



Territorios

ISSN: 0123-8418

ISSN: 2215-7484

Universidad del Rosario

Schweitzer, Mariana; Arancio, Mariel Alejandra
Políticas públicas para un territorio menos desigual. Desafíos para
la Argentina a la luz de experiencias en países de América Latina
Territorios, núm. 48, 2023, Julio-Diciembre, pp. 1-22
Universidad del Rosario

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11246>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35777170010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Políticas públicas para un territorio menos desigual. Desafíos para la Argentina a la luz de experiencias en países de América Latina

Public Policies for a Less Unequal Territory.

Challenges for Argentina in Light of the Experiences of Latin American Countries

Políticas públicas para um território menos desigual. Desafios para a Argentina à luz de experiências em países da América Latina

Mariana Schweitzer*

Mariel Alejandra Arancio**

Recibido: 25 de octubre de 2021

Aprobado: 21 de julio de 2022

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11246>

Para citar este artículo

Schweitzer, M., & Arancio, M. A. (2023). Políticas públicas para un territorio menos desigual. Desafíos para la Argentina a la luz de experiencias en países de América Latina. *Territorios*, (48), 1-22. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11246>

* CONICET-CIHaM-FADU-UBA. Correo electrónico: marianaschweitzer@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8225-9993>

** CONICET-CIHaM-FADU-UBA. Correo electrónico: mariel.arancio@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3037-1852>

Palabras clave

*Desigualdad territorial;
políticas públicas;
agenda; América
Latina; Argentina.*

Keywords

*Territorial inequality;
public policies; agenda;
América Latina;
Argentina.*

Palavras-chave

*Desigualdade
territorial; políticas
públicas; agenda;
América Latina;
Argentina.*

RESUMEN

La desigualdad territorial asociada a la localización de población y actividades, al acceso a infraestructuras y servicios, al empleo y a las condiciones materiales de vida, es una realidad histórica en América Latina. Este fenómeno acompañó las demandas de los sucesivos modelos de desarrollo y desde mediados del siglo XX se comenzó a reconocer en su total complejidad a la par de la instalación de gobiernos desarrollistas. Consecuentemente, se adoptaron diversas políticas públicas que no lograron incidir significativamente sobre esas desigualdades ni atender a sus consecuencias sociales. Ante la necesidad de reformular enfoques, optimizar recursos y sortear obstáculos en la concreción de las políticas públicas, este trabajo busca analizar críticamente las políticas en agenda de gobierno en Argentina a partir del cambio de gestión concretado a fines de 2019, identificando las limitaciones, logros y potencialidades de las políticas propuestas en Argentina, Brasil y México y sus efectos sobre la desigualdad territorial.

ABSTRACT

Territorial inequality associated with the location of population and activities, access to infrastructure and services, employment and material living conditions, is a historical reality in Latin America. This phenomenon has accompanied the demands of successive development models, and since the mid-twentieth century it has begun to be recognised in its full complexity with the installation of developmentalist governments. As a result, various public policies were adopted that failed to have a significant impact on these inequalities or to address their social consequences. Given the need to reformulate approaches, optimise resources and overcome obstacles in the implementation of public policies, this paper seeks to analyse the policies on the government agenda in Argentina from the change of management materialized at the end of 2019, identifying the limitations, achievements and potentialities of the policies proposed in Argentina, Brazil and Mexico and their effects on territorial inequality.

RESUMO

A desigualdade territorial associada à localização da população e das atividades, acesso a infraestrutura e serviços, emprego e condições materiais de vida, é uma realidade histórica na América Latina. Esse fenômeno acompanhou as demandas dos sucessivos modelos de desenvolvimento e desde meados do século XX passou a ser reconhecido em sua total complexidade junto com a instalação de governos desenvolvimentistas. Consequentemente, foram adotadas diversas políticas públicas que não conseguiram impactar significativamente essas desigualdades ou abordar suas consequências sociais. Dada a necessidade de reformular abordagens, otimizar recursos e superar obstáculos na realização de políticas públicas, este trabalho busca analisar criticamente as políticas da agenda governamental na Argentina a partir da mudança de gestão materializada no final de 2019, identificando as limitações, conquistas e potencialidades das políticas propostas na Argentina, Brasil e México e seus efeitos sobre a desigualdade territorial.

Introducción

Los interrogantes respecto a qué se produce, dónde, cómo y para qué, permiten dar cuenta de los procesos de ocupación y diferenciación en los territorios. En este sentido, se entiende que la desigualdad territorial no es un fenómeno casual o aleatorio, así como tampoco es un fenómeno espacial (Smith, 2020; De Mattos, 1984; Velázquez & Gómez Lende, 2005; Velázquez & Manzano, 2015; Schweitzer, 2020). Es un producto histórico de la configuración de los territorios en vinculación con los modelos de acumulación transitados.

Distintos países de América Latina presentan desigualdades en la localización de población y de actividades, así como en la disposición de infraestructuras y de servicios. Así, se observa la concentración de población en algunas pocas ciudades y regiones, frente a otras mayormente despobladas, sin actividades dinamizadoras y con escasas infraestructuras y servicios.

Frente a ello, varios países han desplegado numerosas estrategias de políticas y programas diseñados para atender a los efectos de las desigualdades territoriales y revertir los llamados desequilibrios o disparidades. A tales efectos, se han intervenido mediante una batería de acciones diversas, desde el desarrollo local, el arraigo de población estimulado mediante las mejoras en infraestructuras y servicios, el fortalecimiento de espacios rezagados hasta el fomento al desarrollo productivo

e industrial. Sin embargo, las desigualdades territoriales no se han revertido.

Consecuentemente, se propuso analizar las políticas públicas que buscan reducir las brechas de desigualdad territorial formuladas en la Argentina a partir de fines del 2019,¹ bajo la lente de experiencias realizadas en países de América Latina. Se revisaron políticas públicas adoptadas en Argentina, junto a otras de Brasil y México, todos países con Estados federales, y se identificaron sus logros, limitaciones y efectos sobre la desigualdad territorial. Con ese propósito se relevaron fuentes secundarias (notas periodísticas, información de páginas oficiales donde figuran lineamientos, objetivos de programas, informes de gestión, etc.) y se realizaron entrevistas a informantes clave de la gestión. Se consideraron políticas implementadas desde mediados del siglo XX, cuando se comenzaron a cuestionar las disparidades en los territorios bajo gobiernos de tinte desarrollista. Debido a la divergencia en la información disponible respecto a la planificación, implementación y resultados o impactos de las políticas públicas, el presente trabajo no pretende realizar un recorrido exhaustivo y comparado entre los tres países, sino más bien recuperar aquellos elementos que aportan información relevante para el análisis de las propuestas planteadas en la agenda de gobierno Argentina.

En el primer apartado se recupera la discusión sobre la desigualdad y los desequilibrios territoriales; luego se

¹ La selección de esta fecha como punto de partida para la revisión de las políticas, obedece al cambio de gestión efectuado en diciembre de 2019.

identifican las estrategias adoptadas desde mediados del siglo XX para reducir las brechas de desigualdad. En el tercer apartado se analizan políticas desarrolladas específicamente en Argentina, México y Brasil, y posteriormente se identifican aquellas políticas adoptadas o anunciadas recientemente en la Argentina, para finalmente avanzar hacia un conjunto de reflexiones sobre los logros, limitaciones y desafíos que deberían considerarse al momento de formular políticas públicas.

¿Desequilibrio o desigualdad territorial?

Desequilibrio y desigualdad son conceptos tras los cuales subyacen posturas divergentes frente al sistema de acumulación. El desequilibrio del territorio hace referencia a un desajuste transitorio (Velázquez & Manzano, 2015) mientras que la desigualdad territorial es un concepto relacional que refiere a diferencias estructurales interdependientes y acumulativas, que se han configurado como resultado de la dinámica de acumulación capitalista (Schweitzer, 2020). Velázquez y Gómez Lende (2005) señalan que el proceso de diferenciación regional resulta del éxito de los mecanismos de la economía de mercado y no de su incorrecto funcionamiento. De este modo, la desigualdad es producto de la necesidad y no un accidente.

Neil Smith (2020) da cuenta de este proceso bajo el concepto de desarrollo espacial desigual. Sostiene que la

desigualdad espacial es imprescindible para el (des) orden del capitalismo global. Agrega que el desarrollo desigual está imbricado en la producción de la escala geográfica, y que la misma diferenciación entre escalas (global, nacional, regional y urbana) es medio y producto del desarrollo espacial desigual. Entre los que trabajan con ese concepto amerita mencionarse a Neil Brenner (2017) quien propone articular el concepto de escala a los de lugar, red y territorio, para pensar el desarrollo espacial desigual. Recupera la metáfora de milhojas para explicar la fusión de múltiples capas de distintas dimensiones socio-espaciales para dar cuenta de las geografías del desarrollo espacial desigual.

Acorde con lo mencionado, la concentración geográfica implícita en la desigualdad debe explicarse en vinculación con las dimensiones y componentes del proceso general de concentración. Como explica De Mattos (1984), la concentración económica, la concentración social y la concentración territorial, han tendido a reforzarse recíprocamente como fenómeno derivado de las condiciones generales del modelo de acumulación capitalista predominante en las economías periféricas. Por consiguiente, las desigualdades territoriales (económicas y sociales) implican la omisión de derechos y tienen efectos económicos adversos que tienden a retroalimentarse en desmedro de las zonas más rezagadas.

Estrategias de combate a la desigualdad

Con el propósito de reducir la desigualdad territorial, varios países comenzaron a implementar estrategias para promover regiones rezagadas y reducir las brechas entre aquellas más dinámicas y las más atrasadas, así como para aprovechar los recursos de todo el territorio.²

A partir de mediados del siglo XX, con el protagonismo que adquirieron los problemas regionales dentro de las ciencias sociales, se comenzaron a diseñar diversas estrategias de desarrollo regional, nacional y supranacional, en su mayoría con la promoción de la industrialización en ese momento se entendía a la actividad fabril como la única genuinamente desarrollista (De Mattos, 1984; Cuadrado Roura, 2012), y principalmente de industrias de carácter básico y estratégico. La difundida teoría de los polos de desarrollo, que buscó promover el desarrollo donde no surge espontáneamente, es un claro ejemplo de estas políticas.³ A esto se sumaron incentivos económicos y mejoras en infraestructura tanto social como productiva, la implementación de mecanismos de compensación para regiones atrasadas y de atracción de inversiones estratégicas para reducir las brechas entre regiones. En algunos países surgieron proyectos de desarrollo rural, de colonización interna y estímulos a procesos de urbanización. Fueron iniciativas en donde los estados

nacionales tuvieron un rol protagónico y casi exclusivo (Cuadrado Roura, 2012).

A partir de la instauración del neoliberalismo el Estado se retira de esas acciones de promoción industrial y de intervenciones en vista de atender las desigualdades. Esto no significó una retracción del Estado sino un cambio en su rol, un corrimiento de las funciones de planificación de políticas públicas y sociales en donde las políticas que apunten a mitigar las desigualdades quedaron relegadas (Schweitzer et al., 2017). Esta desvalorización de la planificación se produjo a la par del protagonismo de actores con poder de distinto tipo y procedentes del ámbito local, regional e inclusive global (Sosa Velázquez, 2012) en el diseño de los territorios. El mercado cobra protagonismo en un contexto de privatización de empresas e infraestructuras, de desregulación de las actividades económicas, descentralización de funciones con la delegación de responsabilidades a niveles de gobierno subnacionales, con escasos recursos y capacidad de gestión. Así, las políticas de intervención que procuraban la desconcentración territorial y la disminución de las disparidades interregionales abandonaron las agendas (Moncayo Jiménez, 2002), se desfinancian los programas estatales y el mercado ganó protagonismo. Con ello, se condujo hacia una mayor especialización territorial en actividades que presentaran ventajas comparativas, principalmente primarias, muchas de ellas desarrolladas a modo de enclave.

² Ejemplos de ello fue la creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en Brasil o en la Argentina de la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE) dentro de la cual se propuso el Plan de Desarrollo 1965-1969, que expresan metas y programas sectoriales que buscan atender el desarrollo regional.

³ Esta teoría fue elaborada por el economista francés François Perroux. Se proponía generar un impulso de innovación cualitativa y un cambio cuantitativo concentrados en determinadas ramas de actividad motriz (complejos industriales) que impulsaran actividades existentes o potenciales. El economista argentino José Luis Coraggio cuestiona la frecuente desideologización de la teoría y el sobredimensionamiento técnico y económico; sostiene que en la práctica no se incorporan las cuestiones políticas y sociales, y que se favorece la constitución de enclaves e incluso se destruyen o desplazan actividades preexistentes. Entiende que una estrategia de desarrollo debe reconocer la naturaleza de los fenómenos territoriales sobre los que se pretende intervenir (no

⇒

territorios 48

solo una intervención fiscalista) y que para que sea viable políticamente su implementación debe contar con el apoyo de fuerzas sociales organizadas (Coraggio, 1972).

En la década del 2000 las políticas regionales de desarrollo y de ordenamiento territorial fueron revalorizadas, con un enfoque más complejo, un abordaje integral, diversas escalas de actuación, de actores y de estrategias. Resurgieron políticas públicas que pensaron el desarrollo territorial en distintos niveles. A nivel local y regional surgieron nuevos actores e instituciones, y se incorporaron aspectos no solo productivos sino también sociales, ambientales y políticos (CEPAL, 2009).

Se han realizado programas en materia social, acciones orientadas al mejoramiento de la infraestructura social: la construcción y mejora de escuelas así como de servicios de salud en zonas aisladas y vulnerables, políticas relacionadas con infraestructuras productivas como las mejoras en la conexión física para facilitar la comercialización de productos, la circulación de insumos, o iniciativas dirigidas a impulsar estrategias para que no se excluyan de los procesos de producción y comercialización a pequeños productores (CEPAL, 2012). Otros programas estuvieron destinados a promover la ocupación de los espacios de baja densidad o de ámbitos fronterizos.

Para entender las limitaciones de las políticas adoptadas, amerita recuperar a De Mattos (1984) en cuanto a la trama de la concentración económica, social y territorial, y en ese sentido que el mercado dirige sus inversiones hacia los territorios más competitivos, de mayor atraktividad dejando al margen aquellos más pobres,

frente a ello, los territorios más atrasados no cuentan con muchas opciones para iniciar un proceso de desarrollo sostenido (Moncayo Jiménez, 2002). En el mismo sentido, Coraggio (1981) plantea que la planificación integral con miras a obtener desarrollo social en beneficio de las mayorías es una práctica intrínsecamente contradictoria con el capitalismo. Sin ignorar estas limitaciones, se reconoce la necesidad de tensar y presionar sobre las estructuras de concentración para morigerar las desigualdades en los territorios.

Políticas públicas en Argentina, Brasil y México

El desarrollo de políticas públicas implica asumir una posición en torno a cuestiones socialmente problematizadas en el marco de procesos sociales y económicos que se definen como agenda de Estado (Oszlak, 2007). Con base en el presente apartado se presentan un conjunto de acciones tendientes a la reducción de las desigualdades territoriales, ya sea como objetivo específico o como resultado de la implementación de políticas públicas desarrolladas en Argentina, Brasil y México desde mediados del siglo pasado, a partir de la recuperación del rol del Estado en las intervenciones sobre los territorios.

Se trata de iniciativas e instrumentos para el establecimiento de zonas francas, para el emplazamiento de infraestructuras e instalaciones productivas, de impulso para la instalación de emprendimientos

industriales o turísticos, políticas de creación de núcleos urbanos con el fin de promover la ocupación del territorio, programas de mejoras en infraestructuras y de otorgamiento de estímulos y apoyo técnico para retener población en áreas rurales, en ocasiones con la entrega de tierras.⁴

Argentina, Brasil y México, son países con marcadas desigualdades territoriales en donde la ocupación del territorio estuvo fuertemente vinculada a las actividades extractivas. Argentina presenta un área central en donde se concentran infraestructuras que vinculan los sitios de extracción de recursos con el puerto de la Capital dentro de un aglomerado que concentra alrededor de un tercio de la población total del país. Presenta una gran heterogeneidad y desigualdad territorial que se profundizó en los 90 (Vaca, 2003). En Brasil, la ocupación de la franja a lo largo del litoral atlántico formó parte de la estrategia de colonización acorde al desarrollo de sus actividades extractivas de exportación. Allí se concentra la mayor cantidad de población mientras el Oeste está débilmente ocupado. Por su parte, México se caracteriza por una concentración económica y poblacional en la zona centro, rica en recursos, que contribuye con más de la mitad de la producción nacional.

El repertorio de programas, acciones e intervenciones que se exponen, se articulan en torno a tres ejes de acuerdo con el objetivo de la intervención: aquellos que

buscan consolidar centros urbanos, los que procuran fortalecer áreas mediante la implementación de actividades dinamizadoras y aquellos que, mediante políticas diversas, se proponen mejorar el hábitat rural y crear condiciones para el desarrollo de actividades, evitando la migración de la población.

Políticas para la creación de núcleos urbanos

Son pocas las ciudades construidas desde cero. Todas ellas tuvieron como objetivo revertir desigualdades y desequilibrios territoriales, contener la explosión demográfica frente a limitaciones de expansión de ciudades, así como atender fines geoestratégicos y promover actividades en territorios poco ocupados y reducir la primacía de las grandes ciudades.

Un ejemplo emblemático en América Latina es Brasilia. La capital de Brasil tuvo dos implantaciones, en Salvador de Bahía a partir de 1534 y desde 1763 en Río de Janeiro, obedeciendo a motivos económicos y geopolíticos. En el siglo XX se procura nuevamente un traslado al centro del territorio para poblar una región escasamente ocupada y ocupar el inmenso y débilmente consolidado territorio. Inaugurada en 1960, Brasilia fue la nueva capital de los brasileños. Esta ciudad planificada fue concretada a partir la gestión de la Compañía Urbanizadora de la Nueva Capital (NOVACAP). La experiencia de haber mudado anteriormente su capital,

⁴ Si bien no son objeto del presente trabajo, existen numerosas iniciativas que tienen por objeto a las ciudades existentes, con acciones que atienden a las condiciones de vida de la población. En Argentina, por ejemplo, son numerosas las políticas de extensión de servicios, la construcción o las mejoras de infraestructuras y viviendas, como PROCREAR, PROMEBIA y los programas de urbanización de villas, entre otras.

sumado al contexto desarrollista que encabezaba el gobierno de Kubitschek, favorecieron la concreción del traslado. Si bien la localización de la nueva capital no modificó sustancialmente el peso de la franja oceánica en el contexto nacional, logró abrir nuevos frentes para un desarrollo nacional.

En Argentina a lo largo de los siglos XIX y XX se han ideado varios proyectos de traslado de su capital con objetivos de disminuir las desigualdades territoriales, de crear un sistema urbano más integrado y policéntrico, de reafirmar el sistema federal y favorecer el desarrollo de las economías regionales. Si bien fueron varios los proyectos enunciados a partir de las últimas décadas del siglo pasado, el que logró mayores avances fue el Proyecto Patagonia, impulsado por el presidente Alfonsín en 1987. Con este proyecto se buscaba reducir la centralidad de la ciudad de Buenos Aires y desarrollar la región menos poblada del país, la Patagonia, y de este modo atenuar el desequilibrio territorial. La nueva Capital Federal abarcaría las ciudades de Viedma y Guardia Mitre en la provincia de Río Negro y Carmen de Patagones en la provincia de Buenos Aires. A los efectos de motorizar el proyecto se creó, emulando la experiencia de Brasilia con la NOVACAP, el Ente para la Construcción de la Nueva Capital (ENTECAP), que debía asesorar no solo en el traslado de la capital sino también a las provincias involucradas en la reorganización de sus territorios ante los cambios formulados.

El proyecto implicaba el traslado de una gran cantidad de empleados públicos y, dado el conjunto de actividades que se preveía generar, se estimaba que en pocos años se septuplicaría su población (Schweitzer, 2020). Con el cambio de gobierno de 1989 se frenó el proyecto. Amicci (2012) compara los proyectos de traslado de capital de Brasil y Argentina, y explica las razones del fracaso de este último a partir de la falta de mecanismos de naturaleza simbólica de alcance nacional, de la división social y por cuestiones de índole económica y política.

Políticas para fortalecer centros urbanos a partir de actividades dinamizadoras

A partir de los diagnósticos de las desigualdades territoriales y sociales, en varios países se han implementado políticas para incentivar la localización de actividades dinamizadoras que permiten generar oportunidades de trabajo y con ello fomentar la localización de la población. Se trata de programas que atienden actividades industriales o de ensamblaje, actividades agroindustriales y turísticas.

En el México de los años 70, a través del Estado nacional y específicamente del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), se promovieron los Centro Integralmente Planeados (CIP) con el objetivo de superar las limitaciones que presentaban los centros costeros tradicionales que contaban con una débil oferta

de productos turísticos y un entorno social y ambiental deteriorado. Los CIP se instalaron en territorios rezagados y con indicadores de pobreza altos, en donde el turismo se ofrecía como una alternativa modernizante, pero que no resolvía los problemas históricos de la sociedad. Los CIP, influidos por la teoría de los polos de desarrollo, buscaban una mayor competitividad para atraer turismo internacional y activar la economía de regiones marginadas. Para su implementación, el Estado mexicano realizó importantes inversiones en infraestructuras, en equipamiento turístico y en su promoción (Inda & Gómez, 2015).⁵ Las erogaciones públicas no cesaron con la habilitación de los CIP y se incrementaron a la par de su crecimiento demográfico, a partir de lo que se concluye que esta política convirtió al Estado en el único subsidiario de estos proyectos sin recibir beneficios directos (Villaseñor Palacios, 2012, citado por Inda & Gómez, 2015).

Para tener una magnitud de los cambios producidos cabe citar el caso de Cancún, que antes de la puesta en marcha del CIP reunía a menos de 500 habitantes, mayormente dedicados a la pesca de subsistencia. Las transformaciones también se evidenciaron a partir de la realización del relleno de una laguna para ensanchar la isla con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, con los consecuentes desafíos ambientales.⁶ Las escasas industrias complementarias que emergieron (mantiles, muebles,

producción agrícola), no contaron con apoyo suficiente para su crecimiento, tanto así que se entiende que la industria turística debilitó a las industrias locales. Una gran cantidad de los insumos para el CIP fueron adquiridos en otras zonas del país y en el exterior, y la mayor parte de los puestos de trabajo más calificados fueron cubiertos con personal de otras latitudes mientras que los menos calificados, albañiles, jardineros, meseros, cuidadores y mucamas, recayeron en mano de obra local, con un bajo nivel de especialización y en situación laboral precaria (Molina, 2017), desatendiendo actividades agrícolas previas. Se agrega que, del mismo modo que los centros turísticos tradicionales, los CIP afectaron negativamente a los ecosistemas y desencadenaron fuertes problemas sociales.⁷ Como consecuencia, los planteamientos de desarrollo integral del turismo se debilitaron.

En Argentina se buscó dinamizar áreas rezagadas o poco pobladas mediante la implementación de regímenes de promoción industrial en los años 70, en las provincias de Tierra del Fuego, Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. La política de promoción industrial para Tierra del Fuego se sancionó en 1972 (Ley n.º 19.640) con el objetivo de poblar la provincia, la misma consintió en instalar una zona franca y un área aduanera especial, que permitían la reducción de impuestos a las actividades desarrolladas y la eliminación de restricciones a las importaciones. La política efectivamente

⁵ Según estos autores, de los cinco CIP, solo Cancún y el corredor Cabo San Lucas y San José del Cabo han tenido pleno éxito económico. Ixtapa y Huatulco funcionan medianamente y Loreto nunca se consolidó.

⁶ En el caso de Cancún el Estado además de instalar infraestructura básica, invirtió y operó hoteles, restaurantes y centros de entretenimiento, y como propietario de Aeroméxico, destinó vuelos para conectar el centro turístico con diversas ciudades del país y de los Estados Unidos (Molina, 2017).

⁷ A los problemas derivados de la precarización del empleo, Inda y Gómez (2015) agregan la anarquía en la expansión urbana y la especulación con la tierra, el incremento de los delitos, de la migración y el desplazamiento de la población nativa por las expropiaciones, el tráfico de drogas y la prostitución.

⁸ Entrevista realizada a un funcionario del Ministerio del Interior (noviembre de 2020).

cumplió con los objetivos de poblamiento del área y desarrollo de actividades económicas. Por su parte, las políticas de promoción industrial en las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan fueron impulsadas entre fines de la década de los 70 y comienzos de la década de los 80 (Leyes n.º 22.021/78, n.º 22.702/82 y n.º 22.973) para generar empleo y desarrollo industrial. A partir de su implementación, se observó un mayor dinamismo en el otorgamiento de beneficios promocionales y la implementación de una mayor cantidad de proyectos pequeños e intensivos de mano de obra en los casos en que la ejecución de la política radicaba en las provincias, a diferencia del caso de Tierra del Fuego, operados desde el Estado nacional (Donato, 2007).

A fines de la década de los 80, debido a la crisis económica, los regímenes de promoción industrial que se encontraban vigentes fueron suspendidos (Romano et al., 2018). Esto derivó en la progresiva reconversión de la matriz económica de las provincias, esta búsqueda persiste en la actualidad. Tal es el ejemplo de Tierra del Fuego que, a partir del fin de la promoción industrial, busca transformarse en un polo de servicios marítimos y de hidrocarburos.⁸

Políticas de fortalecimiento y desarrollo de actividades rurales

La urbanización acelerada en varios países ha obedecido a factores vinculados

con las escasas oportunidades laborales en el contexto de la modernización de la actividad agrícola, a la falta de acceso a la propiedad de la tierra, o a la escasa oferta de servicios vinculados a la calidad de vida de la población. Frente a ello son numerosas las políticas que han buscado mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de acceso a la tierra para la población en áreas rurales a efectos de evitar en creciente movimiento hacia ciudades medias y mayores. Se trata de proyectos que van desde la descentralización de funciones de gobierno hasta el apoyo a pequeños productores, mediante la implementación de programas que apuntan al desarrollo de políticas agrarias en distintas escalas.

Entre las políticas dirigidas al ámbito rural en Brasil se puede citar el Programa Nacional de Desarrollo Territorial (PRONAT), instituido en el año 2003 por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario, que propone un modelo alternativo para el desarrollo en zonas rurales de agricultura familiar. Sus principales acciones consistieron en la concreción de proyectos de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas de la agricultura familiar, en la promoción de instancias de participación y en la elaboración de un plan de desarrollo territorial. El establecimiento de espacios de participación fue un motivo para considerar al PRONAT como base para el diseño del Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC), un

programa federal implementado a partir del año 2008, con el fin de reducir las desigualdades socioeconómicas regionales y mejorar la calidad de vida. Desde el PTC se propuso favorecer actividades agrícolas en áreas escasamente pobladas, mediante la implementación de proyectos de cooperación entre los municipios, los estados y el gobierno federal, junto a ministerios y secretarías de gobierno (Perón Loureiro, 2012). Asimismo, se estandarizaron algunas de sus acciones y se universalizaron sus programas para la promoción del desarrollo económico y territorial sustentable. El PTC apoya actividades de pequeños productores mediante la transferencia de conocimientos, experiencias y técnicas, e incluye mecanismos para profundizar la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan el desarrollo local, regional y nacional. Krajevski et al. (2020) plantean que los alcances de este programa fueron limitados porque con la estandarización de acciones y de resultados esperados se desconocieron las particularidades territoriales.

En Argentina se han implementado programas de desarrollo rural, dirigidos a pequeños productores, como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNOA) y su similar para el NEA, entre otros, que han avanzado en la definición de estrategias de desarrollo rural. Con sus matices y diferencias, buscan la reducción de la

pobreza y la promoción del desarrollo rural mediante asistencia técnica, el incremento de la cobertura de infraestructura rural y servicios agroalimentarios.

La Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), implementa políticas de desarrollo y mejoramiento de infraestructura rural, algunas finalizadas y otras que persisten.

Entre los programas y proyectos de Agricultura Familiar ya finalizados se encuentran el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) desarrollado entre 2011 y 2019 y el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) entre 2009 y 2015. El PRODERI fue un instrumento que tuvo por beneficiarios a grupos de pequeños productores dedicados a la agricultura familiar en situación de vulnerabilidad, a productores sin tierra, jefas de hogar, jóvenes y trabajadores en condición de transitorios asalariados. Entre los objetivos manifestos por el programa se encuentra que el mismo apuntó a diversificar y aumentar la productividad de la agricultura familiar, apoyar la incorporación de los productores a mercados y a las cadenas de valor, a la creación de oportunidades de asociación entre los distintos actores económicos para conformar redes comerciales, así como al fortalecimiento de las organizaciones de productores y de las familias pobres rurales. Por su parte, el PRODEAR tuvo como finalidad contribuir a la cohesión e

inclusión social y productiva de las áreas rurales mediante la promoción de condiciones para un desarrollo sostenible. Para su implementación se priorizó a las provincias de Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero.

Entre los programas que se encuentran vigentes, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) postula como objetivos el desarrollo de las economías regionales, contribuir a mejorar la competitividad del sector agroindustrial y promover el desarrollo agro-productivo en las provincias argentinas que limitan con Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia mediante el desarrollo de polos sociales productivos que incentiven el arraigo y el crecimiento poblacional de las zonas de intervención.

El Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR) se inició en el año 2017 y registra avances en 14 provincias. Mediante el mejoramiento de las condiciones de vida y de producción, el programa apunta a la inclusión socioeconómica de familias rurales que se encuentran en situación de pobreza. Busca optimizar las condiciones de comercialización generando acuerdos entre organizaciones de la agricultura familiar e industrias agroalimentarias, exportadores y comercializadores de alimentos. Incluye asistencia técnica y capacitación, inversiones de pequeña escala en infraestructuras comunitarias rurales para mejorar la producción y la comercialización agrícola, y

las redes de agua y de saneamiento de las familias. El PROSAP y el PISEAR, al igual que otros programas señalados, cuentan con financiamiento de organismos internacionales (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca [MAGyP], 2019).

La agenda caliente. Las políticas actuales en Argentina

Dentro de la agenda actual se mantienen algunos programas que estaban en curso y se suman nuevas iniciativas para regularizar el mercado de tierras, promover actividades, proveer infraestructuras, mejorar las condiciones para el arraigo rural y fortalecer el federalismo, todas acciones que directa o indirectamente atienden desigualdades territoriales.

Una iniciativa que apuesta al fortalecimiento del federalismo es el proyecto de Capitales Alternas, que se convirtió en ley en noviembre de 2020 (Ley n.º 27.589). En ese marco se creó el Programa Gabinete Federal en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional que busca acercar el gobierno nacional a las provincias para identificar las demandas de la comunidad y coordinar la implementación de políticas públicas. El Programa resulta de la identificación de las injusticias e inequidades que se observan entre el área central del país y la periferia, y surge como respuesta a la necesidad de generar cambios en la estructura de desarrollo con el objetivo de que dicha situación sea revertida. Su funcionamiento se concreta mediante la

realización de reuniones mensuales rotativas entre las 24 capitales alternativas que contempla el Plan,⁹ en las que participan funcionarios nacionales, autoridades locales y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Durante la pandemia se avanzó con la realización de cuatro reuniones con la presencia del Gabinete Federal: la primera fue en Mar del Plata, en enero del 2020; la segunda fue realizada en enero del 2021 en Chilecito; la tercera fue realizada en abril de 2021 en Rosario (donde se anunciaron 184 proyectos en 159 municipios de la provincia de Santa Fe) y la cuarta en Comodoro Rivadavia, en octubre de 2021.¹⁰

El Plan de Desarrollo con Equidad Federal es otro de los programas que buscan revertir desigualdades. Fue formulado desde el Ministerio del Interior, dentro de la Subsecretaría de Políticas para el Desarrollo que integra la Secretaría de Asuntos Políticos, con el fin de impulsar la creación de empleo, la competitividad territorial y la innovación productiva, para revertir los desequilibrios entre regiones. El Plan se realizó a partir de la implementación de un espacio de diálogo entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Economía y las 24 provincias, en donde se revisaron las prioridades provinciales en materia de inversiones y de las estrategias de desarrollo. Tal como indicó un funcionario del Ministerio del Interior en una entrevista realizada en noviembre de 2020, el Plan procura la coordinación

de distintos programas existentes y el fortalecimiento de la gestión provincial.

Dentro de los programas de incentivo para el desarrollo de actividades amerita mencionarse el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales formulado desde el Ministerio de Desarrollo Productivo (MP). Desde este programa se busca incentivar el ordenamiento territorial y la planificación productiva local, potenciar la generación de empleo e impulsar esquemas cooperativos y asociativos. Mediante el Observatorio Nacional de Parques Industriales se recomiendan políticas federales y se facilita un espacio de intercambio para promover el desarrollo regional (Ministerio de Desarrollo Productivo, s.f.).

Otra acción, formulada desde el MAGyP, y particularmente desde la Secretaría de Agricultura Familiar, es el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL). Si bien apunta a municipios, actúa sobre el entorno de los núcleos urbanos. Es un programa destinado a grupos de desempleados y subocupados de pequeñas ciudades (de menos de 55.000 habitantes y del conurbano del AMBA) para trabajar de manera asociativa como productores de verduras agroecológicas, pollos, huevos, carne de cerdo y leche. Se trata de un modelo de producción local de alimentos con creación de trabajo.¹¹ No busca repoblar sino ofrecer alternativas para los desocupados de cada localidad. La iniciativa se lanzó en agosto del 2020, y

⁹ A excepción de San Luis, las capitales alternativas son ciudades que no son capitales provinciales. En la provincia de Buenos Aires, se definieron dos capitales alternativas, La Matanza y Mar del Plata. En la provincia de Tierra del Fuego, Río Grande, la ciudad de Caleta Olivia en Santa Cruz, Comodoro Rivadavia en Chubut, San Carlos de Bariloche en Río Negro, Cultral Có en Neuquén, General Pico en La Pampa, Rosario en Santa Fe, Río Cuarto en Córdoba, Concordia en Entre Ríos, Goya en Corrientes, Oberá en Misiones, Presidencia Roque Sáenz Peña en Chaco, Formosa en Formosa, San Pedro de Jujuy en Jujuy, Orán en Salta, Tinogasta en Catamarca, Monteros en Tucumán, Termas de Río Hondo en Santiago del Estero, Chilecito en La Rioja, Cauce-te en San Juan, San Luis en San Luis y Guaymallén en Mendoza.

¹⁰ Para tener una idea de las obras que derivaron de estos encuentros, en la reunión de Rosario se anunciaron alianzas productivas, obras en puertos, trabajos de saneamiento, obras viales y ferroviarias. En el caso de Comodoro Rivadavia, se trata de

⇒

territorios 48

obras de infraestructura y saneamiento, de conectividad, gasoductos y acciones de fomento a la producción y al trabajo.

¹¹ *Se les pide a los intendentes que aporten equipos técnicos, que realicen la supervisión y que contribuyan al acceso y uso de tierras fiscales.*

¹² *Un integrante de la coordinación nacional de la UTT, en una entrevista realizada en marzo de 2021, informó que se han concretado colonias agrícolas en Gualaguaychú, San Vicente y Luján y se está trabajando para su implementación en Castelli, Tapalqué y Olavarría, y que la ley formalizaría y profundizaría estos desarrollos.*

¹³ *Este proyecto fue presentado en 2016, 2018 y 2020. A la fecha de cierre de este trabajo no ha sido sancionado.*

¹⁴ *La Unidad Ejecutora comprende a las provincias de Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa, casi un tercio del territorio continental argentino y más de ocho millones de habitantes.*

en tres meses ya se habían presentado más de 120 propuestas, registrando avances en la provincia de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Santa Cruz y Tucumán.

A fines de 2020 se presentaron dos proyectos de ley, pendientes de tratamiento legislativo, con el fin de que pequeños y medianos productores accedan a la tierra. Uno de ellos, impulsado por la organización gremial de pequeños productores Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), es el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra, junto a la creación de colonias agroecológicas en tierras del Estado,¹² que consiste en otorgar créditos blandos para la compra de tierras a través de un fondo fiduciario. Se propone como una política de promoción del derecho a la vivienda, a un hábitat digno, al desarrollo económico y social (Vales, 2020). El proyecto de ley dispone que el Estado destine tierras públicas ociosas para ser vendidas mediante este sistema de créditos.¹³ Un segundo proyecto de ley para el acceso a la tierra en zonas rurales es el denominado proyecto Marcha al Campo, que propone otorgar en comodato terrenos fiscales rurales de hasta 150 hectáreas para que familias puedan asentarse y poner en marcha proyectos productivos. Se presenta con el objetivo de revertir la migración rural-urbana y fomentar el arraigo del sector rural, impulsar una economía circular en pequeñas zonas y contribuir a evitar el hacinamiento en los conurbanos. Prevé a su vez generar unidades asociativas de

producción en la forma de cooperativas agropecuarias para la posterior comercialización y transporte de mercaderías (Figueroa Díaz, 2020). Para su implementación, el Estado intervendría inicialmente con subsidios y con la realización de mejoras en la infraestructura rural, en viviendas, caminos, y en el acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos. El proyecto es impulsado por el oficialismo, organizaciones gremiales y movimientos sociales.

A su vez, desde el Ministerio de Obras Públicas (MOP) se formulan propuestas como la Unidad Belgrano Norte Grande para lograr que desplieguen su potencial productivo las diez provincias del norte del país a partir de proyectos priorizados entre las jurisdicciones provinciales, municipales y la nación.¹⁴ Para ello, apunta a poner en valor sus ventajas competitivas mediante la realización de obra pública como motor de la reactivación económica. Consecuentemente, se plantea como principal desafío el desarrollo de un plan de infraestructura que repare las asimetrías existentes con proyectos hídricos, de saneamiento y con mejoras en rutas nacionales y provinciales. En este marco, se han realizado y se encuentran en ejecución, obras de saneamiento y más de 600 km de rutas en diez provincias, a través de Vialidad Nacional, con el fin de impulsar el desarrollo económico, turístico y productivo de toda la región (Ministerio de Obras Públicas, s.f.).

Si bien, dentro de los objetivos de este trabajo no se incluyen iniciativas formuladas para revertir desigualdades y proveer servicios al interior de las ciudades, amerita mencionarse la actuación desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat con políticas como el Plan Nacional de Suelo Urbano y el Programa Argentina Construye, y desde el Ministerio de Obras Públicas con el Plan Argentina Hace. Se trata de programas que trabajan temáticas de acceso al suelo urbano, infraestructuras, equipamiento, empleo, desarrollo local y de reactivación de las economías locales en áreas urbanas del país.

Otra propuesta que se dio a conocer en la campaña electoral, y que en caso de implementarse permitiría cierta desconcentración y afianzamiento del federalismo, consiste en descentralizar algunas actividades del Poder Ejecutivo Nacional, mediante el traslado de ministerios a localizaciones más vinculada al desarrollo de las actividades bajo su órbita. Un ejemplo de ello sería el traslado a la provincia minera de San Juan del Ministerio de Minería, el de energía a una provincia como Neuquén que es energética y el de Pesca a Mar del Plata, cuyo puerto pesquero se destaca en el contexto nacional (Schweitzer, 2020).

La configuración de la administración pública y el ordenamiento de los distintos ministerios y carteras tuvieron cambios sustantivos con la gestión que asumió en diciembre de 2019. Se han creado nuevos ministerios como el de Desarrollo

Territorial y Hábitat, y se han fusionado al Ministerio de Economía y al Ministerio de Desarrollo Productivo otros que estaban diseminados, fragmentados en términos operativos y decisorios, durante la gestión anterior.¹⁵ Esta integración de carteras habilita la gestión coordinada de los asuntos económicos y productivos. A su vez se efectuaron ciertos cambios en las denominaciones no poco significativas (Ministerio de Producción a Ministerio de Desarrollo Productivo) y la restitución del rango ministerial de algunas carteras que habían bajado en su estatus, como en el caso del Ministerio de Salud, que en la gestión anterior tenía el rango de Secretaría (INAP, 2020). Estos cambios permiten dar cuenta de una concepción diferenciada en términos del rol del Estado, que se asume como actor estratégico y activo en la definición de políticas públicas.

Logros, limitaciones y desafíos

Tal como se ha visto a lo largo de las páginas precedentes, durante las últimas décadas se ha propuesto una batería de políticas, programas y proyectos vinculados al ordenamiento del territorio que pretenden atender cuestiones vinculadas a la desigualdad territorial en forma directa o indirecta. Sin embargo, varias de estas iniciativas dieron respuesta a demandas puntuales, a objetivos específicos, pero no lo hicieron significativamente a la hora de revisar las desigualdades.

¹⁵ Se trata de los ministerios de Producción, de Agroindustria, de Energía y Minería, de Hacienda y de Finanzas Públicas.

Se reconocen como limitaciones:

- *Limitada visión integral del territorio.* Se ha observado la implementación de políticas sectoriales sin una mirada integral del territorio, sin contemplar el conjunto de actividades que se desarrollan. Si bien puede generarse sectorialmente el impacto deseado, se corre el riesgo de producir efectos no deseados en otros aspectos. Un ejemplo de esto se observa en Cancún, con los CIP. Allí, a la par del desarrollo de la actividad turística de corte internacional, se vieron efectos negativos en las condiciones de empleo de la población local y en la caída de industrias pre-existentes.
- *Escasa coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno.* Al igual que en el punto anterior, se ha observado una insuficiente coordinación y articulación entre políticas sectoriales y políticas transversales, tradicionalmente separadas, así como al interior del Estado (programas de gestión nacional, provincial y municipal) que generan tensiones y confusión en los sujetos de las políticas y limitaciones en la optimización de los recursos. En Argentina la política de promoción de actividades industriales dio cuenta de una falta de visión transversal del territorio a nivel nacional, dado que a largo plazo hubo crecimiento de la actividad en las zonas promocionadas a

la vez que se identificó una caída de la actividad industrial en las provincias vecinas que no recibieron los beneficios.

- *Dependencia de la asistencia (legislativa y técnica) y de recursos (económicos y materiales) en las políticas de promoción de actividades.* La generación de condiciones para la instalación de industrias o el otorgamiento de subsidios no garantizan el desenvolvimiento de un dinamismo productivo ni el surgimiento de una matriz más diversificada. Cuando el Estado cambia su rol y deja de intervenir, las regiones que habían sido objeto de esas políticas quedan “vaciadas”, sin fuentes de trabajo y con alta desocupación. Esto puede observarse en las políticas de promoción industrial, fundamentalmente en el caso de Tierra del Fuego que busca reconvertir su matriz productiva.
- *La estandarización de las políticas desconociendo las particularidades locales.* Si bien la necesidad de visualizar situaciones locales está más difundida, en ocasiones se reconoce que la estandarización de los programas atenta contra el desempeño de las políticas. En el caso del Programa Territorios de la Ciudadanía, si bien se rescata la articulación entre una gran cantidad de organismos y niveles de gobierno, así como la participación de movimientos sociales, tal como indican Krajevski

et al. (2020) hay limitaciones en los resultados por el desconocimiento de las particularidades territoriales y por la estandarización de las acciones concretadas.

- *La falta de participación local, de vínculos entre actores en las etapas de diagnóstico, de planificación y de ejecución de la política.* Esta situación no solo limita las posibilidades de diseño e implementación más ajustada a las necesidades de los destinatarios, sino que además permite que aquellos actores con más recursos (materiales y simbólicos) y con mayor capacidad de acción y llegada, capturen recursos de los programas y las políticas para los proyectos de su interés. Esto debería observarse particularmente en políticas de atención a municipios, como el PROTAAL, dado que algunos gobiernos locales tienen menos conocimiento y capacidad de gestión para acceder a los programas.
- *Escaso acceso público al seguimiento, monitoreo y evaluación de los avances y resultados de las políticas implementadas.* Estas instancias de la política resultan instrumentos claves para la toma de decisiones en tanto permiten optimizar procesos, resultados e impactos. En general, las políticas que cuentan con financiamiento de organismos externos tienen a la evaluación como un requisito para justificar los

desembolsos. En el caso de Argentina, frecuentemente, los resultados operan como mecanismos para visibilizar la gestión más que para evaluar su desempeño.

- *Limitaciones vinculadas al acceso a la tierra.* Se observa la carencia de políticas integrales de desarrollo rural y de ordenamiento territorial que comprendan el tratamiento de la problemática de la tierra a nivel nacional, provincial y municipal. Esto deriva de la falta de articulación entre niveles de gobierno antes mencionada, pero también de la ausencia de capacidades técnicas y operativas, así como de la falta de voluntad política para enfrentar los conflictos que derivan de ello. Este reclamo es retomado por las organizaciones vinculadas a pequeños productores y con el arraigo local.
- *Los tiempos de implementación de las políticas suelen exceder las gestiones de gobierno.* Esto limita la continuidad de las políticas. No se desconoce que, si bien hay programas que se mantienen en el tiempo, en algunos casos se modifican los principios sobre los que se erigen, se acotan o se aumentan sus alcances. Un ejemplo son los cambios en materia de promoción industrial, que se fueron adaptando a los vaivenes de la economía en materia de comercio exterior y política comercial, como en el caso de Tierra del Fuego.

Más allá de lo señalado, amerita dar cuenta de logros que debieran consolidarse y profundizarse como desafío para el diseño e implementación de las políticas:

- *El enfoque integral con la articulación de políticas que atienden a la producción, al empleo y al acceso a la tierra, así como a la provisión de servicios e infraestructura, cobraron protagonismo.* La Ley de Tierras, presentada por tercera vez, es un claro ejemplo de ello, de igual modo que la creación de colonias agroecológicas y el Proyecto Marcha al campo, que contempla la posibilidad de otorgar tierras fiscales en comodato, integrado a otros proyectos de cinturones verdes y de créditos para el acceso a la vivienda rural.
- *Los procesos territoriales operan en todas las escalas.* Se deben articular las escalas de gestión para no atender a los procesos territoriales de manera sectorial (ya sea de modo físico, espacial o temático) ni fragmentada en la comprensión de las problemáticas. La articulación entre actores públicos y privados y entre diversas áreas gubernamentales permite evitar superposiciones e inconsistencias en torno a los objetivos del conjunto de las políticas. En este sentido, se rescata la creación y articulación de institucionalidades especializadas en temáticas y realidades regionales. En el caso de Brasil, el funcionamiento del

programa Territorios de la Ciudadanía que articulaba niveles y competencias de gestión. Dentro de la agenda actual Argentina, el Plan de Desarrollo con Equidad Federal formulado desde el Ministerio del Interior, busca evitar la fragmentación de los programas, coordinar el uso de los recursos y articular con otras áreas de gobierno: suma a otros ministerios y a las provincias en la definición de estrategias de desarrollo y de las prioridades de inversiones. Otro ejemplo, es la creación del Gabinete Federal, a partir del cual se trabaja entre la nación, las provincias y los municipios en problemáticas locales, incorporando una lectura transversal de los fenómenos.

- *La heterogeneidad territorial reclama estrategias selectivas y diferenciadas; requiere la atención a las singularidades, a problemas particulares de territorios específicos mediante la implementación de una batería de políticas e instrumentos que permitan contemplar especificidades territoriales.* Se observa este interés en la agenda actual con las iniciativas Unidad Belgrano Norte Grande y el Consejo Regional Argentino Norte Grande, en donde los actores tienen voz tanto en la formulación de los proyectos como en el establecimiento de prioridades. El trabajo en las Capitales Alternativas es otro ejemplo de ello.
- *La participación de un amplio conjunto de actores que se involucren en las*

distintas etapas de la política (públicos, privados, niveles de gobierno y beneficiarios directos, entre otros). Si bien no es una de las características más extendidas en las políticas relevadas, se considera necesario involucrar a diversos actores para adecuar la política al contexto en el que se implementa, así como para potenciar el logro de los efectos deseados. Esto se ha visto en el Programa Nacional de Desarrollo Territorial (PRONAT) de Brasil, así como en el proyecto de creación de colonias agroecológicas en Argentina.

- *El establecimiento de una agenda a largo plazo producto de la articulación y de acuerdos de distintos actores.* En línea con esto, una medida recientemente anunciada y en proceso de concreción en Argentina, es el Consejo Económico y Social que se propone desarrollar proyectos agrupados en cinco ejes prioritarios. Participan en su diseño diversos actores estatales, gremios, empresarios, académicos y representantes de la sociedad civil. Este tipo de experiencias ya se han propuesto anteriormente por lo que queda pendiente ver sus efectivos resultados.

Reflexiones

La desigualdad territorial en América Latina es un producto histórico que se ha ido consolidando y retroalimentando,

potenciando en sus aspectos sociales, económicos y espaciales. Esta realidad no es el resultado de una falla en el funcionamiento del sistema, sino que se asienta en causas estructurales y funcionales al modelo de acumulación capitalista, cuestión que genera limitaciones al momento de implementar políticas públicas que tiendan a un desarrollo igualitario del territorio.

Atendiendo a los resultados del recorrido realizado por las políticas adoptadas en Brasil, México y Argentina (tanto históricamente como en la gestión actual), se han observado un conjunto de logros, limitaciones y desafíos que tienen estas acciones al momento de concretarse.

Por un lado, se reconocen varias limitaciones que deberían ser atendidas. Una de ellas, es la falta de una visión integral del territorio, es decir que se da respuesta a demandas específicas descuidando los efectos sobre otros aspectos. Se observó la falta de articulación entre sectores y niveles de gobierno que genera vacíos, superposiciones y tensiones afectando los resultados de las acciones que se implementan. Se suma a ello la falta de recursos humanos y económicos en los gobiernos locales y la dependencia que esto genera respecto a otros niveles de gobierno. La estandarización de políticas sin prestar atención a situaciones particulares, así como la falta de participación de la población objeto de las políticas, son otras de las limitaciones visualizadas en el

recorrido realizado. Además, se identifica la falta de continuidad de políticas dados los cambios de gestiones de gobierno. Finalmente, no se han identificado instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación, que permitan verificar que los procesos y los resultados se ajustan a lo previsto, y eventualmente, que aporten pistas para los ajustes que se consideren necesarios.

Por otra parte, se plantean los desafíos que atiendan esas limitaciones a partir de las experiencias y de los logros analizados, particularmente, en referencia a la agenda de gobierno en la Argentina. Así es que se propone la necesidad de adoptar un enfoque integral, multiescalar y transversal, que articule sectores y niveles de gestión y que contemple los tiempos de implementación más allá de instalar políticas que trasciendan las distintas gestiones de los gobiernos. Se propone, a su vez, incorporar la visión de lo local, las particularidades de los territorios y de sus actores, la participación de ellos en el armado y en la implementación, bajando la estandarización con relación a territorios particulares.

De este modo, se puede concluir que, más allá de las limitaciones que el propio sistema impone, las políticas públicas tienen un papel destacado y deberían asumir un rol activo en la lucha por reducir las brechas de la desigualdad territorial.

Referencias

- Amicci, D. (2012). *La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina*. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 57(216), 59-79.
- Brenner, N. (2017). Mil hojas: notas sobre las geografías del desarrollo espacial desigual. En *Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 195-233). Icaria Editorial.
- CEPAL. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Quito: CEPAL.
- Coraggio, J. L. (1972). *Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo*. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 2(4), 25-39.
- Coraggio, J. L. (1981). *Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina*. Demografía y economía, 15(3), 312-343.
- Cuadrado Roura, J. R. (2012). Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad. En *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*. Santiago: CEPAL, ILPES, 2012. pp. 57-78. LC/L. 3454.
- De Mattos, C. A. (1984). *Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad*. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 11(32), 7-34.

- Donato, V. N. (2007). *Políticas públicas y localización industrial en Argentina*. Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social.
- Figueroa Díaz, A. (9 de septiembre de 2020). Terrenos fiscales para agricultura familiar. *La Marcha al Campo, un proyecto para el acceso a la tierra en zonas rurales*. Página 12 [en línea]. Consultado el 9 de marzo de 2021. <https://www.pagina12.com.ar/290621-la-marcha-al-campo-un-proyecto-para-el-acceso-a-la-tierra-en>
- Inda, M. T., & Gómez, A. S. (2015). *Los Centros Integralmente Planeados (CIPS) en México*. Revista Latino Americana de Turismología, 1(1), 36-53.
- INAP. (2020). *ITESEN: Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional*. [En línea]. Volumen 1. ISSN 2684-0316. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITESEN/issue/view/37>
- Krajewski, L. C., Júnior, O. M., & Theis, I. M. (2020). *Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el 'Programa Territorios de la Ciudadanía' (Brasil)*. Política y Sociedad, 57(1), 261.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2019). *Informe de gestión. Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestiondiprose-04-12-19_baja.pdf
- Ministerio de Desarrollo Productivo (s.f.). *Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales*. Consultado el 9 de marzo 2021. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/programa-nacional-de-parques-industriales>
- Ministerio de Obras Públicas (s.f.). *Unidad Belgrano Norte Grande*. Consultado el 3 de marzo 2021. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Unidad-norte-grande>
- Molina, S. (2017). Desarrollo del turismo en México 1975-1985. *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*, 158.
- Moncayo Jiménez, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. CEPAL.
- Oszlak, O. (2007). *Políticas públicas, democracia y participación ciudadana*. Voces del Sur, 4, 8-13.
- Perón Loureiro, B. (2012). *Territorios de Ciudadanía y de la economía-mundo*. En: Rebelión [en línea]. Consultado el 19 de marzo de 2021, <https://rebelion.org/territorios-de-ciudadania-y-de-la-economia-mundo/>
- Romano, S. A., Kataishi, R. E., & Durán, L. (2018). *La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640*. Economía, sociedad y territorio, 18(58), 947-976.
- Smith, N. (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Ed. Traficantes de Sueños. (Original publicado en 1984).
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Programa Gestión

pública y desarrollo territorial, Universidad Rafael Landívar. Editorial Cara Parens, Guatemala.

Schweitzer, M. (2020). *La producción de un territorio desigual en Argentina. Concentración, primacía y macrocefalia*. Redes, 25(3), 1051-1070.

Schweitzer, M., Carrizo, S. C., Scardino, M., Petrocelli, S. P., Schweitzer, P., & Carena, M. L. (2017). *Planificación en Argentina a principios del siglo XXI*. Revista Área, 23, Buenos Aires, 25-35.

Vaca, J. (2003). *Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino*. Territorios, 10, 111-125.

Vales, L. (17 de noviembre de 2020). Francisco “Paco” Durañona, referente del Movimiento Arraigo. *Las propuestas*

de un Procrear Rural, para que los pequeños productores accedan a la tierra. Página 12 [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2021. <https://www.pagina12.com.ar/306260-las-propuestas-de-un-procrear-rural-para-que-los-pequenos-pr>

Velázquez, G. A., & Gómez Lende, S. (2005). *Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001*. VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil, 12-14.

Velázquez, G., & Manzano, F. (2015). *Dinámica migratoria y desigualdades regionales en Argentina (1947-2010)*. Estudios Socioterritoriales, 17, 163-186.