

Planificación territorial, complejos productivos y regiones

JORGE BLANCO

La presentación tiene como objetivo compartir algunas reflexiones sobre las relaciones entre planificación territorial, complejos productivos y regiones. Se basa en un conjunto de informaciones y propuestas vinculadas con el análisis económico y con la planificación territorial generadas en distintos ámbitos estatales y organismos públicos. Hacia el final de este capítulo, retomaremos algunas palabras sobre la producción de información por parte del Estado, que puede ser muy relevante para la toma de decisiones y también para pensar problemas vinculados con la organización territorial, la división económica del territorio y las posibilidades de la planificación.

Dentro de nuestro recorrido encontraremos tres momentos. El primero propone pensar la especialización y heterogeneidad productiva regional. En el segundo, abordaremos qué puede aportar la planificación territorial a las economías regionales. Por último, cerraremos en torno a los desafíos políticos para la planificación territorial, tratando de recuperar algunas cuestiones que nos parecen nodales para pensar este tipo de problemas.

Regiones y complejos productivos

Una primera cuestión es situar el problema en una doble dimensión que considere las regiones y los complejos

productivos. Preferimos hablar de complejos productivos en vez de economías regionales directamente porque esto nos vincula ya con la producción en movimiento en todas sus fases y nos da una idea de articulación que, si la pensamos únicamente como las economías regionales, termina enclaustrada o cerrada en esas regiones. La idea de estos complejos productivos intenta recuperar todo el conjunto de eslabonamientos en un proceso de producción, desde las materias primas –inclusive antes con la provisión de insumos para la obtención de esas materias primas– hasta las etapas de industrialización y consumo, articulando con los mercados internos o con los mercados externos. Esta idea nos plantea ya en sí misma un conjunto de relaciones físicas en la cadena de la producción, de relaciones sociales en cada uno de los ámbitos de encuentro de esas distintas fases del proceso productivo, y también de interacciones en el territorio. De ahí que la idea de complejos se acerca mejor a la imagen de una economía en movimiento.

Esta perspectiva tiene antecedentes muy importantes, ya que en las décadas de 1970 y de 1980¹ había numerosos estudios acerca de la dinámica económica regional pensada desde –como se decía entonces– los circuitos de producción y acumulación que explicitaban más claramente la puja de intereses por la generación y apropiación del excedente económico. La pregunta abarca, entonces, cómo ese excedente económico circula y se termina fijando en el territorio.

El otro componente es el de las regiones y, en este caso –desde la tradicional mirada regional que identifica esos grandes conjuntos areales con ciertas características de articulación interna o de homogeneidad–, nos

¹ Ver, por ejemplo, Rofman, A. y Manzanal, M. (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina-CEUR.

parece que la dinámica actual de los territorios nos lleva a pensar en microrregiones, es decir, en pequeñas unidades que dan cuenta de una de las características de los territorios contemporáneos, que son los procesos de fragmentación. Si tuviésemos que caracterizar los territorios en el siglo XXI podríamos decir que perdieron aquellos rasgos de homogeneidad que en algún momento del siglo XX podían dar cuenta de su funcionamiento para pasar a fragmentarse, ser selectivos, disociarse, funcionar a distintas velocidades, articularse en redes diferentes, etc. La idea de microrregiones intenta una mejor aproximación a esa dinámica en el territorio.

Economías regionales

Un primer postulado en relación con estas ideas que intentamos plantear es que las economías regionales son economías complejas y que hay una gran diversidad productiva en cada una de las regiones. Distintos informes del Ministerio de Economía² dan cuenta de la cantidad de actividades económicas que tienen algunas de las etapas de producción en las macrorregiones que, como decíamos, eran la forma de análisis territorial más tradicional.

² Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial. <https://bit.ly/3GMSuCh>.

Noroeste	Noreste	Centro	AMBA	Nuevo Cuyo	Patagonia
Azucarera Tabacalera Vitivinícola Cármico-bovino Minería Petróleo y refinación Industria textil Metalmeccánica Automotriz Turismo	Yerba mate Té Cítricos Cármico-bovino Industria forestal y papel Petróleo y gas Turismo	Cereales y oleaginosas Cármico-bovino, avícola y porcina Cítricos Industrias siderúrgica, automotriz, metalmeccánica, refinación, petroquímica, químicos, plásticos Software Educación universitaria Biotecnología Servicios empresariales Trading-logística	Industria alimentaria Textil Metalmeccánica Refinación Petroquímica Química Plásticos Finanzas Servicios empresariales Trading-Logística Software Educación universitaria Turismo	Vitivinícola Frutas de carozo y de pepita Olivícola Minería Industria manufacturera Educación universitaria Turismo	Frutas de pepita Vitivinícola Ovina lanas y carne Minería Industrias textil y aluminio Petróleo y gas Energías alternativas Turismo

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016). Estudios sobre planificación sectorial y regional, año 1, N° 2.

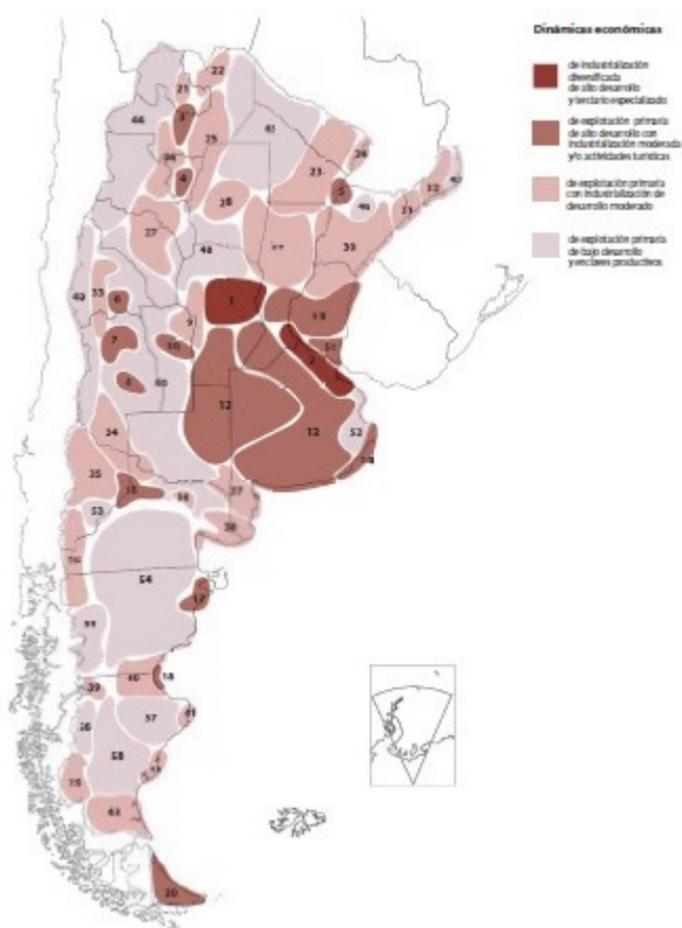
Si bien algunas de esas actividades son claves para entender el funcionamiento económico de las provincias que integran esa región, en todas las regiones hay una diversidad productiva que no siempre está del todo explicitada. Esta es una idea que podemos tener disponible para pensar estas situaciones: la complejidad de las economías regionales. No una versión simplificada, sino una versión compleja: confluyen en cada uno de estos espacios productivos una diversidad de actividades que es conveniente tener presente.

Frente a esas macrorregiones que mencionamos antes podemos ver de forma más ajustada la presentación de microrregiones productivas. En este caso, uno de los mapas a observar está tomado del Plan Estratégico Territorial³ en un primer avance del año 2008, que intentó una microregionalización económica del territorio a partir de tres criterios.

El primero de ellos identifica los grandes nodos urbanos y su entorno regional, pensando en unas microrregiones productivas urbanas que tienen características particulares y que articulan una serie de procesos económicos diversos. Luego, unas áreas urbano-rurales integradas, donde los casos típicos son las producciones de oasis y en valles que tienen una fuerte articulación de componentes urbanos y rurales en los complejos productivos. Por último, encontramos una categoría de áreas homogéneas desde el punto de vista productivo que tienen una extensión mayor en el territorio y que completan ese mosaico regional. De las cinco regiones que tenía el esquema de las macrorregiones, se pasa a una diversidad de fragmentos y es muy probable que esta imagen del territorio se corresponda mejor con la dinámica real.

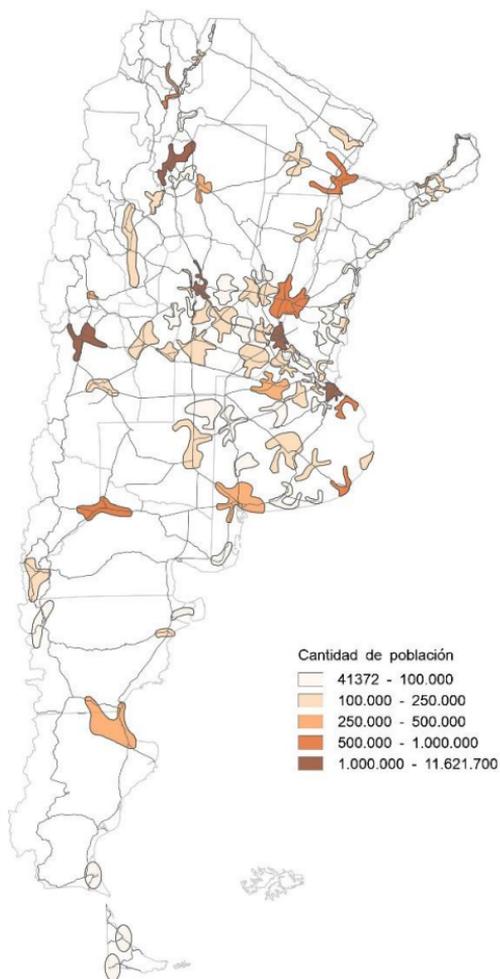
³ Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial, 2008.

Mapa 1: Microrregiones económicas



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial, 2008, p. 64.

Mapa 2: Áreas económicas locales



Fuente: elaborado por Lorena Ardissono y Daniela Grifoni, sobre la base de MTSS. Áreas económicas locales. Empleo, empresas y remuneraciones, 2018.

El segundo mapa está construido a partir del concepto de área económica local que trabaja el Ministerio de Trabajo de la Nación.⁴ Este da cuenta de una unidad urbana extendida, un mercado de trabajo territorializado en torno a un nodo urbano donde se registra una vinculación entre los lugares de residencia de los trabajadores y los lugares de instalación de las empresas. Esto nos complementa el esquema de las microrregiones dando una especie de cuadro focalizado, nodal, y que no estamos, quizás, tan acostumbrados a ver representado en un mapa del territorio nacional. Se trata de nodos productivos que ciertamente están en un contacto muy directo con sus entornos más inmediatos, pero que concentran una complejidad económica diferenciada.

Complejos productivos

Los complejos productivos se organizan según un conjunto de fases que incluye la articulación de actores a lo largo de un ciclo de producción. Así, pueden diferenciarse algunos complejos de base primaria, otros de base industrial y otros apoyados en los servicios. Entre los principales complejos de base primaria se encuentran el aviar, bovino y porcino, hortícolas y frutícolas, el azucarero, el vitivinícola, los cerealeros, los de oleaginosas y los mineros. Los complejos de base industrial más destacados son el automotriz, siderúrgico, electrónico, textil e indumentaria, medicamentos, maquinaria agrícola, forestal, materiales para la construcción, química y petroquímica. Entre la variedad de complejos de servicios, los estudios realizados en el marco del PET seleccionaron dos: el de *software* y el turismo.⁵

⁴ OEDE, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS sobre la base de SIPA y SR-AFIP.

⁵ En CEPAL-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015.

Los principales complejos dan cuenta de una parte importante de las economías puestas en clave de regiones articuladas –en el lenguaje que venimos tratando de instalar en esta presentación–, y que vuelven a mostrar una amplia variedad, destacando un rasgo característico de la producción económica de la Argentina como es la presencia muy marcada y muy potente de los complejos que tienen una base primaria. Pero, también, hay una cantidad de complejos de base industrial y de servicios que conforman una diversidad productiva importante. Estos complejos si bien no son los únicos, sí son los que en varios de los intentos de planificación sectorial que se hicieron en los años 2000 se identificaron como potenciales para proponer políticas económicas sectoriales,⁶ y pueden ser claves para impulsar un proceso de desarrollo más profundo.

Los análisis de los complejos incluidos en esos planes sectoriales carecían de una dimensión territorializada más explícita y, en parte, eso es lo que dio lugar a una serie de trabajos posteriores que intentaban ver cómo esos complejos se desplegaban en el territorio.⁷ Para poner algunos ejemplos, en cualquier estimación de la proyección de los complejos sojeros, girasoleros o los cerealeros, se puede anticipar un crecimiento muy importante de la producción en un período relativamente corto –y en la historia económica argentina reciente se han dado esos saltos de producción en períodos medianamente cortos–, pero es necesario pensar en qué áreas del territorio se van a dar, a través de qué procesos, si son procesos de aumento de productividad, de expansión de la frontera agrícola, de reemplazo de otros cultivos, porque estas distintas variantes tienen implicancias territoriales tales como potenciales conflictos por ambientales, por desplazamientos de pequeños productos-

⁶ Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Plan Estratégico Industrial 2020.

⁷ Ídem nota anterior y CEPAL-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Territorio, infraestructura y economía en la Argentina. Restricciones al crecimiento de distintos complejos productivos, 2017.

res, o pueden generar dinámicas urbano-rurales difíciles de abordar frente a nuevas necesidades de viviendas, de equipamientos e infraestructuras. Además, el crecimiento de los complejos productivos tiene un componente de circulación en el territorio que es necesario atender a través de la infraestructura y los servicios de transporte.

Los complejos productivos analizados desde la perspectiva territorial muestran diferentes conformaciones. Un complejo típico de articulación regional es el azucarero, en el que hay una alta concentración de la producción primaria en algunas provincias específicas. Junto a eso, la primera industrialización también está asociada con el área de producción. En este caso, es un tipo de complejo que está muy articulado regionalmente y al interior de esos conjuntos regionales tiene sus principales fases y sus principales dinámicos económicos.

Un complejo con una estructura y una organización territorial distinta es el complejo sojero, que tiene una expansión de su fase primaria muy alta con una dispersión territorial importante y con vectores de crecimiento que pueden seguirse en el tiempo. Por ejemplo, uno de los principales vectores de expansión es el eje hacia el noroeste y en parte hacia el noreste. También hay una expansión hacia el sudeste de la provincia de Buenos Aires, hacia el oeste a través de Córdoba y, especialmente, San Luis. Esa dispersión de la producción primaria tiene asociada una relativamente alta concentración de las etapas de provisión de insumos y la industrialización en la zona núcleo original y el litoral fluvial. Es un tipo de complejo que está muy articulado en la zona núcleo, pero poco articulado fuera de ella.

Para considerar otros casos, podemos plantear una situación de articulaciones regionales intensas, como son los complejos hortícolas y frutícolas, en los que hay una etapa de industrialización en las propias áreas de producción, aunque también la circulación de los productos frescos tiene una direccionalidad hacia los mercados más importantes. Complejos de otros tipos, como el de maquinaria

agrícola, están estrechamente relacionados con la producción primaria, y muestran un desarrollo en torno a la zona de mayor productividad y concentración de la producción primaria, que es el mercado para la maquinaria agrícola. Esto simplemente muestra que hay muchas tipologías de complejos productivos, y que cuando hablamos de las economías regionales no tenemos que pasar por alto estas vinculaciones en escalas territoriales variadas, estas diferenciaciones de las fases que tiene cada uno de estos complejos productivos y esa posibilidad de pensar en dinámicas articuladas localmente o dinámicas que se integran en otras escalas.

Para terminar con esta serie de ejemplos, uno de los complejos que más recientemente ha empezado a estudiarse y analizarse –esto también es una información del Ministerio de Economía⁸– es el de los servicios informáticos, que tiene un desarrollo en distintos lugares del territorio, pero que típicamente es un complejo de nodos urbanos.

Si el primer eje de lectura muestra los complejos desplegados en el territorio, un segundo eje de lectura apunta a ver la convergencia de complejos en las microrregiones.⁹ De allí que sea posible reconstruir la economía de las microrregiones según la cantidad, las fases y los tipos de complejos presentes. Al sumar la cantidad de complejos en cada una de las microrregiones aparecen las áreas nucleares en términos de dónde está concentrada esa diversificación económica y dónde hay una menor diversificación por una menor presencia de complejos productivos. Al mismo tiempo las fases presentes y el tipo de complejo dan cuenta de la persistencia de cierta división territorial del trabajo y un muy dispar agregado de valor en las microrregiones.

⁸ <https://bit.ly/3k7PG93>.

⁹ Hay una serie de cartografías al respecto en CEPAL-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015.

En conjunto, los complejos de base agropecuaria están más distribuidos en todas las microrregiones, en tanto que los de base industrial tienen una mayor concentración. Esto no es nada que no conozcamos en relación con la existencia de áreas concentradas que procesan no solamente materias primas de origen local, sino también materias primas que vienen de otros ámbitos regionales, pero sí se ofrece la posibilidad de observarlas en ese movimiento en el territorio.

¿Qué puede aportar la planificación territorial?

Frente a este cuadro, vale la pena preguntarse qué puede aportar la planificación territorial. ¿Cómo se vincula esta dinámica observada en el territorio con la planificación territorial? O puesto de otra manera: ¿qué puede aportar la planificación territorial a esa mirada de complejos, microrregiones según la cual el territorio ha adquirido una cierta centralidad? Vamos a ver algunos puntos en relación con esto.

Una primera cuestión a tener en cuenta es que cuando hablamos de planificación territorial estamos hablando de un proceso básicamente político con componentes sociales y técnicos y que implica una construcción colectiva. Esto es un punto de partida que no por conocido debemos dejar de destacar. Cualquier proceso de planificación territorial no solo es un proceso con componentes técnicos, sino que básicamente es político, y siempre en relación con esto vale la pena preguntarse cuáles son los alcances y las limitaciones que pueda tener este proceso político. Hay una multiplicidad de condiciones que convergen: los proyectos políticos que se gestan en cada uno de los momentos, las articulaciones con el funcionamiento más general de la dinámica capitalista y que tienen un impacto sobre la identificación de posibilidades, los márgenes de acción de los actores dentro de cada uno de los procesos de planificación territorial, los

proyectos nacionales que pueden mediar entre esas dinámicas globales y las dinámicas en el territorio de toda la nación. Ahí están las posibilidades y limitaciones, entonces, en todas esas condiciones.

Una segunda cuestión importante es que la planificación territorial siempre tiene algunos objetivos que están en relación con el proyecto político. Los objetivos puede ser tanto de equidad social, de sostenibilidad ambiental, una combinación de ambas cosas, de apuntar a una mejora generalizada en las condiciones de producción, ambientales y de circulación en el territorio o, como ocurrió en cierto momento de una historia argentina no tan lejana, a lo que se llamaba dotar de competitividad a las regiones y las producciones regionales sin tener en cuenta las implicancias que esta búsqueda de competitividad podría tener sobre el conjunto de los actores productivos y sobre el conjunto de la población en determinado recorte regional.

También vale la pena preguntarse si la planificación territorial apunta a arreglar los problemas que las lógicas de producción del territorio producen, o a intervenir sobre esas propias lógicas de producción social del territorio. Son dos cuestiones relevantes: la posibilidad de abordar las lógicas de producción del territorio es mucho más integral, abarcativa y potente en términos de pensar en posibles transformaciones que simplemente tratar de corregir, mejorar, mitigar, ajustar lo que esas propias lógicas producen. Claramente, aquí hay un juego entre la dinámica con la que el mercado mira y hace uso del territorio, y otras lógicas que atienden a un conjunto de necesidades más variadas.

La planificación territorial tiene otro aspecto muy relevante: es el lugar de encuentro de políticas en el territorio. Las iniciativas sectoriales –los planes económicos, industriales, de turismo, de salud o los sociales– terminan encontrándose en territorios concretos, y es un aspecto que tenemos que tener presente. Esto ya da la pauta de un requerimiento de coordinación que una mirada desde el territorio puede favorecer. A veces encontramos iniciativas

contradictorias, superpuestas o que apuntan hacia objetivos distintos que convergen en el mismo espacio, en un mismo territorio. Esa idea de mirar desde el territorio puede ayudar a articular mejor ese conjunto de iniciativas sectoriales.

De la misma manera, hay algunas dimensiones del territorio que pueden ser muy relevantes para pensar la dinámica productiva. Esas dimensiones se refieren a las redes urbanas, a la circulación y al ambiente. En conjunto, son tres dimensiones articuladas en el territorio que están en muy estrecha vinculación con la dinámica productiva. Cualquiera de las políticas productivas tiene que ser evaluada también en clave de cómo interactúa con los asentamientos humanos que están vinculados con ella. En este sentido, se debería considerar cómo la organización de un complejo productivo puede incidir en esa dinámica urbana, en la conformación de mercados de trabajo territorializados, en los movimientos de población desde pequeñas localidades hacia otras más grandes, en la provisión de un conjunto de equipamientos y servicios a las ciudades o en las localidades en rápido proceso de crecimiento y de expansión. Esto sería, así, una primera capa donde el territorio dialoga directamente con los complejos productivos.

Una segunda capa que dialoga con ellos es la dimensión de la circulación. Acá también tenemos ese despliegue de escalas de circulación, la intención de dotar de fluidez al territorio para permitir que esos desplazamientos en el territorio se den lo más rápido posible. Hay algunas alertas en relación con esta idea de fluidez territorial. Por ejemplo, uno puede preguntarse fluidez para qué, para quiénes, para qué actores en el territorio. Muchas veces se está planificando para una fluidez corporativa y no necesariamente para una fluidez que dé cuenta de las necesidades de circulación de los pequeños productores, de los mercados locales, que atienda a las necesidades de movilidad entre espacios de proximidad o en espacios regionales más acotados. Hay, en general, una tendencia a pensar en esa dimensión de la circulación en las grandes articulaciones en el espacio

nacional. En consecuencia, esa dimensión de la circulación exige otra mirada crítica.

Posicionarse en una perspectiva “desde el ambiente” es uno de los principales imperativos de los procesos de producción actual. Hay sobradas manifestaciones de la sociedad civil y de organizaciones y movimientos sociales de distintos sectores en torno a demandas concretas para que esos complejos productivos y las actividades de producción tengan esa dimensión de la sustentabilidad, del cuidado ambiental, como uno de sus componentes esenciales y hay, a partir de eso, una serie de conflictos muy relevantes. Estos van desde cómo la organización de esos procesos productivos impacta sobre las condiciones ambientales, a considerar cómo ciertas dinámicas vinculadas con el riesgo y las amenazas de origen natural, antrópico o tecnológico afectan la producción.

Hay otras dos cuestiones significativas para pensar la dimensión productiva en el territorio desde la planificación territorial. Por un lado, la articulación de escalas, que da cuenta de esos movimientos. La escala de configuración territorial y la de circulación, por ejemplo, pueden ser distintas. Cuando reflexionamos sobre el mapa del complejo sojero se ve una especie de macrorregión sojera en la Argentina, que puede pensarse como una configuración territorial. Ahí hay, por ejemplo, varias cuestiones territoriales para pensar respecto de ese modelo productivo. Sabemos que es un modelo muy relevante desde el punto de vista de generación de divisas, pero también muy impactante desde el punto de vista de una serie de conflictos en relación con el ambiente, con la sociedad, con el uso de recursos, la población, etc., y que configura un ámbito territorial que puede ser objeto de intervenciones.

Una mirada atenta a cómo son las articulaciones y las tensiones que se producen en esa valorización económica del territorio y en su uso y apropiación es una estrategia metodológica que puede ser importante. Son muy distintos tipos de conflictos aquellos que se dan por la apropiación de

recursos, por el uso de recursos en determinados complejos productivos frente a las necesidades de otros complejos o las necesidades propias de la población, por los desplazamientos que surgen a partir de la incorporación de esas actividades en el territorio, etc. Se puede identificar toda una serie de tensiones y articulaciones vinculadas con los procesos de valorización, uso o apropiación del territorio.

Desde el año 2004 hay renovados intentos para reflexionar sobre las estrategias de planificación territorial que brindan un marco para pensar los complejos productivos y cuestiones más generales de los modelos territoriales. Una de las iniciativas más relevantes en ese sentido es el desarrollo del Plan Estratégico Territorial (PET),¹⁰ que empieza a trabajarse a partir del año 2004 y que tiene una primera versión en el año 2008 y avances en los años 2011, 2015 y 2018. Estos años implican gestiones políticas diferentes y una cierta continuidad en ese desarrollo más allá de las improntas particulares que cada uno de los gobiernos imprime. Es importante que haya habido una cierta continuidad de lo que se estuvo produciendo a partir del año 2004. Dentro del Plan Estratégico Territorial –que trabaja con dos niveles, un modelo diagnóstico y otro prospectivo de organización territorial, y que tiene un conjunto de derivaciones acerca de, por ejemplo, los complejos productivos puestos en el territorio, la relación entre territorio, infraestructura y economía–, se abre la puerta para pensar en la organización territorial, en las formas de circulación en el territorio, la estructuración de las redes urbanas, cómo esas redes urbanas atienden a problemas del desarrollo de la expansión urbana reciente, pero, al mismo tiempo, atienden a los problemas de acceso a equipamientos y servicios en el territorio que son condiciones básicas para la producción en cualquiera de las regiones. Los trabajos realizados con la CEPAL¹¹ dan cuenta del despliegue de algunos de

¹⁰ <https://bit.ly/3EEAMPo>.

¹¹ Son los citados en las notas 4 y 5.

esos complejos productivos en el territorio y algunas de las ideas que fueron presentadas están tomadas de ahí y de las restricciones al crecimiento de distintos complejos en diferentes contextos regionales que tienen –más allá de algunas condiciones macroeconómicas generales acerca de la financiación, de la entrada de capitales, del acceso al mercado, que son muy relevantes– también algunos componentes territoriales significativos relacionados con los equipamientos, la conectividad, los recursos humanos en cantidad y las calificaciones que se necesitan, las condiciones ambientales en cada una de esas microrregiones, etc.

Las carteras de proyectos de inversión pública

Uno de los elementos que articula miradas territoriales más integrales con la dinámica económica en el territorio tiene que ver con cómo se conforman las carteras de proyectos de inversión pública en el territorio.

Si se revisan los mapas de proyectos en las distintas versiones del Plan Estratégico Territorial,¹² podemos ver cómo un conjunto de iniciativas sectoriales termina confluyendo en el territorio y cómo el simple hecho de ponerlas todas juntas nos puede llevar a pensar en prioritizaciones, pertinencias, articulaciones, superposiciones, encadenamientos entre unos proyectos y otros.

Las carteras de proyectos cristalizan, en primer lugar, los objetivos de políticas y los modelos territoriales. La inversión pública en el territorio es fundamental para pensar en esa configuración y también para promover algunos cambios en ella: qué necesidades se atienden, de qué actores, qué territorios se perfilan. Aquí hay unas demandas de la coyuntura y otras a largo plazo que es importante atender. Para hacerlo más comprensible, daremos un ejemplo:

¹² Ver, por ejemplo, Plan Estratégico Territorial 2018, p. 25.

el atender a las demandas de la urgencia muchas veces nos lleva a consolidar los modelos existentes y a no pensar en cómo ese modelo se puede transformar en el largo plazo. Un ejemplo concreto es cómo se dirigen inversiones en transporte destinadas a facilitar la fluidez, la circulación de algunos de los complejos productivos más relevantes que terminan reforzando un patrón concentrador. Hay algo en esa dinámica de las carteras que debería ayudar a prestar atención a las urgencias de lo que está pendiente, pero también a reflexionar sobre cómo eso implica una construcción hacia el futuro.

Finalmente, en la idea de proyectos sincrónicos y convergentes en el territorio, una mirada regional podría perfectamente contribuir a su concreción. En 2020 aparecieron algunas noticias vinculadas con iniciativas gubernamentales o de otros actores que ponen algunos de estos temas en la agenda, en una primera plana. Sobre todo para analizar el tránsito de esta crisis particular y pensar en la postpandemia en un momento donde se recupere una cierta dinámica de funcionamiento.

Veamos tres iniciativas, siguiendo esta línea, que se vinculan con lo que estuvimos comentando. Primero, encontramos un plan presentado por el Consejo Agroindustrial Argentino al presidente de la nación.¹³ En esta noticia del 17 de julio de 2020 queda en evidencia ese peso de los complejos agroindustriales como potencial palanca para impulsar una dinámica económica mucho más general y con todos los llamados de atención que fuimos tratando de poner en esta presentación.

Por otro lado, la reactivación del plan Belgrano, ahora convertido en Belgrano Norte Grande,¹⁴ que acentúa una mirada regional sobre un conjunto de necesidades de un área frente a las miradas sectoriales. Nuevamente, esa

¹³ Estrategia de Reactivación Agroindustrial Exportadora, Inclusiva, Sustentable y Federal. Plan 2020-2030.

¹⁴ Unidad Ejecutora Plan Belgrano Norte Grande. <https://bit.ly/2YgaBiB>.

instancia de integración territorial ayuda a pensar si esa puede ser una forma de trabajo en el territorio más fértil y más rica que la de las fragmentaciones sectoriales.

Por último, la idea de una Argentina multipolar,¹⁵ que atiende claramente a uno de los reclamos que cualquier estrategia de producción y planificación territorial tiene presente: cómo construimos una Argentina más equilibrada, más equitativa, donde no existan esas diferencias tan marcadas entre áreas concentradas y áreas periféricas, aisladas, subordinadas, subalternas. Para esa idea de multipolaridad se puede hacer un llamado de atención sobre las iniciativas basadas en la teoría de los polos del desarrollo y toda la planificación en los años 60 y 70, que tuvieron una serie de críticas importantes cuando esos polos no consiguieron articularse regionalmente y quedaron simplemente como unos enclaves que se vinculan con otras escalas y no con una dinámica regional de proximidad.

Desafíos institucionales

Finalmente, podemos nombrar algunos desafíos. En primer lugar, el ordenamiento territorial para la equidad social genera tensiones con intereses de distintos actores, en muchos casos con actores que tienen capacidad para poner en primer lugar sus propios intereses en esas carteras de proyectos y que, en nombre de la producción, de la entrada de divisas, de la generación de empleo potencial, en muchos casos, imponen una agenda.

En segundo lugar, el desafío de la articulación horizontal de políticas estatales, pasar de políticas sectoriales a políticas integrales. En este sentido, el territorio y sus variantes (regiones y microrregiones) constituyen un ámbito propicio para concebir ese conjunto de políticas convergentes.

¹⁵ <https://bit.ly/303jE6Y>; <https://bit.ly/3F0qklq>.

Como tercer desafío, se destaca la necesidad de articulación vertical de políticas estatales y las políticas concurrentes entre los distintos niveles de estatalidad que comparten responsabilidades por el bienestar de los ciudadanos, por la equidad socio-territorial.

El cuarto y último desafío se basa en que estos enfoques, donde el territorio se construye y se reconstruye de diferentes maneras a partir de diferentes configuraciones, requieren esquemas institucionales lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a esa multiplicidad de situaciones. Reuniendo a los actores involucrados en cada una de esas instancias hay una potencialidad para pensar estrategias conjuntas, privilegiando el ámbito de las prácticas por sobre el de las construcciones normativas vacías. Es esa práctica la que hay que empezar a adoptar para ir tomando confianza en la flexibilidad para atender problemas de configuraciones territoriales múltiples y variadas.

Para finalizar, es importante retomar que los materiales utilizados para esta presentación fueron producidos en organismos estatales por profesionales que se desempeñan en esos ámbitos. En muchos casos a través de procesos amplios y participativos, como es el Plan Estratégico Territorial en sus distintas versiones. Dan cuenta de que existen en el Estado capacidades para producir información relevante desde el punto de vista de la toma de decisiones, de la orientación de políticas y de que es necesaria esta interlocución con un Estado preparado que analiza, estudia y que intenta proponer respuestas a partir de esos trabajos de investigación.