puede abordar teoría y práctica en forma separada sino como una permanente coconstrucción de problemas – solución sociotécnicos y cogeneración de capacidades, donde se dan procesos de investigación, políticos y formativos (Costamagna, 2015; Costamagna & Larrea, 2017; Lepratte, 2016). Para esto hemos destacado la figura del investigador – actor comprometido con los problemas de tipo sociotécnicos del territorio, y el papel de la teorización ligada a la estrategia de investigación – acción orientada al desarrollo territorial y la figura de investigador facilitador como aquellos que construyen para que los actores reflexionen y pasen a la acción donde, además, estas dos figuras muchas veces conviven en las mismas personas.

En este sentido, la coconstrucción en *ágoras orientadas hacia cuestiones sociotécnicas* que evidencia el caso Rafaela: en tanto espacios de relaciones generativas donde ciencia, tecnología y actores se encuentran orientados por una lógica de problema–solución de carácter experimental (teorización, investigación–acción, coconstrucción de conocimientos y aprendizajes colectivos) y estratégicos (cogeneración de capacidades), en nuestro caso relacionadas con innovación, cambio tecnológico, cambio estructural y transiciones sociotécnicas resultan relevantes al momento de profundizar el enfoque convergente aquí enunciado. El ejemplo concreto de ágoras orientadas hacia problemas – solución de cuestiones sociotécnicas: la Red de ciencia, tecnología e innovación, el espacio de vinculación tecnológica, Rafaela Investiga, Prospectiva tecnológica e industria 4.0, es resultado de un proceso estratégico de identificación de problemas emergentes coconstruidos socialmente por una

diversidad de actores en relación con cuestión sociotécnicas donde la práctica busca la solución y también se generan nuevas reflexiones.

Por esto, resulta también interesante profundizar, a futuro, en el enfoque convergente aquí esbozado de qué manera el construccionismo social proveniente de los aportes moderados (Berger & Luckmann, 2011) sobre coconstrucción del conocimiento que plantean Costamagna y Larrea (2017), se podría resignificar a la luz de propuestas constructivistas relacionadas a problemas – solución sociotécnicos, reconociendo posiciones teóricas en base a la metáfora del "tejido sin costuras" en la relación simétrica entre tecnología y sociedad (Pinch, 2015). Para esto es crucial que el investigador-actor en el marco de relaciones de coconstrucción de conocimientos se introduzca en los procesos de IADT teniendo en cuenta que no existe un juego jerárquico en cuanto a la propiedad del conocimiento, y entendiendo que lo social condiciona lo tecnológico y lo tecnológico a lo social, evitando determinismos en uno u otro sentido, e interactuando en ágoras que implican flexibilidad interpretativa, clausuras de sentido transitorias, funcionamiento – no funcionamiento, entre otros fenómenos propios de estos espacios de agentes - artefactos. Para esto los aportes de los estudios sobre innovación de la tradición evolucionista – neoschumpeteriana orientada a sistemas complejos, como los aportes del análisis sociotécnico permiten incorporar categorías que resultan útiles para describir, explicar y narrar los procesos en los que intervienen. De esta forma, el papel de los investigadores en ágoras orientadas a problemas sociotécnicos, traducirán estos emergentes en posibles procesos de aprendizaje y cogeneración de capacidades estratégicas, dependiendo de los marcos tecnológicos, las dinámicas y trayectorias sociotécnica, y las respuestas adaptativas y creativas que se buscan coconstruir un SRI, tomando relevancia los procesos de tipo político que se den en el territorio para profundizar la relación entre teorización y praxis. Entendiendo, además, que no es un tema técnico-investigativo sino el convencimiento que, como ya fue planteado, el conocimiento no es exclusivo de los ámbitos académicos, sino que se amplía y complementa al incorporar experiencias y saberes producidos desde las prácticas permitiendo democratizar y enriquecer a estos.

Esto abre paso a pensar en cómo aprenden los actores en los espacios cotidianos, en sus diálogos, en sus vinculaciones y en sus modalidades de comunicación tal cual lo plantea el Enfoque Pedagógico del Desarrollo Territorial (Costamagna & Larrea, 2017; Costamagna, Pérez, & Spinelli, 2013), En este sentido, en el lenguaje del Desarrollo Territorial lo que aparece es la necesidad de trabajar los "cómo" en espacios de complejidad territorial se cogeneran capacidades para coconstruir Sistemas Regionales de Innovación. Los aportes del EP en el DT, que proviene de la tradición de la pedagogía crítica latinoamericana (Freire, 1993, 2005, 2006), revitaliza el debate sobre el papel de las instituciones de ciencia y tecnología, universitarias, y educativas en general, en su relación con otras organizaciones de los marcos institucionales locales, ágoras orientadas a cuestiones sociotécnicas, al poner énfasis en la relación entre los espacios y procesos educativos y políticos, *buscando la conexión entre lo político que gestiona las transiciones sociotécnicas, y lo educativo que lo sustenta desde la construcción de marcos tecnológicos que se traducen en capacidades estratégicas en términos de guiding visions territoriales que deben ser cogeneradas y consensuadas a partir de los emergentes relacionados a innovación, cambio tecnológico y cambio estructural* (Costamagna, 2015; Karlsen & Larrea, 2015; Lepratte, 2016).

De esta forma, el análisis de las experiencias en Rafaela, evidencia una trayectorias y dinámicas sociotécnicas basadas en una concepción del desarrollo territorial que apunta a generar capacidades estratégicas, se encuentra orientada a reconocer problemas y plantear soluciones que ante los desafíos de la sociedad contemporánea exige reconocerlos en términos sociotécnicos (Pinch, 2008, 2015; Hernan Thomas, 2011) y de complejidad territorial (Karlsen & Larrea, 2015; Robert et al., 2017; E. Uyarra & Flanagan, 2013).

Enfocarse en cuestiones relacionadas con Industria 4.0 por ejemplo, representa el desafío de incorporar nuevos marcos tecnológicos, que exigirán cogenerar capacidades para gestionar transiciones sociotécnicas a nivel de organizaciones heterogéneas y el entramado institucional local, en especial de ciencia y tecnología. Esto da lugar, a reconocer la importancia de anticiparse y aprender sobre los nuevos patrones de demanda a nivel global, abriendo debates sobre la necesidad de efectuar

procesos de cambio estructural a nivel territorial, ya sea generar nuevos sectores o complejizando los existentes, en esto el rol de la línea estratégica de Prospectiva evidencia que la construcción de capacidades se encuentra en desarrollo. En el mismo sentido, la Red CTeI se orienta a administrar y sincronizar insumos desde diferentes instancias institucionales para responder a las necesidades de coordinación de recursos y capacidades territoriales como así también impulsar aquellos necesarios a crear y/o adaptar.

De esta forma, Rafaela, aún con un sinnúmero de problemas, evidencia hacia 2018, estar en procesos de coconstrucción y cogeneración de un "Sistema Territorial de innovación Regional" (SRI desde la perspectiva de teorización), con praxis articulatorias que se inscriben en los *debates actuales sobre políticas de innovación y desarrollo productivo a nivel internacional*, al plantear un mix de instrumentos y políticas regionales híbridas que buscan solucionar: fallas de direccionalidad, de articulación con la demanda, de coordinación y de reflexividad (Bugge, Coenen, & Branstad, 2018; Weber & Rohracher, 2012).

La experiencia interpela no sólo a las deficitarias políticas públicas actuales de CT+I de corte neoliberal, sino también a aquellas más activas en términos de inversión que no logran articularse en los dinámicas y trayectorias sociotécnicas de desarrollo territorial. Es necesario así repensar propuestas heterodoxas, evolutivas, experimentales y evaluativas sobre las políticas de CT+I que reconozcan la dimensión del Desarrollo Territorial desde una posición convergente como aquí hemos planteado, para hacer frente a una dinámica global cada vez más compleja (Diao, McMillan, & Rodrik, 2017; Miotti, Quenan, & Zane, 2012; Rodrik, 2016) y que desafía la creatividad de investigadores, *policy makers* y actores institucionales que pretenden la construcción de territorios con mejores niveles de bienestar e inclusión social.

Figura 4. Agenda de Políticas e Instrumentos de CTI híbridas en base a la coconstrucción del "Sistema Territorial de innovación Regional de Rafaela" (propuesta analítica de carácter experimental y parte de una nueva etapa de teorización).

Praxis articulatoria de los sistemas regionales de innovación	Orientación de problemas a abordar en los procesos políticos	Ágoras orientadas hacia problemas – solución de tipo sociotécnicos		Emergentes de complejidad territorial	Generación de capacidades del SRI de Rafaela
		Coconstrucción de conocimientos (teorización)	Cogeneración de Capacidades (praxis)		
Fallas de direccionalidad	Problemas para movilizar esfuerzos de innovación y prioridades colectivas hacia cierta dirección orientada a desafíos sociotécnicos	Marcos Tecnológicos	*Transiciones sociotécnicas*	Emergencia de órdenes y estructuras que no invalidan la heterogeneidad micro	Industria 4.0
Fallas de articulación con la demanda	Déficit para anticiparse y aprender sobre nuevos patrones de demanda	Trayectorias	*Cambio estructural*	Cambio estructural orientado a emergencia de nuevos sectores y/o a complejización de los sectores existentes	Prospectiva

Fallas de coordinación	Déficit para administrar y sincronizar insumos desde diferentes áreas de políticas orientadas a desafíos sociotécnicos	Dinámicas	*Networks de Innovación*	Emergencia de sistemas de innovación (innovación como propiedad emergente *feedback* micro-macro)	Red de CT+I
Fallas de reflexividad	Déficit de ciclos de aprendizaje y habilidad para monitorear en forma continua el progreso de los procesos de innovación y ajustar	Respuestas creativas y adaptativas de empresas e instituciones (micro)	*Rutinas, hábitos en organizaciones y marcos institucionales*	Emergencia de reglas, hábitos y estructuras institucionales	Vinculación Tecnológica

Fuente: elaboración propia en base a (Bugge et al., 2018; Costamagna & Larrea, 2017; Geels, 2002; Karlsen & Larrea, 2015; Lepratte, 2016; Robert et al., 2017; Hernan Thomas, 2008)

Bibliografía

Albuquerque, E. da M. e. (2007). Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery. *Cambridge Journal of Economics*, *31*(5), 669-690. https://doi.org/10.1093/cje/bel045

Alburquerque, F., Costamagna, P., & Ferraro, C. (2008). Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. *Ciencias Sociales. Serie: Desarrollo y Territorio-Editorial: UTSAM*.

Arocena, R., & Sutz, J. (2001). Changing knowledge production and Latin American universities. *Research Policy*, *30*(8), 1221-1234. https://doi.org/10.1016/S0048-7333(00)00143-8

Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. (2011). Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases. *Regional Studies*, *45*(7), 893-904. https://doi.org/10.1080/00343404.2010.543126

Audretsch, D. B., & Keilbach, M. (2008). Resolving the knowledge paradox: Knowledge-spillover entrepreneurship and economic growth. *Research Policy*, *37*(10), 1697-1705. https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.08.008

Barletta, F., Robert, V., & Yoguel, G. (2013). Algunos comentarios sobre el artículo "Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales", de Carlota Perez. *Revista Econômica*, *14*(2).

Beaudry, C., & Schiffauerova, A. (2009). Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. *Research Policy*, *38*(2), 318-337. https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.11.010

Berger, P. L., & Luckmann, T. (2011). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Open Road Media.

Berkhout, F. G. H., Smith, A., & Stirlingh, A. (2004). Socio-technological regimes and transition contexts. *System Innovation and the Transition to Sustainability*. Recuperado a partir de https://research.vu.nl/en/publications/socio-technological-regimes-and-transition-contexts

Bijker, W. E., Hughes, T. P., Pinch, T., & Douglas, D. G. (2012). *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. MIT Press.

Bugge, M. M., Coenen, L., & Branstad, A. (2018). Governing socio-technical change: Orchestrating demand for assisted living in ageing societies. *Science and Public Policy*. https://doi.org/10.1093/scipol/scy010

Callon, M. (2001). Redes tecno-económicas e irreversibilidad. *Redes*, *8*(17), 85-126.

Callon, M. (2016). Revisiting marketization: from interface-markets to market-agencements. *Consumption Markets & Culture*, *19*(1), 17-37. https://doi.org/10.1080/10253866.2015.1067002

Cassiolato, J. E., Lastres, H. M. M., & Maciel, M. L. (2003). *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*. Edward Elgar Publishing.

Cooke, P. (2012). *Re-framing Regional Development: Evolution, Innovation and Transition*. Routledge. Recuperado a partir de http://www.tandfebooks.com/isbn/9780203097489

Cooke, P., Asheim, B., Boschma, R., Martin, R., Schwartz, D., & T_dtling, F. (2011). *Handbook of Regional Innovation and Growth*. Edward Elgar Publishing.

Costamagna, P. (2000). La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina. Recuperado a partir de

http://repositorio.cepal.org//handle/11362/31494

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción en casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Universidad de Deusto.

Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). *Actores Facilitadores del desarrollo territorial.* España: Deusto.

Costamagna, P., Pérez, R., & Spinelli, E. (2013). Elementos de un Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial. *Programa ConectaDEL BID FOMIN. Diciembre*.

Dagnino, R., & Thomas, H. (2001). Elementos para una renovación explicativa-normativa de las políticas de innovación latinoamericanas. *Avaliação*, *6*(1), 55-68.

Diao, X., McMillan, M., & Rodrik, D. (2017). *The recent growth boom in developing economies: A structural change perspective*. National Bureau of Economic Research.

DiMaggio, P. J. (1995). Comments on «What Theory is Not». *Administrative Science Quarterly*, *40*(3), 391-397. https://doi.org/10.2307/2393790

Dopfer, K., Potts, J., & Pyka, A. (2015). Upward and downward complementarity: the meso core of evolutionary growth theory. *Journal of Evolutionary Economics*, *26*(4), 753-763. https://doi.org/10.1007/s00191-015-0434-4

Erbes, A., Katz, J., & Suarez, D. (2016). Aportes Latinoamericanos para la construcción del enfoque de sistemas nacionales de innovación. En *Repensando el desarrollo latinoamericano. Una discusión desde los sistemas de innovación*. UNGS.

Fernández-Satto, V. R., & Vigil-Greco, J. I. (2007). Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Economía, Sociedad y Territorio*, *VI*(24), 859-912.

Freire, P. (1993). *Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

Freire, P. (2006). *Pedagogía de la autonomía: saberes necesarios para la práctica educativa*. Siglo XXI.

Garud, R., & Gehman, J. (2012). Metatheoretical perspectives on sustainability journeys: Evolutionary, relational and durational. *Research Policy*, *41*(6), 980-995. https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.07.009

Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, *31*(8), 1257-1274. https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8

Geels, F. W. (2007). Feelings of Discontent and the Promise of Middle Range Theory for STS: Examples from Technology Dynamics. *Science, Technology, & Human Values*, *32*(6), 627-651. https://doi.org/10.1177/0162243907303597

Geels, F. W. (2010). Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Research Policy*, *39*(4), 495-510. https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.01.022

Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. Universidad de Deusto.

Lane, D., & Maxfield, R. (1996). Strategy under complexity: Fostering generative relationships. *Long Range Planning*, *29*(2), 215-231. https://doi.org/10.1016/0024-6301(96)00011-8

Law, J. (2008). Actor Network Theory and Material Semiotics. En essor B. S. Turneressor (Ed.), *The New Blackwell Companion to Social Theory* (pp. 141-158). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781444304992.ch7

Leonardi, P. M., Nardi, B. A., & Kallinikos, J. (2012). *Materiality and Organizing: Social Interaction in a Technological World*. OUP Oxford.

Lepratte, L. (2014). Complejidad, análisis sociotécnico y desarrollo. Hacia programas de investigación convergentes entre los estudios sociales de la tecnología y la economía de la innovación y el cambio tecnológico. *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnologia*, *20*, 41-96.

Lepratte, L. (2016). On the Processes of Technical Change and Development in Latin America: A Proposed Framework of Analysis. En H. Horta, M. Heitor, & J. Salmi (Eds.), *Trends and Challenges in Science and Higher Education* (pp. 121-143). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20964-7_7

Llister, J., Pietrobelli, C., & Larsson, M. (2011). *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina* (BID). New York.

Lundvall, B.-Å. (2007). *Innovation System Research – Where it came from and where it might go* (Globelics Working Paper Series No. 2007-01). Globelics - Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building Systems, Aalborg University, Department of Business and Management. Recuperado a partir de https://ideas.repec.org/p/aal/glowps/2007-01.html

Markard, J., Raven, R., & Truffer, B. (2012). Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, *41*(6), 955-967. https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.02.013

Miotti, E. L., Quenan, C., & Zane, E. T. (2012). Continuités et ruptures dans l'accumulation et la régulation en Amérique latine dans les années 2000 : le cas de l'Argentine, du Brésil et du Chili. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (11). Recuperado a partir de https://regulation.revues.org/9756

Neder, R. (2016). Tecnologia Social. Contribuições conceituais e metodológicas de Renato Dagnino (2014). *Critical Reviews on Latin American Research-CROLAR*, *5*(1).

Oudshoorn, N., & Pinch, T. (2013). *How users matter: the coconstruction of users and technology (inside technology)*. Mass: MIT Press.

Pinch, T. (2008). Technology and institutions: living in a material world. *Theory and Society*, *37*(5), 461-483. https://doi.org/10.1007/s11186-008-9069-x

Pinch, T. (2015). La Construcción Social de la Tecnología: una revisión. En *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales* (Segunda). México: Fondo de Cultura Económica.

Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F., & Ferraro, C. (1993). Rafaela: un cuasi-distrito italiano" a la Argentina. Publicación CEPAL LC/BUE.

Rivera Ríos, M. Á., Robert, V., & Yoguel, G. (2009). Cambio tecnológico, complejidad e instituciones: el caso de Argentina y México. *Problemas del desarrollo*, *40*(157), 75-109.

Robert, V., & Yoguel, G. (2010). La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, 423-453.

Robert, V., Yoguel, G., & Lerena, O. (2017). The ontology of complexity and the neo-Schumpeterian evolutionary theory of economic change. *Journal of Evolutionary Economics*, *27*(4),

761-793. https://doi.org/10.1007/s00191-017-0512-x

Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, *21*(1), 1-33. https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3

Rotmans, J., Kemp, R., & Asselt, M. van. (2001). Transition Management: a promising policy perspective. En *Interdisciplinarity in Technology Assessment* (pp. 165-197). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-04371-4_11

Swedberg, R. (2014). *Theorizing in Social Science: The Context of Discovery*. Stanford University Press.

Thomas, Hernan. (2008). *Actos, Actores y Artefactos. Sociología de la Tecnología*. Bernal: UNQ.

Thomas, Hernan. (2011). *Sistemas Tecnológicos Sociales y Ciudadanía Socio-Técnica*. UNC. Recuperado a partir de http://maestriadicom.org/articulos/sistemas-tecnologicos-sociales-y-ciudadania-socio-tecnica-2/

Thomas, Hernán, Fressoli, M., & Aguiar, D. (2006). Procesos de construcción de «funhormocionamiento» de organismos animales genéticamente modificados: el caso de la vaca transgénica clonada (Argentina 1996-2006). *Convergencia*, *13*(42), 153-180.

Trippl, M., & Tödtling, F. (2007). Developing Biotechnology Clusters in Non-high Technology Regions—The Case of Austria. *Industry and Innovation*, *14*(1), 47-67. https://doi.org/10.1080/13662710601130590

Uyarra, E., & Flanagan, K. (2013). Reframing regional innovation systems. En *Re-framing Regional Development: Evolution, Innovation, and Transition* (p. 146). Routledge.

Uyarra, Elvira. (2010). What is evolutionary about 'regional systems of innovation'? Implications for regional policy. *Journal of Evolutionary Economics*, *20*(1), 115. https://doi.org/10.1007/s00191-009-0135-y

Uyarra, Elvira, & Flanagan, K. (2010). From Regional Systems of Innovation to Regions as Innovation Policy Spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *28*(4), 681-695. https://doi.org/10.1068/c0961

Vercelli, A., & Thomas, H. (2008). Repensando los bienes comunes: análisis socio-técnico sobre la construcción y regulación de los bienes comunes. *Scientiae Studia*, *6*(3), 427-442. https://doi.org/10.1590/S1678-31662008000300010

Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, *41*(6), 1037-1047. https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.10.015

Yoguel, G., Borello, J. A., & Erbes, A. (2009). Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación. Recuperado a partir de http://repositorio.cepal.org//handle/11362/11329

Yoguel, G., & Lopez, M. (2000). Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela. *Redes*, *7*(15). Recuperado a partir de http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=90701502

Aplicación de un Modelo de Ordenación Territorial para el Partido de Ezeiza

Cecilia Pellizzari[96]

Resumen

Se aplica una metodología de Ordenación Territorial al partido de Ezeiza, el cual está ubicado en el conurbano bonaerense e integrante de la Cuenca Matanza- Riachuelo. La metodología resulta de adaptar modelos de ordenación reconocidos a nivel académico e implementados en otras regiones, al caso de estudio.

Se parte de la elaboración de un Diagnóstico Ambiental y luego se incorporan los resultados a un Inventario Ambiental con el empleo de sistemas de información geográfica (SIG). Finalmente, se realiza una Evaluación Territorial que permite obtener la capacidad de acogida del territorio de Ezeiza para diferentes tipos de actividades antrópicas.

Introducción

Esta investigación pertenece al campo de la planificación regional. Se desarrolla como tesis de la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de La Matanza y se titula "Aplicación de un Modelo de Ordenación Territorial para el Partido de Ezeiza". Es realizada bajo la dirección del Dr. Fernando X. Pereyra y defendido en 2015.

El objetivo planteado, es determinar la capacidad de acogida del territorio ezeicense para diferentes actividades y emplazamientos antrópicos. En el marco de este objetivo, se estudian metodologías de ordenación territorial y se identifica a la *Planificación Ecológica del Territorio* implementada en la Región

[96] Mag. en Gestión Ambiental (Universidad Nacional de La Matanza), Investigador del Instituto de Medio Ambiente de la Universidad Nacional de La Matanza (IMA-UNLaM). Correo electrónico: ceciliapellizzari@gmail.com; lpellizzari@unlam.edu.ar.

Metropolitana de Santiago de Chile en 2002, como la más adecuada para aplicar en el partido de Ezeiza.

La metodología se adapta tanto un contexto, en el que se presentan dificultades de acceder a información de calidad; como a la variabilidad ambiental que presenta el territorio ezeicense, dada por sus actividades antrópicas y su configuración territorial. Como resultado de la aplicación de la metodología, se identifican zonas no son aptas para emplazamientos humanos debido a su contaminación, vulnerabilidad o riesgo ambiental. Además, se establece un orden de usos para distintas actividades, estableciendo restricciones y prioridades, y teniendo en cuenta las características de conservación y uso del territorio.

Metodología

La investigación tiene un enfoque descriptivo, exploratorio y aplicativo. Acude a la triangulación metodológica y de fuentes de información, a técnicas de análisis e interpretación de información cuantitativa y cualitativa, y se emplean herramientas de valoración y evaluación diagnóstica y argumentativa (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Se recurre como metodología de ordenación territorial a La *Planificación Ecológica del Territorio*, aplicada en el Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (en adelante Proyecto OTAS) de la Región Metropolitana de Chile[97]. Esta metodología, valora en forma cualitativa los componentes ambientales y actividades antrópicas, empleando el Análisis de Riesgo Ecológico (ARE) para la evaluación ambiental. En sus dos etapas iniciales, desarrolla un Inventario Ambiental y una Evaluación Territorial. Luego, prevé dos etapas que no se desarrollan en esta investigación: una para el

[97] Proyecto implementado en 2002 por la Universidad de Chile y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana. La Planificación Ecológica del Territorio es una adaptación de la Planificación del Paisaje, desarrollada en Alemania para la planificación ambiental del territorio (Salas, 2002).

desarrollo de un Concepto Rector, y otra de Medidas y Requerimientos Ambientales[98].

Otras metodologías consideradas, son la Ordenación del Territorio y la Ordenación Ecológica y Ambiental de Tierras; desarrolladas por el Dr. Domingo Gómez Orea y el Dr. Roberto Sánchez, respectivamente. A continuación, se sintetiza en la metodología aplicada en el desarrollo de la Tesis y los contenidos desarrollados en cada etapa.

Metodología de Ordenación del Territorio implementada en el partido de Ezeiza

Etapas	**Contenidos y temáticas abordados**
Diagnóstico Ambiental	▪ *Análisis del partido de Ezeiza* o *Descripción y análisis del Medio Físico-Natural:* · *Clima* · *Suelo* · *Geología* · *Sistemas hídricos* · *Geomorfología* · *Ecosistemas* o *Descripción y Análisis del Medio Antrópico:* · *Población, actividades y servicios* · *Configuración territorial y estructura urbana* · *Sistema de transporte* · *Contaminación ambiental* · *Calidad del aire* · *Estado de cursos de agua y del agua subterránea* · *Estado de los suelos* o *Marco legal e institucional* ▪ *Diagnóstico Ambiental del Partido de Ezeiza* o *Diagnóstico Ambiental* o *Problemas territoriales*
Inventario	▪ *Inventario de Aire*

[98] Debido a que el ejercicio de ordenación no es equiparable a un plan de ordenamiento ejecutado por el Estado, a la importancia de la participación de la población, al requerimiento de mayor información y de una articulación interinstitucional; en esta investigación no desarrolla las etapas "Concepto Rector" y "Medidas y Requerimientos Ambientales".

Ambiental	▪ *Inventario de Aguas* ▪ *Inventario de Aptitud de Suelos* ▪ *Inventario de Ecosistemas y paisaje* ▪ *Inventario de Aguas y Espacios con riesgos ambientales* ▪ *Inventario de Uso del Suelo Actual*
Evaluación Territorial	▪ *Criterios de evaluación* ▪ *Evaluación de Importancia Ecológica* ▪ *Evaluación de Vulnerabilidad* ▪ *Evaluación de Sensibilidad Ambiental* ▪ *Evaluación de Intensidad Potencial de Efectos* ▪ *Evaluación de Riesgo Ecológico (argumentación por cada componente ambiental)*
Evaluación de Capacidad de Acogida	▪ *Matriz de Capacidad de Acogida* o *Designación de Unidades Ambientales* o *Determinación de Niveles de Uso del Suelo*

Ya que al comenzar la investigación no logra reunirse la información demanda por la metodología (indicadores del Inventario Ambiental), se elabora un Diagnóstico Ambiental [99] con información georreferenciada, acudiendo a fuentes de información primaria (instituciones de gobierno, entrevistas, chequeos y observaciones de campo, interpretación cartográfica, de fotos aéreas y de imágenes satelitales). El Diagnóstico Ambiental analiza el Medio Físico-Natural y el Antrópico, evaluados luego en forma integral, para localizar problemas ambientales en el territorio. El Inventario Ambiental sintetiza información del Diagnóstico Ambiental que posibilita la Evaluación Territorial del partido. Los resultados de la Evaluación Territorial se vuelcan a una Matriz de Capacidad de Acogida, estructurada en unidades ambientales y niveles de uso para las unidades identificadas. El Diagnóstico Ambiental y la Matriz de Capacidad de Acogida constituyen adaptaciones de la metodología al caso de estudio.

[99] La Metodología base de Diagnóstico Ambiental es la utilizada por María Di Pace en el AMBA.

Se elabora un sistema de información geográfico (SIG) en *ArcGis 9.3* para almacenar, analizar, valorar, interpretar, evaluar información y desarrollar la cartografía. La integración de capas facilita la aplicación de dichas técnicas[100]. Se utiliza una Carta base de los mapas e imágenes con cursos de agua (permanentes, temporarios, zanjas y canalizaciones), límites administrativos, red ferroviaria, red vial y puentes.

Conociendo el partido de Ezeiza

Ezeiza es creado en 1997 por subdivisión las tierras de un sector poco consolidado de Esteban Echeverría. Forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. Este río, es el límite natural del partido hacia el O-NO y se ubica en la pampa ondulada. Presenta vegetación de estepa herbácea y un clima templado-húmedo. El balance hídrico de la Cuenca es positivo y los cauces, de pendientes débiles, se comportan como efluentes, es decir que su recarga principal proviene del nivel freático. La dinámica hídrica es baja y los movimientos de los cursos de agua son horizontales y lentos, fluyen en forma de manto, dando lugar a ambientes de humedales con vegetación especializada (hidrófitas). Los caudales de los arroyos que atraviesan el partido (Ortega, Aguirre, de la Paz y Cañuelas) junto con el del río Matanza, son inestables y varían en función de las precipitaciones.

El partido tiene 163.722 habitantes en 237 km^2 de superficie[101] y una baja densidad poblacional (690 hab/km^2 según INDEC, 2010). Está formado por las localidades Aeropuerto Internacional, José María Ezeiza, Jorge Canning, La Unión, Tristán Suárez y Carlos Spegazzini; la mayor densidad se presenta en José María Ezeiza y Tristán Suárez. Ezeiza presenta alrededor de 53 barrios, y 18 barrios cerrados.

---

[100] Adicionalmente se utiliza Google Earth y Autocad.

[101] La superficie ha sido proporcionada por la Dirección de Catastro del Municipio de Ezeiza (es 14 km superior a la registrada por INDEC).

La estructura urbana del partido presenta un trazado lineal, en sentido SO-NE, dispuesto a lo largo de las vías del ferrocarril Roca y la Ruta N.º 205, que se extienden de forma paralela. Estos ejes, estructuran el territorio dando lugar a una planta urbana dispuesta en forma ortogonal, con trama en cuadrícula. Otro eje paralelo a los mencionados es la autopista Ezeiza- Cañuelas, sobre la que se localizan actividades productivas, comerciales y residenciales de carácter privado.

Al igual que muchos municipios del AMBA, Ezeiza atraviesa un proceso de urbanización y presenta actividades agrícolas, ganaderas, extractivas, industriales, comerciales y residenciales. Se destaca por presentar equipamiento e infraestructura de importancia y uso a nivel metropolitano y regional, alguno de los cuales son de alta complejidad. Entre éstos, se encuentra el Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini y su zona industrial, una planta de incineración de residuos, la Estación Aeronaval Ezeiza, el Centro Atómico Ezeiza, el Complejo Penal, siete helipuertos, una estación de transformación de energía eléctrica y una red de tendido eléctrico de alta tensión[102]. Asimismo, se encuentra el Instituto Nacional del Agua (donde se realizan actividades científicas experimentales y de desarrollo), una Planta Transmisora y Receptora de Presidencia de la Nación, Haras de Policía Federal, institutos educativos nacionales (de Penitenciaría, Gendarmería y Fuerzas Armadas) y zonas de esparcimiento y de deporte como el Centro Recreativo Nacional Ezeiza, estadios, complejos deportivos y clubes públicos y privados.

La superficie urbanizada representa aproximadamente el 16 % del total, el área aeroportuaria el 12 %, el centro atómico el 3,51 %; y el resto, un poco más del 68 %, es una mixtura entre usos rurales, recreativos e industriales. El Plano de Estructura Urbana del Partido de Ezeiza (**Imagen N.º 1**), muestra muchos de los aspectos destacados en estos párrafos. Ezeiza tiene tres parques industriales

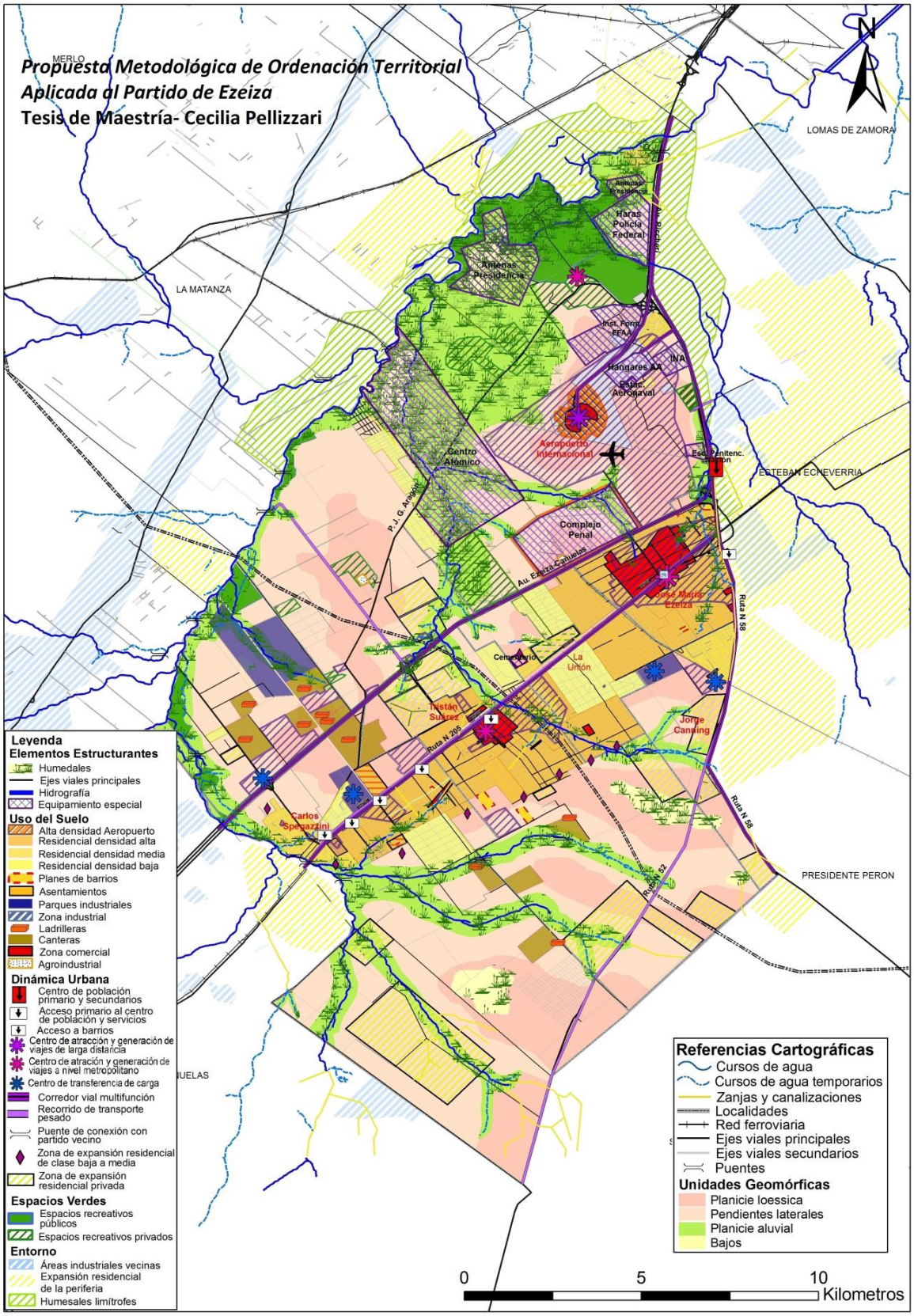
[102] Se agrega una central térmica inaugurada en 2017.

y más de 200 industrias[103]. Más del 40 % de estas, con un alto nivel de complejidad (según su rama industrial, el 24 % son metalúrgicas, fundiciones y galvanoplastías; y el 21 % es de la rama de químicos y combustibles). Al menos 19 industrias ezeicenses han sido declaradas por la Autoridad de Cuenca Matanza- Riachuelo (Acumar) como Agente Contaminante.

El municipio realiza la recolección de residuos con camiones propios y contratando a carreros, acumulando montículos de residuos sobre suelo desprotegido, en sitios de acceso público y a cielo abierto (aproximadamente 14 en todo el partido). Estos "Centros de transferencia barriales", funcionan como punto de encuentro con camiones compactadores que trasladan los residuos fuera del partido. Al momento de realizar la investigación, se identifican cerca de 54 basurales y puntos de arrojo de residuos.

[103] Esta cifra aumentaría a más del doble (400), considerando establecimientos de servicios industriales localizados alrededor del aeropuerto (AGN, 2006), que no se han identificado en esta investigación.

Imagen N.° 1: Plano de Estructura Urbana del Partido de Ezeiza.



Adaptando la Planificación Ecológica del Territorio a Ezeiza

En los siguientes párrafos, se destacan aspectos de la metodología de ordenación territorial aplicada al partido de Ezeiza, indicando las modificaciones realizadas a la propuesta metodológica original (*Planificación Ecológica del Territorio*).

Elaboración de información primaria y Diagnóstico Ambiental

La primera etapa del Proyecto OTAS, el Inventario, debe funcionar como un compilado selectivo de información útil (Salas, 2002) facilitando la labor de los pasos siguientes. Un antecedente importante, es el Diagnóstico Ambiental de Ezeiza realizado en 2009 por el Instituto de Medio Ambiente de la UNLaM[104]. Sin embargo, debido a que el inventario requiere de una base de datos exhaustiva y actualizada de actividades y sus respectivos impactos, y para disponer de información georreferenciada, se decide elaborar un Diagnóstico Ambiental.

Luego de identificar las actividades productivas del partido triangulando fuentes de información (y de realizar inventarios con su rubro y localización), se clasifican las actividades secundarias y terciarias para determinar su complejidad ambiental[105]. También se clasifican los procesos productivos según los tipos de rubros (identificando la manipulación de sustancias peligrosas y las

---

[104] Uno de los mayores aportes de este estudio (utilizado con algunas modificaciones), es la representación cartográfica de las unidades geomórficas del partido.

[105] Se designan tres categorías de complejidad de elaboración propia, en base a la Ley 11.459, pero más adecuada al caso de estudio, ya que requiere un uso de información más acotado:

-*Alta complejidad* (presenta más de uno de los siguientes componentes): manipulación de sustancias peligrosas; gran dimensionamiento o complejidad de las instalaciones (aparatos sometidos a presión, etc,); y generación de residuos especiales, o efluentes líquidos o gaseosos que requieran tratamiento;

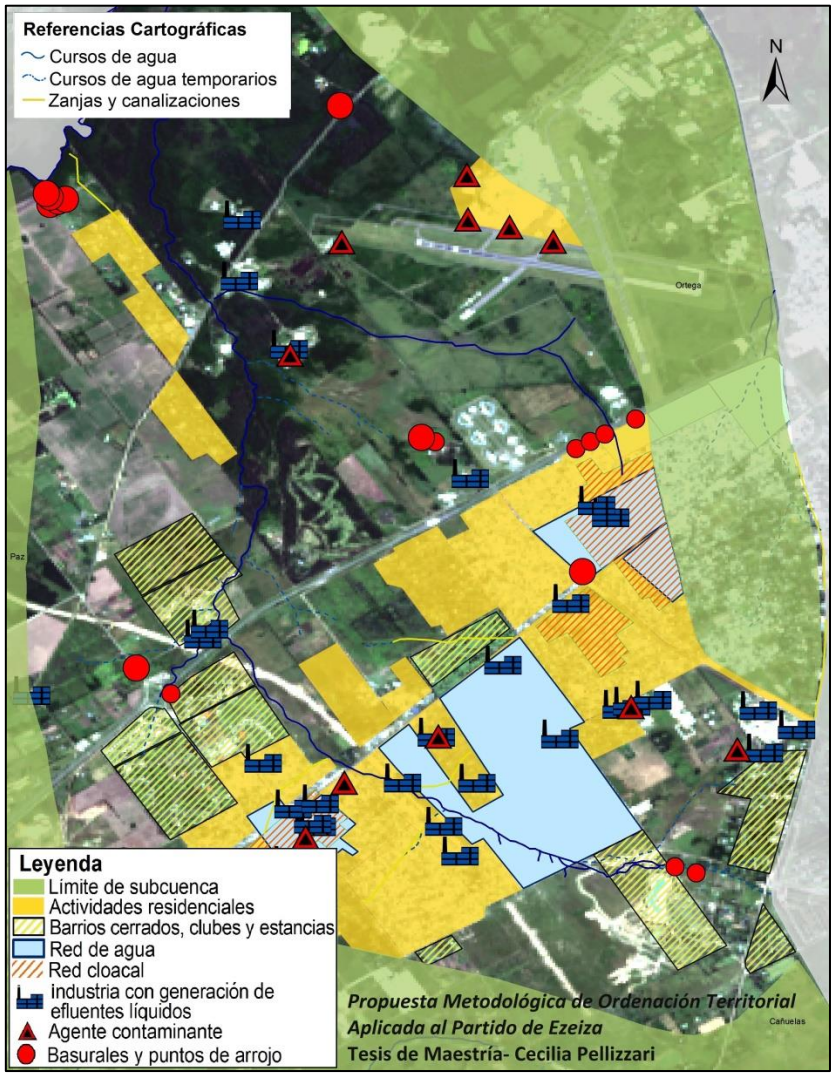
-*Media complejidad*: presenta uno de los componentes de alta complejidad;

-*Baja complejidad*: son establecimientos con procesos e impactos potenciales menores.

salidas del sistema en forma de efluentes líquidos, gaseosos y residuos). Luego, se caracterizan los tipos de contaminantes para cada factor ambiental, según las potenciales fuentes de contaminación en el partido. Esto permite diferenciar el grado de afectación (o impacto potencial) de cada establecimiento sobre cada factor ambiental estudiado (aire, agua superficial y subterránea y suelo). Este análisis cualitativo exhaustivo, realizado para suplir la carencia de información ambiental monitoreada, se coteja y complementa con relevamientos en campo, entrevistas a informantes especializados, a informantes clave y a habitantes del partido, quienes informan antecedentes de accidentes y desastres ambientales en el partido, como derrames y vuelcos ilegales de sustancias tóxicas, entre otros.

El Diagnóstico Ambiental concluye con una evaluación de síntesis de las causas y consecuencias de los principales problemas territoriales identificados; y un análisis de las actividades con generación de efluentes e impactos ambientales significativos en las 5 subcuencas identificadas, con una imagen que detalla cada una.

Imagen N.° 2: Subcuenca Arroyo Aguirre.



Implementación de la metodología Planificación Ecológica del Territorio: Inventario Ambiental, Evaluación Territorial y Evaluación de Capacidad de Acogida

Los componentes del Inventario Ambiental: Aire, Agua, Suelo, Ecosistemas y paisaje y Uso del Suelo Actual, presentan los indicadores más relevantes de la metodología *Planificación Ecológica del Territorio*, debiendo realizar algunas

modificaciones [106]. A cada componente le corresponde una cartografía específica.

Con respecto al Aire, se destacan áreas con buenas condiciones climáticas y de calidad de aire y áreas y estructuras relevantes para la descontaminación. El componente *Agua*, se subdivide en *Agua Subterránea*, que presenta áreas relevantes para la recarga del acuífero y la calidad de las aguas; y *Agua Superficial*, que señala los cursos y cuerpos de agua con altos grados de naturalidad y/o singularidad y las áreas naturales de retención de crecidas. El componente *Suelo*, exhibe zonas con funciones productivas relevantes, función reguladora, función de hábitat para flora y fauna, función de hábitat humano destacable y aquellas de singularidad o naturalidad destacadas (algunas se superponen). En el Inventario de *Ecosistemas y paisaje*, se identifican zonas con función de hábitat para flora y fauna, los hábitats con especies y biocenosis relevantes y potencialmente relevantes para especies amenazadas, las áreas de humedales y las que presentan singularidad o naturalidad. También, localizan áreas que pueden presentar interés recreativo y aquellas con aptitud o potencial para una recreación cercana a lo natural. Por último, el componente *Uso del Suelo Actual*, delimita: uso residencial diferenciando densidades, el comercial, zonas industriales, parques, ladrilleras y uso agroindustrial, zonas de explotación de recursos (áridos, agricultura y usos mixtos), zonas con usos especiales, y espacios verdes (zonas de acceso privado, público, de uso restringido y Reserva).

---

[106] Por ejemplo, la metodología original propone un componente descartado "Vivencia en el paisaje". Se realizan modificaciones nominales, como en el inventario de Ecosistemas y paisaje, denominado en la metodología original "Vegetación y Fauna"; y con respecto a su contenido, se hace menos énfasis en información referente a la flora y fauna y a aspectos de carácter biológico. El componente denominado "Suelo", cambia el nombre por Aptitud de suelos y también se modifican sus contenidos. Y se incluye el componente Inventario de Uso del Suelo Actual, considerado como adicional según la metodología del Proyecto OTAS.

Imagen N.° 3: Recorte de Inventario de Suelos del partido de Ezeiza.

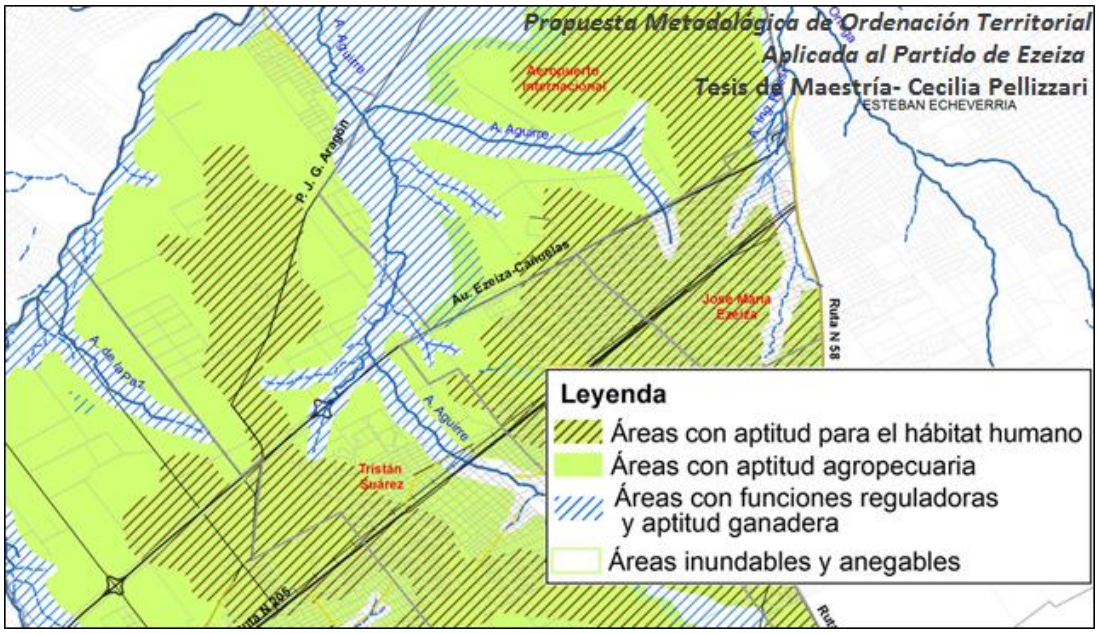
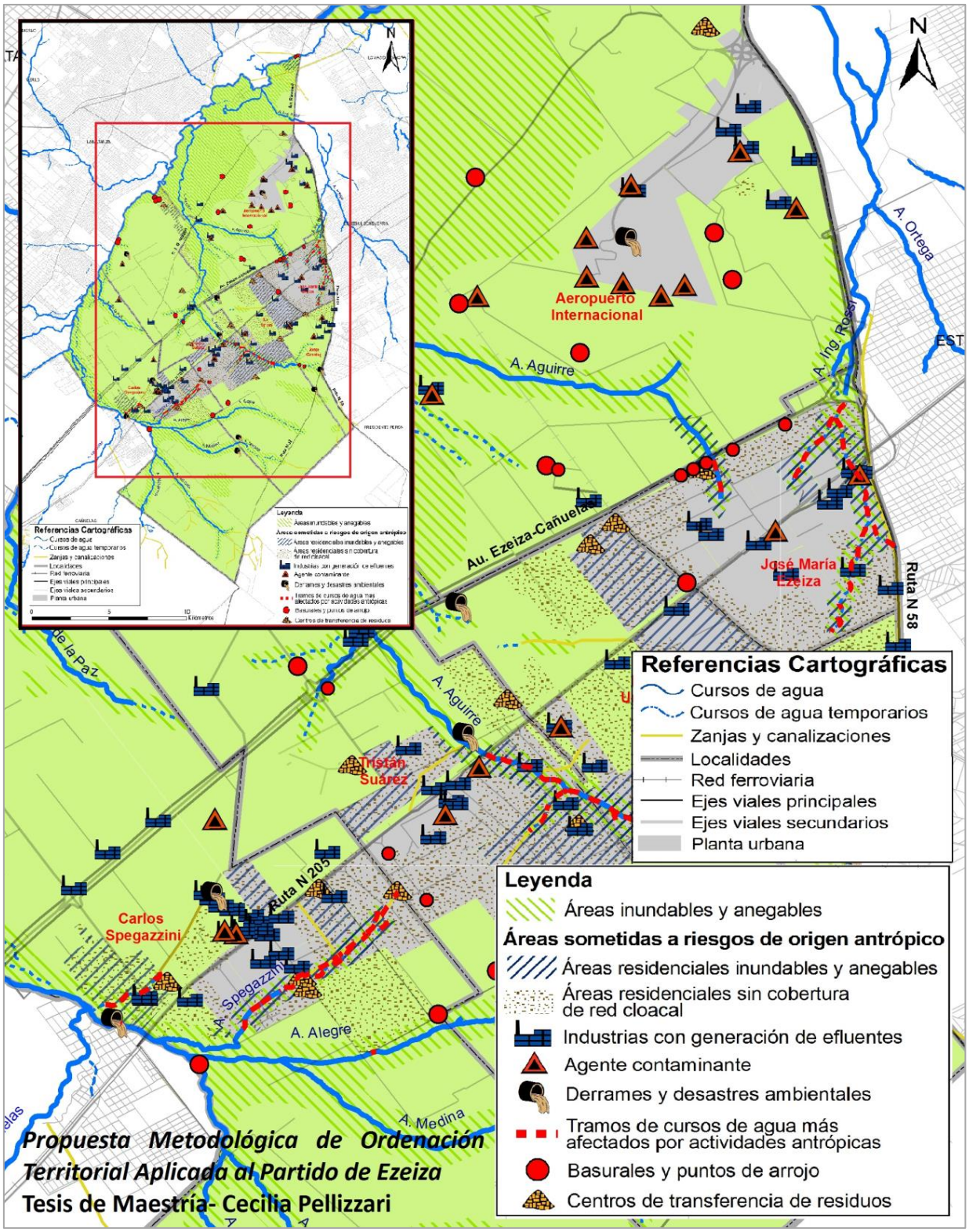


Imagen N.° 4: Recorte de Inventario de Aguas y Espacios con riesgos ambientales del partido de Ezeiza.



Evaluación Territorial

Luego de elaborar todos los componentes del Inventario Ambiental, se realiza la Evaluación Territorial, etapa a la que la planificación ecológica, considera fundamental sostener con una base argumentativa (Salas, 2002). Para otorgar transparencia al proceso de evaluación, se complementa la valoración argumentativa de la metodología original, enunciando explícitamente los Criterios de Evaluación. Estos, se enmarcan en el paradigma del desarrollo sostenible (Brundtland, 1987), sin dejar de tener presente su enfoque antropocéntrico.

Criterios aplicados en la Evaluación Territorial del partido de Ezeiza:

a) Promoción de patrones de uso que no provoquen el agotamiento de los recursos naturales[107].

b) Aplicación de un principio precautorio ante la posibilidad de generación de impactos negativos de relevancia.

c) Aplicación de un principio de no regresión.

d) Minimización de los impactos ambientales.

e) Recomposición de daños ambientales.

f) Priorización de la calidad de vida por encima de objetivos económicos individuales.

g) Promoción de un desarrollo económico equitativo.

h) Incorporación de criterios conservacionistas en la gestión de los recursos naturales e intervenciones en el entorno.

i) Internalización de los costos ambientales del desarrollo territorial e industrial.

j) Promoción de la planificación territorial a largo plazo.

---

[107] Adaptado de uno de los preceptos de la planificación del paisaje, introducido en Alemania por la Ley Federal de Protección de la Naturaleza de 1976 (Art. 1, inciso 1), en referencia a la disponibilidad de los recursos naturales (Salas, 2002).

La Evaluación de Importancia Ecológica, considera las funciones ecológicas o ambientales desempeñadas por los componentes ambientales del ecosistema expuestos en el Inventario, que además de poseer un valor intrínseco, brindan servicios ambientales a nivel general. En esta evaluación se asigna un rango de importancia Alta, Media o Baja a cada componente. A continuación, se expone un fragmento de la Evaluación de Importancia Ecológica.

Imagen N.º 5: Recorte de Evaluación de Importancia Ecológica del partido de Ezeiza.

Componentes Ambientales			Importancia Ecológica
Aire		- Áreas con buenas condiciones climáticas y de calidad de aire.	MEDIA
		- Áreas y estructuras relevantes para la descontaminación.	
Agua	Subterránea	- Áreas relevantes para la recarga del acuífero.	ALTA
		- Calidad de las aguas.	
	Superficial	- Cursos y cuerpos de agua con altos grados de naturalidad y/o singularidad.	
		- Áreas naturales de retención de crecidas.	

La Evaluación de vulnerabilidad o susceptibilidad, estima los efectos ambientales generados por actividades y otras formas de ocupación e intervención antrópicas. La vulnerabilidad es la capacidad de un sistema (un espacio o una población) para absorber, amortiguar y/o mitigar cualquier evento fuera de los niveles normales, producido por una perturbación (Edilma, 2007). Esta evaluación se expone en una tabla donde los componentes ambientales aire, agua, suelo, y ecosistemas y paisaje, se disponen en columnas y se evalúa la vulnerabilidad que ocasionen las actividades en cada unidad geomórfica identificada en el territorio. Se aplica una valoración ordinal en la tercera columna, según se observa a continuación.

Imagen N.º 6: Recorte de Evaluación de Vulnerabilidad del partido de Ezeiza.

Componentes		Uso o actividad	Vulnerabilidad
Agua	Subterránea	En planicies aluviales y bajos y cubetas	
		- aeropuerto - centro atómico - industrial - residencial urbano - extracción de áridos - comercial - autopista o eje vial primario - agroindustrial	ALTA
		- industria equina - ganadería - agricultura	MEDIA
		- residencial de baja densidad - esparcimiento	BAJA
		- espacio protegido	-
		En planicie loessica y pendientes laterales	
		- aeropuerto - centro atómico	ALTA
		- industrial - residencial - comercial - extracción de áridos	MEDIA

La sensibilidad ambiental, es la afectación de los componentes ambientales expresada como transformaciones o cambios producto de la alteración de los procesos físicos, bióticos y socioeconómicos que generan las actividades antrópicas (Salas, 2002), y se realiza integrando los dos pasos de evaluación previos.

Imagen N.º 7: Recorte de Evaluación de Sensibilidad Ambiental del partido de Ezeiza

Componentes	Uso o actividad	Vulnerabilidad
Suelo	En planicie loessica y pendientes laterales	
	- aeropuerto - centro atómico - extracción de áridos	ALTA
	- residencial urbano - industrial	MEDIA A ALTA
	- autopista o eje vial primario - comercial	MEDIA

.

La intensidad potencial de efectos es la intensidad con que se manifiestan los efectos ambientales de usos y formas de intervención antrópicas sobre

componentes ambientales del territorio. De acuerdo con el ARE, es una estimación potencial frente a la probabilidad de ocurrencia de distintos tipos de perturbaciones (Salas, 2002). Aquí se enfatiza la concentración de los efectos considerados anteriormente, generados por la proximidad y/o superposición de múltiples actividades en el espacio y en el tiempo.

Imagen N.º 8: Recorte de Evaluación de Intensidad Potencial de Efectos del partido de Ezeiza.

Componentes		Uso o actividad	Intensidad de efectos
Agua	Subterránea	En planicies aluviales y bajos y cubetas	
		- aeropuerto - centro atómico - aglomerado industrial - industrial - agroindustrial - residencial urbano - extracción de áridos	ALTA
		- comercial - autopista o eje vial primario - residencial de baja densidad - industria equina - ganadería - agricultura - esparcimiento	MEDIA
		- espacio protegido	-

La Evaluación de Riesgo Ecológico, resulta de la interpretación de los pasos anteriores, considerando que se ha alcanzado una visión más completa de las relaciones causa- efecto, y se conocen los componentes afectados. Metodológicamente, resulta de cruzar en un cuadro de doble entrada la Sensibilidad de los componentes con la Intensidad Potencial de los efectos. Cada componente ambiental es evaluado en forma cualitativa y con argumentación detallada.

Matriz N.º 1: Modelo de Evaluación de Riesgo Ecológico. Fuente: Salas, 2002.

Referencia: R.P.: requiere ponderación cualitativa en cada caso.

Componentes Ambientales / Usos del Territorio		Sensibilidad		
		ALTA	MEDIA	BAJA
Intensidad Potencial	ALTA	ALTO	R.P.	R.P.
	MEDIA	R.P.	MEDIO	R.P.
	BAJA	R.P.	R.P.	BAJO

La matriz permite obtener el riesgo ecológico resultante de la integración de:

- Sensibilidad alta e intensidad potencial alta = riesgo ecológico alto;
- Sensibilidad media e intensidad potencial media = riesgo ecológico medio; y
- Sensibilidad baja e intensidad potencial baja = riesgo ecológico bajo.

En esta matriz, se disponen los resultados de las ponderaciones de los efectos de cada actividad y de la sensibilidad de los componentes ambientales en orden de mayor a menor riesgo ecológico. La Intensidad potencial del efecto de usos o actividades de cada componente ambiental en filas; y la Sensibilidad ambiental, en columnas. Así, se integran las calificaciones obtenidas anteriormente. A continuación, se expone un recorte de la Matriz de Evaluación de Riesgo Ecológico a modo de ejemplo.

Imagen N.º 9: Recorte de Matriz de Evaluación de Riesgo Ecológico del partido de Ezeiza.

		Sensibilidad ambiental			
Intensidad potencial del efecto de usos o actividades		ALTA	MEDIA	BAJA	
AGUA SUBTERRÁNEA					
En planicies aluviales y bajos y cubetas:					
- aeropuerto	A	ALTO			Riesgo Ecológico
- centro atómico		ALTO			
- aglomerado industrial		ALTO			
- industrial		ALTO			
- agroindustrial		ALTO			
- residencial urbano		ALTO			
- extracción de áridos		ALTO			
- comercial		Alto			
- industria equina	M		MEDIO		
- ganadería			MEDIO		
- esparcimiento			MEDIO		

En la **Imagen N.º 9**, las celdas con un Riesgo Ecológico donde la integración de las valoraciones de Intensidad potencial de efectos y la Sensibilidad ambiental coincide, son completadas en mayúscula. Por ejemplo, donde la Intensidad potencial del efecto del aeropuerto sobre el agua subterránea en una zona de planicies aluviales y bajos y cubetas resulta Alta, y la Sensibilidad ambiental en el mismo componente y la misma zona también es Alta; el resultado es un Riesgo Ecológico ALTO. Los casos donde la intensidad de efectos de usos es Alta, y la Sensibilidad ambiental Media a alta (indicado en minúscula), se evalúan individualmente fundamentando su calificación.

La Matriz de Capacidad de Acogida no forma parte de la metodología del Proyecto OTAS; es diseñada en función del caso de estudio y de los resultados de las etapas anteriores. De esta manera, las actividades y emplazamientos ezeicenses se agrupan en los niveles de uso: Recuperación, Conservación y Protección, Esparcimiento y Desarrollo [108] (columnas); que van desde la

[108] Las actividades deben ser entendidas en el marco de un régimen establecido para su puesta en funcionamiento (por ejemplo, normativa aplicable a la producción industrial.

protección de los ecosistemas, hasta la explotación de los recursos. A su vez, estos niveles presentan subgrupos con actividades específicas.

Por ejemplo, el nivel de uso Desarrollo, está subdividido en: Agrario, Pecuario, Industrial y Urbano, incluyendo actividades de Minería o decapitación de suelos. Para este nivel, el uso Agrario abarca las siguientes actividades y emplazamientos: Recolección y agricultura de subsistencia, Agricultura extensiva, Agricultura semi-intensiva e intensiva, Edificaciones ligadas a la explotación, Pastoreo extensivo, Producciones de subsistencia, Equinos y ganadería extensiva, Equinos y ganadería semi-intensiva e intensiva y Edificaciones ligadas a la explotación.

Por otra parte, el territorio subdividido en unidades ambientales o territoriales según la variabilidad de sus características y los requerimientos de manejo. Para ello, se designan unidades de síntesis si hay componentes estructurantes; o se definen unidades funcionales, si se trata de sitios destacados por la interacción de unidades disímiles con una dinámica conjunta. Completando la matriz de acogida en total se identifican 13 unidades ambientales (filas). Estas son: Humedales en zonas sin ocupación y de esparcimiento; Humedales en zonas rurales; Humedales en zonas residenciales y periurbanas; Humedales en zonas urbanas; Humedales en presencia de actividades que comprenden procesos industriales; Ecotono entre humedales y pendientes laterales; Pendientes laterales en zonas residenciales y periurbanas; Pendientes laterales sin ocupación intensiva; Pendientes laterales con ocupación industrial o urbana; Pendientes laterales con explotación de suelos; Planicie loessica con ocupación industrial o urbana; Planicie loessica sin ocupación intensiva; y Planicie loessica con explotación de suelos.

El rango de calificaciones utilizado en la Matriz es: vocacional (V), compatible (C), compatible con limitaciones (Cl), aceptable con medidas preventivas (Am), e incompatible (I).

Imagen N.º 10: Recorte de la Matriz de Capacidad de acogida del partido de Ezeiza.

Unidades Ambientales		Niveles de Uso	Recuperación			Conservación y protección				Esparcimiento				Desarrollo																			
															Agrario					Pecuario					Industrial					Urbano			
			Remediación de la contaminación	Recuperación ambiental	Recuperación ecosistémica	Preservación estricta	Actividades científico educativas	Conservación activa: regeneración del ecosistema/ repoblación forestal	Parques lineales de esparcimiento y contemplación (recreo controlado)	Baño y actividades náuticas	Pesca	Camping	Actividades recreativas culturales y espacios deportivos	Minería de suelos	Recolección y agricultura de subsistencia	Agricultura extensiva	Agricultura semi- intensiva e intensiva	Edificaciones ligadas a la explotación	Pastoreo extensivo	Producciones de subsistencia	Equinos y ganadería extensiva	Equinos y ganadería semi-intensiva e intensiva	Edificaciones ligadas a la explotación	Piscicultura	Centro atómico	Agroindustrial	Industrial de peso	Actividades comerciales de medio a alto impacto	Residencial urbano con usos mixtos (industrial y comercial)	Residencial de baja densidad	Autopista o eje vial primario	Equipamiento urbano
Humedales y Sistemas hídricos	1. Humedales en zonas sin ocupación y de esparcimiento																													I	I	I	I
Humedales y Sistemas hídricos	2. Humedales en zonas rurales																													I	I	I	I
Humedales y Sistemas hídricos	3. Humedales en zonas residenciales y periurbanas																													I	I	I	I
Humedales y Sistemas hídricos	4. Humedales en zonas urbanas																													I	I	Am	I
Humedales y Sistemas hídricos	5. Humedales en presencia de actividades que comprenden procesos industriales																													I	I	Am	I
Pendientes laterales	6. Ecotono entre humedales y pendientes laterales																													I	I	Am	Am
Pendientes laterales	7. Pendientes laterales en zonas residenciales y periurbanas																													Am	C	CI	Am
Pendientes laterales	8. Pendientes laterales sin ocupación intensiva																													Am	C	CI	Am
Pendientes laterales	9. Pendientes laterales con ocupación industrial o urbana																													Am	C	CI	Am
Pendientes laterales	10 Pendientes laterales con explotación de suelos																													-	-	-	-
Planicie loessica	11 Planicie loessica con ocupación industrial o urbana																													V	V	V	CI
Planicie loessica	12 Planicie loessica sin ocupación intensiva																													V	V	V	V
Planicie loessica	13 Planicie loessica con explotación de suelos		N	N	N	C	C	C	C	CI	V	CI	CI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unidades Ambientales	Humedales y Sistemas hídricos	Niveles de Uso	Recuperación			Conservación y protección				Esparcimiento				Desarrollo																			
															Agrario																		
			Remediación de la contaminación	Recuperación ambiental	Recuperación ecosistémica	Preservación estricta	Actividades científico-educativas	Conservación activa: regeneración del ecosistema/ repoblación forestal	Parques lineales de esparcimiento y contemplación (recreo controlado)	Baño y actividades náuticas	Pesca	Camping	Actividades recreativas culturales y espacios deportivos	Minería de suelos	Recolección y agricultura de subsistencia	Agricultura extensiva	Agricultura semi- intensiva e intensiva	Edificaciones ligadas a la explotación															
Unidades Ambientales	Humedales y Sistemas hídricos	1. Humedales en zonas sin ocupación y de esparcimiento	N	N	N	V	CI	V	CI	Am	Am	Am	I	I	Am	I	I	I															
Unidades Ambientales	Humedales y Sistemas hídricos	2. Humedales en zonas rurales	N	N	N	V	CI	C	C	-	-	-	-	I	Am	I	I	I															
Unidades Ambientales	Humedales y Sistemas hídricos	3. Humedales en zonas residenciales y periurbanas	N	N	N	V	V	V	V	V	V	Am	I	I	Am	I	I	I															
Unidades Ambientales	Humedales y Sistemas hídricos	4. Humedales en zonas urbanas	N	N	N	C	V	V	V	-	-	-	-	I	-	-	I	I															
Unidades Ambientales	Humedales y Sistemas hídricos	5. Humedales en presencia de actividades que comprenden procesos industriales	N	N	N	V	Am	V	Am	-	-	-	-	I	I	I	I	I															

Resultados y lecciones aprendidas

El principal resultado es la Matriz de capacidad de acogida del partido de Ezeiza, que permite identificar niveles de uso de suelo alternativos, diferenciando restricciones o prioridades de acuerdo con las características territoriales. Esto provee una multiplicidad de opciones a lo largo del territorio, dada por las distintas unidades ambientales. Asimismo, se identifican zonas que, por su contaminación, vulnerabilidad o riesgo ambiental, no son aptas para emplazamientos humanos; las zonas que requieren de medidas de recuperación, y aquellas que pueden ser sometidas a iniciativas de conservación y protección con actividades de conservación activa (científicas y educativas, entre otras).

Por su parte, las cartas de inventario de Aire, Aguas, Aptitud de Suelos, Ecosistemas y paisaje, Aguas y Espacios con riesgos ambientales y Uso del Suelo Actual, constituyen un insumo para la toma de decisiones.

Se puede decir que la tarea más ardua ha sido la elaboración del Diagnóstico Ambiental, debido a las dificultades de acceso a información en el contexto actual a nivel metropolitano. El Diagnóstico Ambiental permite tomar un conocimiento profundo del territorio, de las actividades que en este se desarrollan, de su población y variabilidad ambiental. Es una etapa que podría evitarse, sólo si se dispone de información adecuadamente sistematizada del territorio en estudio, lo cual no es muy usual. En esta investigación, la labor realizada para ello (la estimación cualitativa de los efectos actuales y potenciales sobre el ambiente de las actividades desarrolladas), permitió avanzar con las etapas que propone la metodología de ordenación territorial. Incluso, en algunos casos, se observa que la información procedente de fuentes primarias (incluyendo el trabajo de campo) debidamente cotejada, puede ser más acertada que la disponible en fuentes oficiales. Asimismo, la evaluación sintética por subcuencas es recomendable, junto con aspectos morfodinámicos, de los suelos y la dirección de escurrimiento subterráneo, proporcionan una base científica para facilitar y fundamentar estimaciones de tipo cualitativo.

Es importante mencionar la carencia de un registro histórico oficial respecto de los antecedentes de contaminación, tanto en el partido de Ezeiza, como a nivel regional. En referencia a esto, una de las industrias consideradas como agente contaminante por Acumar durante el período de realización de esta Tesis, está radicada en Ezeiza desde el año 1955 (beneficiada en 2016 con la aprobación de un plan de reconversión industrial). Otro tanto, sucede con los antecedentes del aeropuerto, entre otros casos de público conocimiento. Se destaca que la legislación permite límites de vuelco muy laxos, con fiscalizaciones insuficientes, a pesar de ser un contexto crítico el de esta cuenca, ya que ha sido considerada como uno de los sitios más contaminados del mundo.

Una de áreas con mayor vulnerabilidad desde el punto de vista ecológico (correspondiente a las zonas de humedales) con un alto riesgo ecológico identificadas, se presenta en el sector sur del Aeropuerto Internacional, que limita con las nacientes de un brazo del Aº Aguirre, en territorio

correspondiente al CAE y en la zona urbana de José María Ezeiza y Tristán Suárez. En Carlos Spegazzini los humedales más afectados pertenecen al Aº Cañuelas, que atraviesa una zona urbana y una zona industrial; al Medina, en cuya margen derecha, existe una ladrillera; y al Aº Alegre, que ha recibido impactos ambientales por vuelcos industriales. Se destaca que, al momento de realizar esta investigación, comienzan a instalarse las primeras industrias del Polo Industrial Ezeiza, localizado en una zona de humedales (por lo tanto, en un sector con el nivel freático alto e inundable) y en un terreno atravesado por el Aº de la Paz.

Conclusiones y recomendaciones

Con respecto a la práctica de adaptación de la metodología a un caso de estudio, se concluye que constituye un buen indicador, en favor del respeto a la singularidad que presenta cada territorio y medio antrópico a nivel local. Asimismo, se destaca que para realizar la ordenación territorial es fundamental disponer de información cualificada.

Se hace hincapié en la importancia de los Criterios de evaluación detallados anteriormente, considerándolos como un elemento fundamental ausente en la mayor cantidad de Planes de Ordenamiento territorial.

Teniendo en cuenta la metodología utilizada para determinar la capacidad de acogida de Ezeiza, en esta tesis, se proponen presupuestos mínimos a incluir en la ordenación territorial a nivel municipal, a saber:

1. Marco teórico completo. Con detalle de los criterios utilizados en la evaluación diagnóstica y los principios orientadores de la ordenación como parte de los objetivos territoriales o de la construcción de escenarios.

2. Principio precautorio. La incorporación del principio precautorio en los procesos de diagnóstico, evaluación y desarrollo de propuestas de planificación territorial es fundamental para anticiparse a alteraciones ambientales. Además, favorece la internalización de los costos ambientales y sociales del desarrollo.

3. Diagnóstico Ambiental. Contar con un Diagnóstico ambiental, es primordial para la correcta identificación y caracterización del entorno, de situaciones críticas de carácter ambiental y de desequilibrios territoriales y sociales; y también para la identificación de tendencias y potencialidades.

4. Delimitación de zonas inundables y anegables, de deslizamientos, con erosión, o con deterioro, degradación o contaminación ambiental. Se entiende que la identificación y delimitación de este tipo de zonas, forma parte de un Diagnóstico Ambiental completo, no obstante, existen planes de ordenamiento territorial que no tratan estos aspectos en forma explícita.

5. Delimitación y caracterización de ecosistemas. La identificación de los ecosistemas, de los servicios ambientales y sus funciones destacadas, ya sean de protección, de soporte biológico, de provisión de recursos, de regulación climática o hídrica, entre otras; es necesaria tanto como insumo en el diseño de la ordenación territorial, como para establecer una base argumentativa del modelo propuesto. Asimismo, es importante establecer un orden de importancia con respecto a cada uno de ellos.

6. Delimitación y caracterización de ecosistemas o recursos naturales con agotamiento por actividades de explotación. El agotamiento de recursos o el deterioro de los ecosistemas, es otro aspecto importante que debe tenerse en cuenta en el marco del manejo planificado de los mismos.

7. Matriz o mapa de capacidad de acogida del territorio para distintos usos de suelo y actividades. Aunque parezca elemental, existen planes de ordenamiento territorial que no exponen estos elementos, que constituyen el resultado elemental de una evaluación territorial.

Bibliografía

Auditoría General de la Nación (2009). Informe de Auditoría al Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA): http://agn.gov.ar/files/informes/2010_048info.pdf

Cicerone, Daniel, Paula Sánchez Proaño y Silvia Reich (2005). Contaminación y medio ambiente. Colección Ciencia Joven 21. Editorial Eudeba. Buenos Aires.

Edilma, Violeta J.; Foguelman, Dina y Omacini, Marina (2007). Ecología y medioambiente: de la A hasta la Z. Colección Diversus. Ediciones La llave. Buenos Aires.

Fuschini Mejía, Mario (1994). El agua en las llanuras. Oficina Regional de Ciencia y Tecnología para América Latina y el Caribe, UNESCO; y Programa Hidrológico Internacional. Montevideo.

Gómez Orea, D., (1994) Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico. Instituto Geominero de España y Editorial Agrícola Española. Madrid.

INTRUPUBA (2007). Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.

Instituto De Medio Ambiente (2009). Universidad Nacional de La Matanza. Diagnóstico Ambiental de Ezeiza. Buenos Aires.

Obras Sanitarias de la Nación (1973). Manual de Laboratorio para Técnicos Sanitarios. Empresa Obras Sanitarias de la Nación.

Pereyra, Fernando X. (2004). Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental. Departamento de Ciencias Geológicas FCEyN Universidad de Buenos Aires y SEGEMAR. Revista de la Asociación Geológica Argentina, 59 (3): 394-410. Buenos Aires.

Rumié, V.; Vidal, R., (2006). Proyecto Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago. Informe Final. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile; División Análisis y Control de Gestión, Departamento de Ordenamiento Territorial de Chile; GTZ.

Salas, E., (2002). Planificación Ecológica del Territorio. Guía Metodológica. Gobierno Regional Metropolitano de Chile; Departamento de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile; y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Salas, E.; Friedhelm B., (2008). Planificación y Proyectos Territoriales. "Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral". Cooperación chilena-alemana. Programa de Descentralización y Desarrollo Regional – REGIÓN ACTIVA: Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación; GTZ.

Santa Cruz, J.N. (1972). Estudio sedimentológico de la Formación Puelches. Provincia de Buenos Aires. Revista de la Asociación Geológica Argentina.

Sánchez, R., (2009). Ordenamiento Territorial. Bases y Estrategia Metodológica para la Ordenación Ecológica y Ambiental de Tierras. Orientación Gráfica Editora. Buenos Aires.

Tujchneider, O. y Díaz, E. (1982). Aspectos Geomorfológicos Cuantitativos de la Región Superior y Media de la Cuenca del Río Matanza Provincia de Buenos Aires. Argentina. Actas Geológicas Lilloanas. Tomo XIV. Vol. 1. ISSN 1512-4186. Argentina.

Vasilachis de Gialdino, I., (2006). Estrategias de Investigación Cualitativa. Herramientas Universitarias. Biblioteca de Educación. Editorial Gedisa. Barcelona.

Sujetos sociales agrarios en procesos de transformación territorial. Reflexiones sobre el proceso de construcción e implementación de un proyecto de investigación[109]

Autores: Graciela Preda[110] y Daniela Mathey[111]

Planteo de la problemática

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Argentina, es un organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera, dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Fue creado en 1956 y presenta desde su génesis un diseño organizativo innovador que es la integración en un mismo cuerpo institucional de las funciones de investigación agropecuaria y extensión rural.

---

[109] Una versión preliminar fue presentada en el V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS).

[110] Doctora en Estudios Sociales Agrarios (Universidad Nacional de Córdoba).Coordinadora Proyecto Específico "Sujetos Sociales Agrarios en procesos de transformación territorial". Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014/2018). Coordinadora de Investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar - Región Patagonia (2012/2015). Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Participante en proyectos de investigación (UNVM y UNCOMA). Investigadora del Grupo de Estudios Agropecuarios (UNR) y del Programa de Estudios Conflictividad agraria y Desarrollo rural (CEA, CONICET–UNC). Docente de Grado y Posgrado (UNR, UNVM, UNC, UNCOMA). Contacto: preda.graciela@inta.gob.ar

[111] Licenciada en Sociología, graduada en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Magíster en Estudios Sociales Agrarios, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina (FLACSO). Es investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la Estación Experimental Agropecuaria Mendoza. Contacto: mathey.daniela@inta.gob.ar

En la cartera programática (2013-2018), las actividades se han organizado en proyectos Regionales con enfoque territorial, Redes y Programas Nacionales. El Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios comenzó en mayo de 2014 y tiene como misión "contribuir a que los territorios avancen hacia un desarrollo sustentable, a través de la generación de conocimientos y el fortalecimiento de competencias, mediante una construcción colectiva y poniendo énfasis en los sujetos y los procesos sociales" (Alemany et al. 2014: 54).

El proyecto Sujetos sociales agrarios en procesos de transformación territorial se origina como línea estratégica de acción dentro de este Programa. Teniendo en cuenta que generalmente los estudios rurales han estado representados por el análisis a nivel de las explotaciones agropecuarias, este proyecto se propone complejizar el mismo incorporando una mirada interpretativa e interdisciplinaria. Su finalidad es no sólo comprender qué tipo y cuánta producción agropecuaria se realiza sino quiénes y cómo lo hacen, quiénes reciben los diferentes impactos de las transformaciones y cuáles son sus respuestas (Bendini, 2014).

El mundo rural no ha quedado exento de las transformaciones en el marco de su inserción en el proceso de globalización dominante, donde se desdibuja cada vez más la separación entre lo urbano y lo rural. En los hogares rurales parte de sus ingresos proviene de actividades no agrícolas y un porcentaje creciente de productores y empleados en la agricultura tienen residencia urbana. En tanto el desarrollo de la agricultura es inseparable de la calidad de sus vínculos con los servicios y la industria. Instalándose la globalización como un pensamiento único en un conjunto heterogéneo de situaciones históricas, políticas, económicas y sociales de las unidades componentes (Preda, 2015). En este contexto la agricultura acrecienta su inserción en el sistema agroalimentario

mundial, cuya dinámica de alcance global la fue integrando a la vez que subordinando de manera progresiva, especialmente a la agricultura de los países menos desarrollados. No sería posible entender este proceso de transformación de la agricultura, aisladamente de los cambios estructurales que ocurrieron en la economía mundial en las últimas décadas, como parte integral del proceso de globalización de la producción. La difusión a escala mundial de rasgos acordes a la modernización agraria propia de los países industrializados derivó en una creciente subordinación de los sectores agropecuarios y agroalimentarios mundiales a las relaciones de producción y consumo organizadas por las compañías transnacionales (Teubal y Rodríguez, 2002; Rubio, 2007).

Inserto en este contexto, el sector agropecuario argentino ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Datos censales muestran la disminución del 20% de las explotaciones en el periodo 1988-2002, incrementándose 24% la superficie promedio a nivel nacional (Obschatko et al. 2006). Datos que dan cuenta del intenso proceso de concentración productiva.

Asimismo, y como consecuencia de los procesos señalados, diferentes estudios que abordan los cambios en el sector agropecuario local rescatan diversos procesos y problemáticas, entre los que podemos mencionar: el surgimiento de nuevos actores; la competencia por el uso del suelo productivo con otras actividades económicas; el avance de la frontera agropecuaria, especialmente la sojización en regiones extra pampeanas; el avance urbano sobre tierras productivas; los conflictos sociales por la apropiación de recursos naturales; los cambios tecnológicas que dan lugar a cambios en la organización del trabajo (Neiman, 2010; Hernández, 2007; Reboratti, 2005; Preda, 2012).

Estas transformaciones, que acontecieron en las últimas décadas y se manifiestan actualmente en los territorios rurales, son abordados desde una mirada crítica a partir de estudios centrados en la interpretación del comportamiento, representaciones e identidades de los diferentes actores -que por naturaleza son heterogéneos y cambiantes- como así también de los procesos que los generan y modulan.

La existencia de un proyecto centrado en generar conocimiento sobre los sujetos sociales agrarios en una institución de investigación agropecuaria vinculada al desarrollo rural resulta una innovación. En este sentido, creemos que el surgimiento de este espacio de investigación -demandado e impulsado desde la institución- se inscribe en una creciente "tendencia a otorgar más importancia a las variables sociales y culturales dentro del desarrollo rural" (Arach, 2008: 78). Este autor sitúa estas tendencias en un marco más amplio de transformaciones en el campo de las políticas de desarrollo rural vinculado a los debates en torno al concepto mismo de desarrollo y las propuestas bajo esos esquemas, como así también señala la orientación hacia enfoques integrales a fin de ampliar los aspectos técnicos y económicos que habían sido predominantes.

En este marco, el objetivo de este trabajo es compartir reflexiones acerca del desarrollo del proyecto en sus cuatro años de trayectoria en cuanto al enfoque conceptual, su organización y los principales desafíos. Estos últimos se refieren centralmente a la generación de conocimiento sustantivo en torno a líneas y/o temas estructurantes a partir de los diferentes abordajes teórico-metodológicos presentes en los diferentes estudios empíricos y el abordaje de la cuestión

agraria a partir de la inexistencia de mirada interdisciplinar en algunos grupos de investigación[112].

Marco conceptual y organizativo del proyecto

El Programa Nacional y por ende el Proyecto se enmarcan en un enfoque territorial donde se concibe al territorio como un espacio socialmente construido "a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, sociales, culturales y políticos" (Albaladejo, 2004 citado en Alemany et al. 2014: 35). No sólo contempla el espacio físico sino la materialización de las actividades humanas en el mismo y es, por ello, una "una realidad relacional" (Santos, 1996: 27) en la que se configuran miradas y perspectivas que compiten, se superponen, se niegan, se disputan, conforman complejidades, en ocasiones irresolubles. En este sentido, el territorio es entendido como manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales (Raffestin, 1993).

Desde este marco conceptual entendemos que el análisis de los sujetos sociales y sus relaciones constituye una dimensión teórica central para comprender los procesos de transformación territorial.

Asimismo, dado que a un sujeto se le atribuyen determinados recursos, una ubicación en el marco de una estructura y determinadas condiciones sociolaborales, creemos necesario abordar la estructura agraria, entendida desde una complejidad que incluye las posiciones estructurales de los sujetos en

[112] El equipo de redacción del proyecto estuvo compuesto por Graciela Preda, Daniela Mathey, Guido Prividera, Emiliano Dibella, Eugenia Muzi, Lisandro Martinez, Paula Sacchi, Cecilia Aranguren y Daniel Cabral. El equipo de gestión lo conforman G. Preda, D. Mathey y G. Prividera.

el circuito de la producción (Aparicio y Gras, 1999). En este sentido, el sujeto social no debiera ser considerado únicamente como un reflejo de las estructuras o dispositivos, puesto que en todas sus dimensiones es más de lo que ya tiene atribuido. El sujeto social tiene el potencial de transformar, crear estrategias de vida, reflexionar y poner en juego su deseo, sus capacidades discursivas, su proyecto de futuro, su potencial de acción individual y colectiva. Es decir, tiene capacidad de agencia, de actuar de forma autónoma más allá de los condicionamientos que impone el sistema social (Sautu, 2005). De modo que la complejidad que encontramos en la comprensión de los sujetos sociales no refiere a la suma de los diferentes atributos de los actores, sino que se trata de una constelación de significados que adquieren las acciones y las prácticas de los sujetos sociales (Bendini, 2014).

Igualmente, se asume una mirada que reconoce la heterogeneidad producto de la diferente inserción en la estructura social agraria y las trayectorias sociales de los agentes, aspectos culturales e identitarios que conforman marcos de interpretación del mundo, cursos de acción e interacción social (Sautu, 2014). Reconociendo no solo "la diversidad y heterogeneidad entre los sujetos que conforman entidades sociales" sino también en la "constitución de cada sujeto" (Saltalamacchia, 2005: 61). En este sentido, el surgimiento de nuevos sujetos sociales en el espacio agrario argentino y desplazamiento de otros ha configurado un escenario de mayor complejidad que requiere de un abordaje interdisciplinar para su mejor comprensión.

A partir de estos lineamientos, el proyecto se propone como objetivo general "Analizar y comprender las dinámicas de constitución y transformación de los sujetos sociales agrarios en diferentes territorios"; y como objetivos específicos: 1) Fortalecer conceptual y metodológicamente los equipos locales para el estudio y trabajo con diferentes sujetos sociales; 2) Caracterizar y analizar los

sujetos sociales agrarios en el marco de transformación de la estructura social agraria en distintos territorios; y 3) Profundizar la comprensión de los sujetos sociales a partir del estudio de sus identidades, trayectorias, prácticas y conflictos.

De este modo, el proyecto tiene dos componentes centrales, por una parte, la generación de conocimiento acerca de estructura y acción social y, por otra parte, la gestión de capacitación y acompañamiento teórico-metodológico de las investigaciones.

Y teniendo en cuenta que se conforma a partir de diversos estudios empíricos, se focaliza el análisis en niveles macro y micro social, interviniendo explicaciones e interpretaciones en términos del orden social y de la agencia humana para los estudios centrados en patrones recurrentes de comportamiento y en las interrelaciones del sistema social o, en la acción e interacción social, sus significados subjetivos e interpretaciones (Sautu, 2005)[113]. Asimismo, cabe dar cuenta de la aclaración que realiza la autora: Si bien desde los estudios macro sociales centrados en cuestiones estructurales se suele recurrir al orden social para explicarlo y desde los del microcosmos se tiende a utilizar teorías que se focalizan en la acción de las personas e interpretaciones en términos de agencia humana, estas no son reglas rígidas. La teoría ocupa el lugar central: "cada investigación es una creación para la cual la teoría ofrece los elementos a combinar" (Sautu, 2005: 19).

[113] No obstante, más allá de esta diferenciación en niveles de análisis y explicación, autores como Bourdieu y Giddens han abordado la integración o superación de los dualismos macro-micro y estructura-agencia (Sautu, 2005).

Debido a las características y estructura organizativa de la institución, el proyecto presenta características que lo diferencian de proyectos "tradicionales" de investigación. Las mismas se refieren tanto a cantidad y perfil de los participantes como a diversidad y especificidad de los estudios; características que lo acercan a un formato de programa de investigación.

El proyecto agrupa alrededor de 100 participantes distribuidos geográficamente en todo el país, 90% INTA y 10% universidades, centros de investigación y organismos públicos. En cuanto a los participantes INTA, 64% tiene formación de grado en Ciencias Agronómicas y el resto en Ciencias Sociales; sin embargo, más de la mitad cuenta con estudios de posgrado en el marco de esta última área disciplinar. El 65% se desempeñan en el área de Extensión y Desarrollo Rural y el resto en el área de Investigación. En cambio, los participantes de otras instituciones son en su totalidad investigadores formados en Ciencias Sociales.

Cada uno de estos participantes (en forma individual o conformando grupos) se integra a las líneas de investigación planteadas en el proyecto a través de estudios empíricos situados en diferentes espacios geográficos. Los estudios abordan problemáticas de diversos sujetos: campesinos, mujeres, jóvenes, migrantes, productor familiar capitalizado, empresario rural, asalariados, rurales, comunidades indígenas, entre otros; dando cuenta de la heterogeneidad social existente en el mundo rural argentino contemporáneo.

En los mismos se plantean diferentes abordajes teórico-metodológicos, como así también el uso de diversas técnicas -encuestas, entrevistas semi-estructuradas, historias de vida, grupos focales, entre otras- dependiendo de los objetivos de cada estudio.

A partir de esta diversidad de estudios -aunque enmarcados todos en el área disciplinar de las Ciencias Sociales- se definieron líneas de investigación que estructuran el proyecto: construcción de tipologías sociales agrarias; dinámica de la estructura social agraria; transformaciones de las relaciones laborales agrarias y procesos de trabajo en relación con la tecnología; estrategias de vida, representaciones y trayectorias.

En este sentido, el diseño del proyecto se asemejó al proceso lógico inductivo, en tanto que "el marco teórico se limita a ser un marco orientativo dentro del cual se elaboran las categorías en la interacción con los datos y se establece la relevancia a partir de lo observado" (Archenti, 2007: 68). La identificación de la relevancia y ordenamiento de los casos empíricos pudo realizarse a partir de conocimientos previos, en base a los conceptos ordenadores, por lo que también intervino la abducción en la construcción del proyecto. Es decir, que "las hipótesis no se infieren inductivamente de la observación y adición de observaciones particulares, sino mediante una operación distinta que consiste en identificar a partir de ciertos rasgos o indicios el tipo a que algo pertenece. Obtener un caso es reconocer, en un indicio perceptivo actual, un singular que "encarna" una pauta; reconocer en un hecho, la ocurrencia de un tipo" (Calvo, 1996: 179).

De este modo, la propuesta no se circunscribe a un desarrollo analítico que adopte un carácter meramente casuístico descriptivo, sino que los desarrollos empíricos que se realicen en los diferentes territorios, y el análisis comparativo de los mismos, den lugar a la emergencia de categorías interpretativas que puedan incorporarse a los marcos comprensivos (Bendini, 2014).

Trayectoria del proyecto. Algunos avances y desafíos

Entendiendo que la construcción de un proyecto de estas características es un proceso continuo a partir de la interacción con los grupos de investigación que llevan a cabo los estudios empíricos, abordamos a continuación los principales avances y desafíos metodológicos que se nos presentan desde su puesta en marcha.

a) Interacción con los grupos de investigación

Análogamente a todo proceso de investigación donde la primera etapa es de impregnación del campo, de conocimiento de la realidad "para poder comprenderla tanto en su lógica interna como en su especificidad" (Sandoval Casilimas, 1996: 29); consideramos necesario interactuar con los grupos de investigación y las problemáticas en torno a los estudios por ellos propuestos.

En 2014 se hicieron cuatro reuniones presenciales por grandes regiones -Cuyo, Norte, Pampeana y Patagonia- donde se abordaron temas medulares al proyecto: percepción de las transformaciones territoriales, descripción de las temáticas de estudio y necesidad de capacitación de los participantes.

Esta primera etapa brindó no sólo elementos para llevar adelante la gestión del proyecto, especialmente en su componente de capacitación y acompañamiento teórico metodológico, sino que posibilitó e impulsó la apropiación del proyecto por parte del conjunto de los participantes.

Asimismo, permitió la identificación de temáticas abordadas por diferentes equipos como el estudio de sujetos sociales en la horticultura, de la mujer rural, del trabajador agrario, entre otros, que se realizan a partir de diferentes

enfoques teórico-metodológicos. También propició el abordaje de la cuestión agraria a partir de la inexistencia de mirada interdisciplinar en algunos grupos de investigación.

b) Capacitación y acompañamiento metodológico

El proceso de investigación en Ciencias Sociales coloca en un lugar central el tratamiento y reflexión crítica sobre los marcos teórico-conceptuales de construcción de conocimientos y las metodologías apropiadas para su abordaje.

En este sentido el proyecto se propuso desde su génesis, por una parte, aportar diferentes categorías metodológicas que posibiliten el desarrollo de las investigaciones que son objetivo de este proyecto y la discusión científico-crítica acerca de la producción de conocimiento sobre los sujetos sociales agrarios; y, por otra parte, acompañar a los equipos de trabajo locales en la práctica de investigación en determinados campos específicos, entendiendo por ello la discusión en torno a los diferentes diseños de investigación, metodologías, métodos y herramientas adecuadas a cada situación en particular.

En relación con el primer objetivo, se planificaron espacios de formación y discusión científico-crítica en torno a la producción de conocimiento sobre núcleos temáticos centrales del proyecto, así como su difusión. Se realizaron instancias de capacitación bajo el formato de seminario-taller sobre la construcción de la problemática en el proceso de investigación; estructura social agraria y construcción de tipologías de productores agropecuarios; método etnográfico, construcción y análisis de datos cualitativos; abordajes teórico-metodológicos sobre sujetos sociales en la horticultura; redacción científica y comunicación de la ciencia.

Vinculado al segundo objetivo y a partir de las demandas planteadas por los participantes en las instancias de encuentro presencial, se ha otorgado especial tratamiento a los aspectos teórico-metodológicos de la investigación social con el objetivo de brindar herramientas y acompañamiento a los grupos de investigación en función de los tipos de estudios a realizar. Esto se fundamenta en la convicción que producir conocimiento científico requiere de "un largo proceso de entrenamiento y aprendizaje" (Arach, 2008: 87) mediante el cual se puedan adquirir las competencias involucradas en la investigación (Piovani, 2011).

El acompañamiento de los equipos se plantea a lo largo de todo el proceso de investigación, desde su diseño hasta la selección de técnicas e instrumentos para la construcción de la base empírica. La gran cantidad de participantes y las múltiples demandas temáticas, metodológicas y diferentes estados de avance de los estudios empíricos, sumado a la restricción presupuestaria posterior a la aprobación del proyecto, llevó a reorganizar y diagramar las actividades planificadas.

Una de las estrategias implementadas es promover la vinculación de los participantes con otras instituciones de los territorios, especialmente universidades y centros de investigación para que se involucren en los estudios y fortalecer así las competencias disciplinares. Por otro lado, se trabaja en la conformación de redes temáticas (como la de sujetos sociales en la horticultura) con el propósito de generar conocimiento sustantivo a partir de los estudios empíricos. Estos últimos, se sustentan en el saber acumulado de los equipos técnicos, recuperando experiencias y miradas acerca de los procesos, diversidad

de actores, comportamientos y relaciones sociales existentes en los territorios donde trabajan.

c) Difusión y extensión de conocimiento sobre los sujetos sociales agrarios

La difusión de los resultados de los estudios se realiza en el área de extensión, así como en ámbitos académico-científicos y de decisión político-institucional.

El propósito central del proyecto es generar conocimiento que sea base para abordar el trabajo en los territorios. Para ello se promueve que los resultados de las investigaciones sean puestos a discusión e intercambio en los equipos locales de investigación y extensión, pero especialmente con las organizaciones, comunidades y sujetos con quienes se trabaja.

También se procura la divulgación de resultados a partir de boletines, periódicos, audiovisuales, páginas web de la institución.

Asimismo, se incentiva a los participantes a publicar en revistas y someter sus resultados parciales y finales a debate en congresos nacionales e internacionales, así como a vincularse con el ámbito académico participando en grupos de investigación como brindando conferencias y seminarios.

En este caso, dado que la mayor parte de los participantes se desempeña en el área de Extensión, el principal desafío remite a incorporar la redacción como una actividad continua y sistemática y, en los casos que no poseen experiencia en investigación social cómo acompañar ese aprendizaje.

En este sentido, el libro "Heterogeneidad social en el campo argentino. Múltiples miradas para su análisis" y el video "Hilando historias en el fin del

mundo", ilustran las distintas estrategias comunicacionales promovidas por el proyecto. Asimismo, estos productos dan cuenta de los conocimientos generados en torno a las prácticas, trayectorias e identidades de los sujetos sociales, como a la comprensión de la estructura social agraria a partir de la construcción de tipologías en diversos territorios.

Reflexiones finales

El objeto teórico del proyecto contempla sujetos individuales y colectivos, insertos en la estructura social, pero con capacidad de agencia y ocupados en actividades agrarias. Asimismo, los sujetos están situados en procesos de transformación territorial, siendo estos variados, dada la amplitud geográfica del proyecto.

La comprensión de los cambios del mundo rural inmerso cada vez más en un proceso de modernización creciente requiere de un acercamiento a las particularidades de cada proceso de cambio. En este sentido, los sujetos presentes en los territorios y a cargo de los procesos productivos pueden ser tomados como "recursos de inteligibilidad para explicar los acontecimientos" (Giarraca, Gras y Gutiérrez, 1995: 98). Es por ello que, desde el proyecto, se alientan los estudios localizados con el propósito de obtener una mirada interpretativa sobre los sujetos sociales y los procesos de transformación en donde ellos se sitúan, desnaturalizando o deconstruyendo imágenes establecidas (Bendini, 2014). Entendiendo, como señala la autora, que "esta forma de develar procesos y producir resultados" reviste características de innovaciones sociales (Bendini, 2014: 29).

En la institución de investigación y tecnología agropecuaria en la cual se inserta el proyecto, la mayor parte de los estudios empíricos que lo componen, son

conducidos por equipos pertenecientes al área de Extensión. En este sentido, la problemática manifiesta en gran parte de ellos es la existencia de una 'oferta' de acciones institucionales que no reconoce la diversidad de sujetos, las diferentes lógicas de acción o racionalidades y heterogeneidad de situaciones donde las transformaciones territoriales y relaciones sociales no han sido captadas en toda su dimensión. Por ello, el conocimiento centrado en las prácticas, trayectorias, racionalidades de quienes realizan la producción complementa aquel generado por las Ciencias de la Naturaleza en el área de Investigación de la institución, fortaleciendo así la base de sustento de las decisiones de política institucional.

Finalmente, la consolidación de un ámbito de Investigación Social requiere del fortalecimiento de espacios de formación y discusión de aspectos teóricos metodológicos y epistemológicos ante el desafío de un trabajo interdisciplinario como el propuesto. Entendiendo que la construcción del objeto teórico y su problematización sólo puede realizarse a partir del diálogo entre las distintas disciplinas al compartir ciertos criterios epistemológicos o un marco epistémico (García, 2011).

Bibliografía

Elverdin, Julio; Ledesma, Sandra; Zain El Din, Erika y Cittadini, Eduardo (2014). *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa*. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Aparicio, Susana y Gras, Carla (1999). Las tipologías como construcciones metodológicas. En: Giarracca, Norma (Coord.), Estudios Rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas. Editorial La Colmena, Buenos Aires.

Arach, Omar (2008). Perdido en el campo. Dilemas de un antropólogo en una institución de desarrollo rural. En: Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (comps.), Desarrollo y estudios rurales en Misiones. CICCUS, Buenos Aires, pp. 77-94.

Archenti, Nélida (2007). Capítulo 2. Debates metodológicos contemporáneos. En: Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J., Metodología de las Ciencias Sociales. Emecé, Buenos Aires, pp. 29-46.

Basco, Mercedes (1993). Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio. El minifundio en la Argentina. En: Posada M. (comp.), Sociología rural argentina. CEAL, Buenos Aires.

Bendini, Mónica (2014). Prefacio: La universidad como ámbito de investigación. Trayectoria de un grupo interdisciplinario de estudios agrarios y rurales. En: Trpin, Verónica; Kreiter, Analía; Bendini, Mónica (comp.), Abordajes interdisciplinarios en los estudios agrarios. Desafíos de la investigación social en el norte de la Patagonia. PubliFadecs, General Roca, Río Negro, pp. 19-35.

Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean Claude; Passeron, Jean Claude (2008). El oficio del Sociólogo. Presupuestos epistemológicos. Siglo XXI, Buenos Aires.

Calvo, Susana (1996). El pragmatismo y la abducción. En: Díaz, Esther (coord.), La ciencia y el imaginario social. Biblos, Buenos Aires, pp. 172-188.

García, Rolando (2011). Interdisciplinariedad y sistemas complejos. En: Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, vol.1, n. 1, pp. 66-101.

Giarracca, Norma; Gras, Carla y Gutiérrez, Paula (1995). Métodos cuantitativos y cualitativos en los estudios de la Sociología Rural. En: Ruralia, n. 6, pp. 97-103.

Hernández, Valeria (2007). El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador. En: Desarrollo Económico, vol. 47, n. 187, 331-365.

Marradi, Alberto; Archeti, Nélida y Piovani, Juan Ignacio (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores S.A, Buenos Aires.

Neiman, Guillermo (2010). Las condiciones técnicas, sociales y laborales de la demanda de trabajo en el agro argentino. En: Guillermo Neiman (director), Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino. Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 313-323.

Obschatko de Scheinkerman, Edith; Ganduglia, Federico y Román, Florencia (2007). *El sector agroalimentario argentino 2000-2005*. IICA, Buenos Aires.

Piovani, Juan Ignacio (2011). La Metodología de las Ciencias Sociales como campo de interés intelectual en América Latina. En: Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, vol. 1, n. 1, pp. 1-7.

Preda, Graciela (2015). "Estrategias de los agentes sociales en el proceso de expansión de la frontera agraria en el noreste de Córdoba". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n. 42, 1er. Semestre, pp. 61-97.

Raffestin, Claude (1993). *Por uma geografía do poder*. Ática Ediciones, São Paulo.

Reboratti, Carlos (2005). "Efectos sociales de los cambios en la agricultura". *Ciencia Hoy*, vol. 15, n. 87, pp. 52-61.

Rubio, Blanca (2007). "¿Hacia un nuevo orden agroalimentario energético mundial?". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n. 26, pp. 5-22.

Saltalamacchia, Homero (2005). *Del proyecto al análisis: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*. Buenos Aires: el autor.

Santos, Milton (1996). *De la totalidad al lugar*. Oikos-Tau, Barcelona.

Sautu, Ruth (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de la investigación*. Lumiere, Buenos Aires.

Sautu, Ruth (2014). "Agencia y estructura en la reproducción y cambio de las clases sociales". *Revista Theomai. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, n. 29, pp. 100-120.

Teubal, Miguel y Rodríguez, J. (2002). *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*. Editorial La Colmena, Buenos Aires.