

# Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana  
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)  
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina  
Tel/Fax: 54-0221-421-3202  
E-mail [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)  
[www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar)

*N° 37 – Junio de 2006*

## Sumario

- Integración física del territorio bonaerense
- Una inédita estructuración espacial: el espacio del Tawantinsuyu
- Publicaciones

## ● Integración física del territorio bonaerense

**El enfoque regionalista y estratégico de un plan de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos**

*Cristina E. Vitalone*\*

*Arquitecta*

## Introducción

Uno de los múltiples efectos de los procesos de reestructuración e integración económica global y de renovadas formas de cooperación interregionales es, sin lugar a dudas, el creciente cambio de las relaciones entre economía, sociedad y espacio, generadoras, a la vez, de nuevas estructuras de producción, gestión, circulación y consumo, así como también de nuevas formas de fragmentación socio-territorial.<sup>1</sup> Desde la década de 1980, este fenómeno, profundamente asociado con los cambios en las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, es observado por diferentes campos del conocimiento sobre el llamado 'mapa cognitivo' de un nuevo orden mundial<sup>2</sup> y a partir de las coordenadas, lógicas e ideológicas, de teorías de la integración política, económica, social, física, ambiental y cultural. Entre los planos de

\* Magíster en Integración Latinoamericana, IIL-UNLP; investigadora de la CIC (Comisión de Investigación Científica de la Provincia de Buenos Aires).

<sup>1</sup> Ciccolella, Pablo (1999); "Economía y territorio. Nuevos temarios y ejes de discusión en el fin de siglo", en Benko et. al. (comp.), *Economía y espacio: entre el mundo y la región*; Buenos Aires, EUDEBA.

<sup>2</sup> Recondo, Gregorio (2001); "Megatendencias y coordenadas del mundo contemporáneo", documento de trabajo, en Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, mimeo.

observación de la integración física, no faltaron los estudios que hacían referencia al papel que cumplen las infraestructuras, equipamientos y los servicios públicos como factores 'estratégicos' del fortalecimiento de las ventajas comparativas de diferentes territorios en pos de movilizar sus múltiples interdependencias, no sólo con mercados ampliados sino, también, entre los mercados que interactúan en sus interiores. Tampoco faltaron los estudios sobre el rol que debían cumplir los diferentes niveles de gobierno –municipales, provinciales y nacional– como movilizadores de ese tipo de inversiones en los territorios inscriptos en corredores viales y pasos de integración bioceánicos o asociados en 'consorcios productivos' para reorientar sus actividades a las producciones intensivas y a la incorporación de nuevas tecnologías. Recordemos que en la década de 1990, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires pugnaban por posicionar las ciudades medias incorporando la visión estratégica de la planificación, frente a un proceso que, a la manera de Saskia Sassen,<sup>3</sup> subrayaba el interés de ciudades como Buenos Aires, San Pablo, Montevideo o Santiago de Chile por mostrar y crear atractivos de un buen funcionamiento postindustrial, y aislaba crecientemente a la inmensa mayoría de los núcleos urbanos que no se encontraban en las líneas principales de interés de estas inversiones. Este efecto es bien conocido; las oportunidades de la globalización no alcanzaron por igual a todas las ciudades, y se observó una creciente desigualdad en la concentración de recursos y sistemas estratégicos, económicos, políticos, financieros, sociales, culturales, entre ciudades de una misma red nacional. En este escenario, se acentuaban las profundas transformaciones económicas impuestas por la globalización que modificaban el valor social y de mercado de todos los recursos.

En la provincia de Buenos Aires, la inscripción de ciudades en los corredores viales de integración y la formación de consorcios productivos se constituían en emergentes de una tendencia creciente de construcción de nuevos espacios económicos. Al mejor aprovechamiento de sus economías de escala, sumaban la necesidad de reducir barreras físico-infraestructurales y costos de circulación de personas, bienes y servicios y, al mismo tiempo, evitar los efectos perversos que producían esas transformaciones sobre aspectos de identidad sociocultural y socioterritorial.

No es extraño entonces que esos procesos enfrentaran al gobierno provincial con nuevos actores políticos, sociales y económicos, y con el desafío de reenfocar los procedimientos de planificación y gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para poder operar por sobre las disputas competenciales entre territorios locales, la resolución de problemas a corto plazo y el acentuado carácter sectorial del conjunto de políticas de Estado. En síntesis, desde el sector público provincial se debían contemplar esos nuevos regionalismos como áreas operativas de la planificación y gestión de nuevas infraestructuras, equipamientos y servicios, entendiendo al territorio interior como redes de sistemas diversos y a la propia organización político institucional como esfera que debía implementar estrategias integrales de desarrollo regional.

Este trabajo sintetiza el enfoque regionalista y estratégico sobre el que se basó un plan, poco conocido, de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en la provincia de Buenos Aires a fines de la década de 1990, no sin antes aclarar que como muchos de estos procesos con visión 'estratégica', urbana o regional, fue abortado mientras que en sus discursos, políticos y político-técnicos insistían con alcanzar metas de equilibrio entre esas inversiones 'públicas' sobre el territorio del interior bonaerense.

---

<sup>3</sup> Sassen, Saskia (1997); "Las ciudades en la economía global", en *Actas del Simposio La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo*; Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, España.

## El enfoque regionalista del plan

Comencemos diciendo que la visión global con la que fue concebido el plan,<sup>4</sup> planteaba la relevancia conceptual de dos temas concurrentes al momento de definir objetivos de inversión en infraestructuras, equipamientos y servicios públicos: la regionalización y la planificación, entendida estratégica, para la construcción de un plan de gestión concertado entre agentes públicos, privados y comunitarios.

Sin dejar de lado la problemática estructural, las emergencias y la concentración de acciones en el conurbano bonaerense y a nivel microlocal que, en el transcurso de la década, habían recibido una proporción creciente de inversiones públicas, la concepción de un plan ‘a mediano y largo plazo’ se ancló en la tesis de Coraggio que sostenía *“el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción, a menos que instancias supralocales –regionales, nacionales- lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global”*.<sup>5</sup> En esta conceptualización estaba implícita la búsqueda de nuevos escenarios de inversión pública y procedimientos de planificación y gestión de obras de infraestructuras, equipamientos y servicios, como así también la implementación de estrategias de desarrollo regional en áreas que no habían sido compensadas con la movilización de recursos ‘estratégicos’ cuando pugnaban por mantener y optimizar sus propios recursos ‘endógenos’ para posicionarse mejor frente a la competitividad global. Estos desequilibrios de inversión se veían reflejados en el atraso de las áreas rurales, el éxodo de la población de pequeños núcleos urbanos, la desestructuración de los sistemas de transporte terrestre y, entre otros factores, en las debilidades de los procesos implementados hasta entonces para alcanzar el desarrollo equilibrado y articulado entre los niveles territoriales de base y los ejes más dinámicos del espacio provincial.

En este contexto, la dimensión regional del plan sumaba a las tradicionales ópticas de inversiones para el desarrollo, centradas en un área metropolitana, una ciudad o jurisdicción municipal, una “territorialidad” de características supramunicipales, e incluso, supraestatales, donde se debían complementar diversos factores estratégicos: económicos, ambientales, físicos, culturales, sociales, políticos. Sumaba también una mayor comprensión de la noción de equilibrio entre estos factores y, en términos de organización territorial, la necesidad de asociar, aprovechar y potenciar las ventajas comparativas entre territorios integrados y organizados para reorientar la inversión en políticas públicas. No escapaban estos principios a los sostenidos por el analista Precedo Ledo, cuando explicaba que *“la respuesta de cada región a los problemas de los desequilibrios dependerá de su capacidad de diseñar modelos de desarrollo local y regional complementarios y adecuados a la diversidad geográfica, cultural y socio-económica del universo tratado”*.<sup>6</sup> Objetivos tales como profundizar en la búsqueda de una mayor cohesión social y económica, acompañados por una política de cohesión territorial y de complementación de acciones entre gobiernos que podían ir más allá de las puramente locales (e incluso subregionales) orientaban las estrategias de un plan que pretendía mejorar la oferta de infraestructuras, equipamientos y servicios, articular procedimientos técnico-jurídicos de planeamiento territorial, coordinar políticas económicas, sociales y culturales, incentivar las

---

<sup>4</sup> Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2001); “Bases Estratégicas para un Plan de Gestión de Infraestructuras y Servicios Públicos 2002-2004”, en Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión.

<sup>5</sup> Coraggio, José Luis (1998); “Economía popular urbana. Una nueva perspectiva para el desarrollo local”; Programa de Desarrollo Local, Extensión N° 3; Buenos Aires, Universidad de General Belgrano.

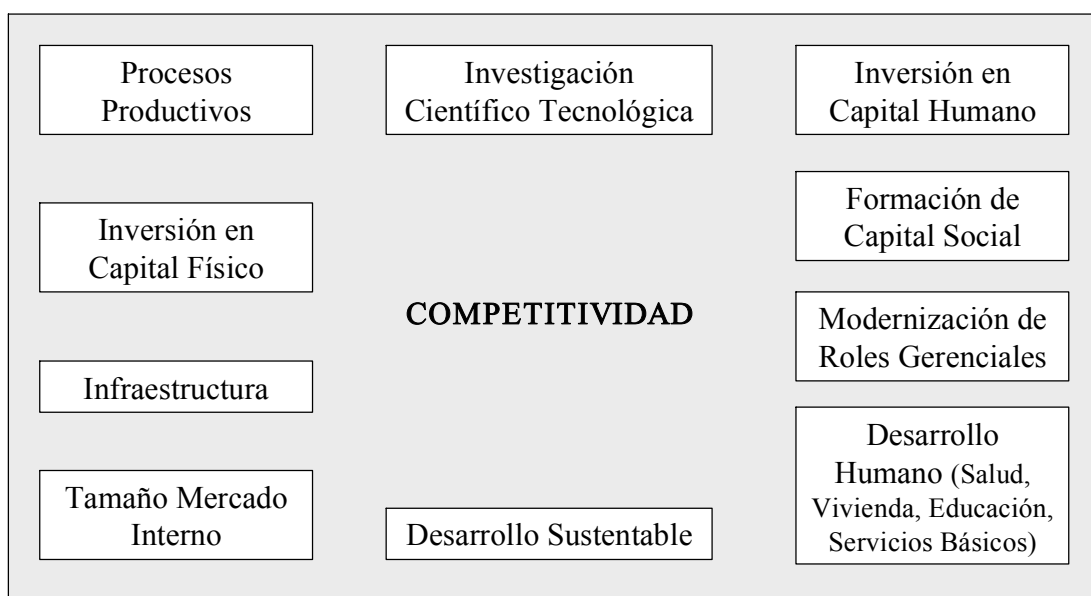
<sup>6</sup> Precedo Ledo, A. (1994), “Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal”; Santiago de Compostela, España; editado por Xunta de Galicia.

actividades científicas y tecnológicas y optimizar los entornos socio-productivos, socio-políticos y socio-culturales del interior bonaerense.

En este sentido, los ‘nuevos regionalismos’ que se creaban en el interior bonaerense debían ser concebidos como espacios social y económicamente identificables donde concurrían un conjunto de administraciones, agencias y autoridades con capacidad gestora garantizada y pasibles de constituir un hecho político no jurisdiccional que sólo adquiriría entidad cuando estuvieran dotados de una planificación legitimada por los actores públicos, privados y comunitarios que en ellos convivían.

Un amplio corpus de teorías sustentaron el enfoque regionalista del plan, tanto en relación a la promoción de la competitividad territorial en los nuevos espacios económicos como a la capacidad de las instituciones públicas, privadas y comunitarias para gestionar el desarrollo integral. Los estudios se concentraron en dos de las teorías más relevantes del momento.

- La competitividad sistémica <sup>7</sup> parte de considerar que el entorno económico está caracterizado por nuevos modelos de competencia que sustentan la obtención de ventajas competitivas sobre la base de la combinación de conocimiento, nuevas tecnologías, nuevas estructuras organizativas, políticas activas y procesos de aprendizaje y cooperación en la formulación e implementación de estrategias, entendiendo como factores condicionantes de la competitividad –en un contexto regional, global e interdependiente–, la siguiente caracterización dada por Porter.<sup>8</sup>



Conforme a este enfoque el desarrollo territorial está fuertemente dinamizado por las empresas, si bien al sector público le corresponde un papel fundamental en la

<sup>7</sup> Messner, D (1996); “Dimensiones espaciales de la competitividad internacional en redes y regiones”, México: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, citado en Vitalone, C. y Nafría, G. (2002) “Plan Estratégico de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires”, documento de trabajo, Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Porter, M. (1991); “La ventaja competitiva de las naciones”, Buenos Aires, Editorial Vergara, citado en Vitalone, C. y Nafría, G.(2002); “Plan Estratégico de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires”, documento de trabajo, Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

formación de los llamados 'entornos de competitividad' o en términos de Maillat, entornos innovadores,<sup>9</sup> concepto que considera un territorio como la reagrupación de elementos materiales (v.g infraestructuras) pero también de actores económicos y de recursos inmateriales (formación, investigación, cultura).

- Por su parte, la teoría del desarrollo endógeno,<sup>10</sup> aportaba a la comprensión de que los niveles de desarrollo de nuevos espacios económicos (en nuestro caso bonaerenses) debían ser interpretados más en función de sus diferencias cualitativas que cuantitativas, priorizando el tratamiento de las variables que incidirían sobre sus capacidades de reestructuración productiva y crecimiento: tasa de innovación regional, cualificación de los recursos humanos, capacidad tecnológica, flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones, etcétera. La posibilidad de integrar los núcleos urbanos, y espacios convergentes, en mercados ampliados no sólo surgiría de su inserción en redes competitivas e innovadoras, sino de la distribución equilibrada de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos como factores de apoyo al desarrollo de nuevas actividades y movilización de bienes y personas. En este contexto la regionalización era concebida como:

- una alternativa espacial adaptada a las nuevas realidades y dinámicas de transformaciones territoriales y funcionales del espacio provincial;
- un ámbito estratégico y asociativo estable para hacer posible la coordinación de iniciativas locales y provinciales; de diferentes administraciones; de inversiones públicas y privadas y de procesos de planificación, económica, social, territorial, ambiental y cultural, integrados;
- una escala espacial operativa de un plan de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para la implementación de modelos de desarrollo regional en los ejes y áreas más dinámicas del territorio provincial.

En este territorio, las condiciones para operar un plan de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos con enfoque regionalista y estratégico estaban dadas, en especial a través de las dinámicas económicas alentadas por los Corredores/Consortios Productivos/ Regionales que, desde 1994, representaban un importante antecedente de asociatividad intermunicipal y compromiso productivo; coordinar acciones conjuntas para garantizar la cooperación distrital y la racionalidad productiva y determinar prioridades y definir objetivos y sectores estratégicos destinados a promover por vía de políticas activas. Contemplaban además el desafío de convertir cada municipio en empresas sociales, capaces de programar y ejecutar el desarrollo de las comunidades distritales, promoviendo la interacción del sector público y privado mediante un proceso de inversiones de alta complementariedad.

Por otra parte, la estrategia de vinculación interoceánica<sup>11</sup> viabilizadora de una

---

<sup>9</sup> Maillat, D. (1995); "Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional", Revista *Entrepreneurship and Regional Development*, citado en Vitalone, C. y Nafría, G. (2002); "Plan Estratégico de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires" , documento de trabajo, Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>10</sup> Vázquez Barquero, Antonio (1996); "Modelo de Análisis y Gestión Estratégica" , en *Actas Jornadas Planificación y Gestión Estratégica Urbana y Territorial*, Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>11</sup> En la década de 1990, con los avances de los acuerdos funcionales al proceso de integración del MERCOSUR, el tema del transporte interoceánico cobraba gran relevancia. En 1990 Argentina y Chile firman el Acta de Santiago que, entre otras consideraciones, plantea la realización de estudios con el objeto de definir alternativas de interconexión binacional ferroviaria y vial entre los puertos del Atlántico y el Pacífico. La idea de conectar por vía terrestre los dos océanos comienza a formar parte de los intereses comunes a los países parte del MERCOSUR ampliado y, en consecuencia se firma en 1996, y a través del Tratado de Complementación Económica MERCOSUR-Chile, el Protocolo Adicional sobre Integración Física entre el bloque regional y Chile. Este documento reafirma por un lado, la voluntad política de integrar, físicamente, los territorios de los países participantes para facilitar el tránsito y el

política de integración física se afirmaba progresivamente a través de la creación de grandes corredores de transporte de cargas e impulsaba, a la vez, transformaciones sobre el territorio argentino y cambios en los patrones locacionales de inversores de capital y en los niveles requeridos de competitividad de los territorios provinciales. En general estos cambios se basaban en acciones de mejoramiento y creación de redes de accesibilidad y conexión, energéticas, comunicaciones y transporte y en el fortalecimiento de las capacidades de los territorios involucrados para atraer factores productivos, relacionados con el desarrollo este-oeste de los nuevos escenarios de integración económica del MERCOSUR. La provincia de Buenos Aires no escapaba a estos procesos que imponían los nuevos circuitos de producción y distribución y las nuevas lógicas de organización territorial, estrechamente vinculados con el mercado exportador y el escenario de relación interoceánica. La integración física de territorios ampliados le imponía el desarrollo, perfeccionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos intraterritoriales e interterritoriales para facilitar sus vinculaciones y hacia terceros países. Cinco de los corredores de integración que forman parte del diálogo con el resto de los países parte del MERCOSUR, involucran rutas nacionales que atraviesan el territorio bonaerense en forma directa,<sup>12</sup> presentándole diferentes oportunidades:

- la creación de nuevas posibilidades de integración regional que eran al mismo tiempo oportunidades de vinculación y afirmación de la provincia y los municipios bonaerenses en escenarios de desarrollo más amplios;
- la contribución al cumplimiento de los objetivos de los consorcios regionales o productivos concebidos como nuevos modelos político-institucionales y organizacional-administrativos para gestionar el desarrollo regional, fomentar distintas producciones intensivas, radicar pequeñas y medianas empresas y microemprendimientos y desarrollar programas comunes de infraestructuras, equipamientos y servicios;
- la construcción de nuevos regionalismos que, a través de redes y estrategias comunes de desarrollo, reforzaran y apoyaran la búsqueda y apertura de la producción a nuevos mercados;
- el potenciamiento de las ventajas comparativas del territorio bonaerense, teniendo en cuenta el mejoramiento de las capacidades económico-productivas, físico-ambientales, socio-culturales y político-institucionales de las regiones y localidades involucradas;

---

intercambio comercial recíproco y hacia terceros, mediante el establecimiento y el desarrollo de vinculaciones terrestres, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas y, por otro, formaliza el compromiso de inversiones entre Chile y Argentina para consolidar la integración.

<sup>12</sup> Por el Corredor Cristo Redentor-Mendoza-San Luis-Buenos Aires-Zárate, con una bifurcación por Santa Fe, que permite acceder desde el territorio central chileno a Colón, Fray Bentos, Paso de los Libres, Posadas, Bernardo de Irigoyen y Puerto Iguazú, es decir a Uruguay, Brasil y Paraguay, las rutas nacionales 7, 33, 127, 12 y 14 (este corredor se estaba consolidando como el principal del conjunto de proyectos estratégicos vinculados al fortalecimiento del eje vial San Pablo-Buenos Aires-Valparaíso); la ruta nacional 3 del Corredor Buenos Aires- Bahía Blanca- Viedma- Comodoro Rivadavia- Río Gallegos, que accede a territorio chileno a través del Paso de Integración Austral y que permite alcanzar las localidades de Río Grande y Ushuaia en la provincia del Tierra del Fuego entrando a territorio argentino a través del paso de San Sebastián; las rutas nacionales 3, 5, 152, 22, 237 y 231, en el desarrollo del Corredor Buenos Aires-Santa Rosa-Neuquén-Villa La Angostura-Cardenal Samoré (Puyehue) y su bifurcación por Bahía Blanca, que recorre el territorio argentino y conecta al sur de Chile con el centro – oeste del continente; el Corredor Buenos Aires-Rosario-Córdoba-Tucumán-Salta-Jujuy-La Quiaca, que incluye las rutas nacionales 9 y 34 y en el norte se bifurca a través de la ruta 34 hasta la localidad de Pocitos en el límite con Bolivia y las rutas nacionales 9 y 11, del Corredor Buenos Aires-Rosario-Santa Fe-Resistencia-Formosa- Clorinda, que permite acceder a la ciudad de Asunción del Paraguay.

- la creación de un soporte territorial atractivo a nuevas inversiones a través de la cohesión del sistema económico-productivo provincial con la planificación y gestión de más y mejores infraestructuras y menores costos de localización de grandes emprendimientos y transporte de cargas y energías;
- el planeamiento integral de los recursos locales, el fortalecimiento de las pymes y los microemprendimientos, la reconversión laboral de la mano de obra y la definición de políticas de empleo y arraigo de la población.

### El enfoque estratégico del plan

Desde la óptica regionalista del plan, la misión indelegable del Estado provincial era la de reorientar las inversiones en infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para facilitar la competitividad de los sectores productivos en nuevos espacios económicos, sin dejar de lado las crecientes demandas de la población por una mejor oferta de viviendas, infraestructura social básica, nuevas escuelas, más hospitales y redes de energía, que permitieran reconstruir el tejido social dañado por el desempleo, el aumento de la pobreza y la marginalidad social.

A estos propósitos el plan debía sumar los procedimientos de concertación y articulación intrainstitucionales e interinstitucionales para construir una comunidad de intereses públicos, privados y comunitarios, asignar más eficientemente los escasos recursos presupuestarios y acceder a fuentes de financiamiento alternativas, teniendo como meta incentivar el desarrollo de los consorcios productivos y potenciar los ejes viales bioceánicos. Esto implicaba que en un proceso de transformaciones socioeconómicas y socioculturales orientadas por una estrategia de desarrollo regional, las acciones de las políticas públicas sectoriales que se territorializaban a través de infraestructuras, equipamientos y servicios, y las privadas, se debían armonizar hacia el logro de objetivos comunes. Si bien el verdadero motor del desarrollo económico estaba dinamizado por las empresas, en este concierto de intereses al sector público le cabía trabajar para dar forma a los nuevos espacios de competitividad, donde infraestructuras, equipamientos y servicios adquirirían un rol relevante pro-desarrollo integral e integración regional. Constituidas en factores de movilización del potencial de las áreas productivas, de localización de mayores volúmenes de inversión privada, de creación de nuevas fuentes de empleo y dinámicas territoriales y socio-culturales y, asimismo, de vinculación y relaciones entre municipios, regiones, provincias y países, no alcanzaba con entenderlos como objetos de políticas desarticuladas sino como sujetos de políticas vinculadas y comprometidas con el desarrollo de nuevos espacios económicos. Esta articulación, a la vez, permitiría reencauzar la planificación, organización, gestión e inversión en infraestructuras, equipamientos y servicios que garantizaran la sustentabilidad del desarrollo en todas sus dimensiones.

Se impuso entonces una nueva visión de la planificación y gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y la introducción de un método impulsor de un proceso de planificación diferente, con el fin de lograr:

- una mayor estructuración territorial, complementariedad y equilibrio entre sistemas productivos, sociales y culturales;
- la conexión del sistema de ciudades provincial con los espacios económicos más importantes de sus entornos mediatos e inmediatos;
- el fortalecimiento de nuevos corredores y áreas de desarrollo; la creación de nuevas ventajas de localización y vinculación con infraestructuras aeroportuarias, portuarias y ferroviarias;

- la coordinación multimodal que cohesiona un sistema de transporte organizado, racionalizado en costos operativos y optimizado en rendimientos individuales y globales;
- el diseño y desempeño de proyectos infraestructurales, como factores de mejoramiento de las condiciones medioambientales, sociales y culturales locales y regionales;
- la mejora de las comunicaciones y redes energéticas, consideradas de alto valor estratégico.

Recordemos que en la década de 1990 diferentes disciplinas, actores sociales y niveles de gobierno demostraban su interés por la aplicación del método de la planificación estratégica que, extraído del ámbito militar y utilizado por las empresas en la década de 1960, fue formalizado hacia el decenio de 1980 para *“determinar las decisiones y actividades que moldean y guían los cambios sobre qué debe ser un sistema, qué debe realizar y el por qué”*.<sup>13</sup> Con estas perspectivas fue transferido a la creación de novedosos procesos de planificación y gestión, entre otros, de sistemas organizacionales, públicos y privados, funcionales como la salud, la educación y el transporte y territoriales urbanos y regionales, dando origen a un número significativo de ‘esquemas metodológicos’ y experiencias derivadas de sus aplicaciones. Estas iniciativas creaban, asimismo, una nueva lógica de gestión de políticas públicas ‘de abajo hacia arriba’, disyuntiva que planteó numerosos interrogantes sobre cuál era el papel que debía asumir el Estado frente a estos novedosos procesos.

Tampoco escapaban a esas ópticas analíticas la puesta en práctica de un conjunto de políticas de reforma del Estado<sup>14</sup> que, no sólo, modificaban las relaciones Nación-Provincias-Municipios y trasladaban a los sistemas subnacionales nuevas competencias, sino la urgencia de innovar sus tradicionales métodos de planificación y gestión pro-desarrollo cuestionando, al mismo tiempo, *“la funcionalidad de lo jerárquico, vertical y piramidal de las organizaciones”*.<sup>15</sup> En otros términos, entraba en crisis el modelo de planificación de un Estado que derramaba lógicas de ‘racionalidad y coherencia’ pro-desarrollo a través planes que comenzaban a presentar serias deficiencias para enfrentar situaciones, nuevas e inesperadas, concentradas en sistemas subnacionales, locales y provinciales, cada vez más complejos y heterogéneos y ‘entornados’ por la dinámica, competitividad y turbulencia de un nuevo escenario a escala mundial. Con fuerza creciente se hacía necesaria la presencia de un nuevo Estado que, en tanto ‘actor central de la política’, se cuestionara su rol planificador y gestor del desarrollo no como una cuestión mecánica ‘de arriba hacia abajo’, sino como incentivador de la toma de decisiones ‘estratégicas’ en los sistemas subnacionales, con problemas de desarrollo comunes entre sí y, a la vez, entrelazados con los nacionales reposicionados en sistemas supranacionales.

En este orden la planificación estratégica fue comprendida como un proceso para movilizar políticas y estrategias pro-desarrollo integral o, simplemente, para activar un ciclo de ‘momentos’ que las articularan con la realidad. Matus ya había inscripto en el decenio de 1980 esas políticas en un ‘triángulo de gobierno’, construido por ‘propuestas o estructuras propositivas de un actor que planifica’; por sus capacidades expresadas en conocimiento, experiencia, calidad y pertinencia de las herramientas y,

<sup>13</sup> METRÓPOLIS (1993), “Planificación estratégica para grandes metrópolis”, en Grupos de Trabajo. Montreal: Asociación Mundial de Grandes Metrópolis.

<sup>14</sup> Arroyo, Daniel (1997), “Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina”, en *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Católica de Córdoba. La Plata: Editorial Universitaria.

<sup>15</sup> García Delgado, Daniel (1997), “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Católica de Córdoba. La Plata: Editorial Universitaria.



por la 'governabilidad del sistema' que ilustraba la necesaria *"articulación de políticas con la planificación"*.<sup>16</sup> Bajo estas ópticas, la planificación estratégica se evidenció instrumento clave para la formulación del plan de gestión de una 'sistema integrado' de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos provincial que, en la letra, no perdía de vista:

- su contribución al desarrollo del suprasistema que lo contiene;
- el desarrollo local e interlocal adoptando el carácter de una estrategia regional y de acciones de naturaleza integrada;
- los criterios de eficiencia para la gestión integrada de políticas sectoriales e iniciativas municipales e intermunicipales, de eficacia en la asignación de recursos públicos y privados, de equilibrio territorial y ambiental y de equidad en la distribución de la riqueza;
- la flexibilidad para contribuir al desarrollo de los territorios en un proceso creciente de movilización e interdependencias, a la asociación y coordinación de distintas administraciones hacia el logro de objetivos comunes y a la creación de áreas de nueva oportunidad de inversiones microrregionales y regionales compatibles con los nuevos escenarios de desarrollo nacionales y transnacionales;
- la organización del territorio provincial en unidades estratégicas de actuación, recentrando las estrategias de desarrollo y reinsertando el espacio provincial en espacios económicos ampliados;
- la generación, coordinación y articulación de programas y proyectos de infraestructuras, equipamientos y servicios en y entre las regiones para el logro de objetivos de políticas sectoriales; de inversión y financiamiento y de vinculación entre diferentes sectores de gobierno, privados y comunitarios;
- la evaluación y el control permanente de las acciones y resultados de iniciativas públicas y privadas que inciden sobre el territorio y el desarrollo integrado de la provincia.

En términos de programación de la inversión pública y privada, el plan debía garantizar: la inversión pública en materia vial, de transporte y comunicaciones hacia los ejes y plataformas estratégicas de interconexión bioceánica; la vinculación entre nuevos espacios económicos; la evaluación por parte de los gobiernos locales de los costos de oportunidad de las grandes operaciones regionales y urbanas desde una consideración estratégica; el diseño de propuestas de acción conjunta entre municipios y provincia, priorizando las inversiones según las necesidades de las distintas realidades regionales y locales y, entre otros fines, la elaboración de un plan de inversiones acorde con las potencialidades del desarrollo territorial, económico y socio-cultural apropiado a los nuevos escenarios.

## Reflexiones finales

El plan ancló el ideario descrito en cinco políticas: incentivar el desarrollo económico, la productividad y el empleo; ampliar la prestación y la calidad de los servicios públicos; sustentar el desarrollo social y cultural de la población; acrecentar la integración físico- territorial y fortalecer la gestión político-institucional y la participación comunitaria. Sin embargo a poco que se analice aparecen las razones de su falta de implementación: la ausencia de un conjunto de políticas de Estado pro-desarrollo al mediano y largo plazo que redujo el proceso de planificación y gestión

---

<sup>16</sup> Matus, Carlos (1985), "Planificación, libertad y conflicto"; Caracas, Instituto Venezolano de Planificación, citado en *Planificación y gestión de Políticas y Programas Sociales*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2000.

‘estratégicas’ de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos ‘a necesidades de marketing político’, deteniéndolo (como a muchos de los iniciados por los gobiernos locales en la misma década) en una nueva producción, centralizada, de libros-diagnósticos que, pocas veces, dieron paso a la formulación de un plan, y acentuaron el enfoque sectorial de programas de inversión pública –regulados generalmente para un período de gobierno o ejercicio presupuestario– y la naturaleza reactiva de los gobiernos y administraciones para dar respuestas a problemas urgentes y al corto plazo. Pero por sobre todo, esa ausencia abortó, desde uno de los sectores públicos más comprometidos con los procesos de integración regional, la posibilidad de articular políticas económicas (globales-sectoriales; sectoriales-sectoriales); dimensiones del desarrollo (sociales, culturales, económicas, territoriales, ambientales, etc.); escalas espaciales (supranacionales, nacional, provinciales, regionales, locales) y horizontes temporales (corto, mediano y largo plazo).

Desde una óptica menos pesimista, y acordando con el analista Precedo Ledo,<sup>17</sup> podemos colegir que si bien el capital acumulado por los resultados de esta forma de pensar la planificación y gestión todavía (mediados del decenio de 1990) no pueden ser evaluados, introdujeron en los sectores públicos una nueva capacidad de interpretación de las complejas relaciones entre economía y territorios, focalizando la atención en las relaciones *“ad-intro que tienen lugar entre sus componentes y las ad-inter que ocurren entre dichos componentes y sus factores externos”*. En general, este enfoque fue promotor de un ‘nuevo espacio de relaciones’ al interior de las organizaciones públicas donde, necesariamente, confluyeron formas jerárquicas tradicionales y de cooperación entre actores públicos, privados y comunitarios. A nuestro juicio en algunos de estos espacios, como en el referido de gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, se desarrollaron algunas de las ‘bases coherentes y defendibles’ para la toma de decisiones pro-desarrollo integral, con miras a la comprensión de las consecuencias futuras de las acciones, frente a las circunstancias que cambiaban rápidamente. En este sentido coincidimos con Precedo Ledo en que los sistemas organizacionales que albergaron decisores políticos y político-técnicos conscientes y responsables de los riesgos que comportaba sostener el desarrollo, más allá del crecimiento económico, fueron instalando, creando y/o fomentando tres de los atributos fundantes de todo proceso de planificación, con visión estratégica: nuevos ámbitos de participación, promotores del trabajo en equipo y la adquisición de conocimientos; nuevas lógicas para reunir información diagnóstica e instrumentos de gestión y de reestructuración de un sistema organizacional, en fin nuevas capacidades de gobierno y administración para la movilización de políticas pro-desarrollo integral.

Es claro que la incorporación de estos atributos sólo se produjo en aquellas organizaciones del sector público que, poco a poco, dejaban de interpretarse como meras ejecutoras de políticas económicas, dando lugar a un gran margen de iniciativas centradas en problemáticas sociales y culturales, territoriales y ambientales, cada día más localizadas en las áreas de gestión de gobiernos y administraciones subnacionales y organizacionales no gubernamentales. Desde estos niveles presionados por la crisis emergente de fin de siglo, también surgieron nuevos actores que adherían a una corriente de pensamiento traductora de ‘conocimientos para poder salir adelante con el cambio de circunstancias’ y demandaban, con fuerza creciente, un nuevo perfil productivo y de sociedad futuros, construido por políticas consensuadas, estrategias orientadas a la mejora de la productividad y el empleo, de la solidaridad y el asociativismo, de la cultura, la

---

<sup>17</sup> Precedo Ledo, Andrés (1996); “Un modelo de planificación estratégica territorial integrada. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia”, en *Actas Jornadas Planificación y Gestión Estratégica Urbana y Territorial*, Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

educación y la salud... y por qué no de la competitividad e integración del conjunto de sistemas funcionales, territoriales y organizacionales de un Estado que, abandonando el liberalismo económico del decenio de 1990, debía reorientar su rol planificador a la creación de 'círculos virtuosos pro-desarrollo', en sus múltiples dimensiones. ■