

AREA

**Agenda de Reflexión en Arquitectura,
Diseño y Urbanismo**

*Agenda of Reflection on Architecture,
Design and Urbanism*

Nº 23 | OCTUBRE DE 2017
REVISTA ANUAL


ISSN 0328-1337 [IMPRESO] | ISSN 2591-5312 [EN LÍNEA]

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo

CONTENIDOS | CONTENTS

- 8** Editorial
MARÍA LEDESMA
- 10** Aperturas. Diseño y sistematización de la pérdida
CARLOS CARPINTERO
- 13** Debates, dilemas y desafíos de la gestión urbana
DAVID KULLOCK
- 25** Planificación en Argentina a principios del siglo XXI
MARIANA SCHWEITZER | SILVINA CARRIZO |
MARISA SCARDINO | SANTIAGO PETROCELLI |
PABLO SCHWEITZER | MARÍA LAURA CARENA
- 37** ¿Nuevos asentamientos o nuevas villas?
El *Playón de Fraga*.
Ciudad de Buenos Aires, 2014-2016
VERÓNICA PAIVA
- 47** Construcción de un mapa de riesgo en base a información de variables de estado del territorio
DIANA DE PIETRI | PATRICIA DIETRICH |
ALEJANDRO CARCAGNO | ERNESTO DE TITTO |
MARÍA ADELA IGARZABAL
- 63** Particularidades del arbolado y el riego en la ciudad de Mendoza desde una mirada sistémica
MARÍA CECILIA DOMIZIO
- 79** La Plata: la última ciudad argentina planificada antes del automóvil
ANDRÉS MUÑOZ

-
- 91** Diseño y complejidad. La expansión del campo del diseño
MARIANA PITTALUGA
- 105** ¿Existe un diseño serial?
FERNANDO FRAENZA
- 119** Entre el muro y el espacio.
Formas de hibridación cultural en la obra de Juvenal Baracco
OCTAVIO MONTESTRUQUE BISSO | MARTÍN FABBRI GARCÍA
- 133** Pautas para una arquitectura del futuro.
Reyner Banham y la tecnología para un *entorno bien climatizado*
CECILIA PARERA
- 147** El registro fotográfico para el estudio de las prácticas de enseñanza en la universidad. De la ilustración al descubrimiento
GABRIELA AUGUSTOWSKY
- 157** La inspiración, las influencias y las copias en el diseño industrial.
Análisis en un tema: la silla
RICARDO BLANCO
- Reseña de libros
- 164** Ferrocarriles británicos de la época victoriana: un álbum fotográfico de arquitecturas perdidas y una reflexión sobre el patrimonio existente en la Argentina
MARÍA ALEJANDRA SAUS
- 166** *La privatopía sacrílega*
DANIELA SZAJNBERG
- 167** Acerca de los autores
- 172** Convocatoria *AREA 24*
- 175** Información para los autores



PALABRAS CLAVE
Planes estratégicos,
Estado,
Política Pública

KEYWORDS
*Strategic plans,
State,
Public Policy*

> MARIANA SCHWEITZER^{1,2} | SILVINA CARRIZO^{1,3} |
MARISA SCARDINO² | SANTIAGO PETROCELLI^{1,2} |
PABLO SCHWEITZER² | MARÍA LAURA CARENA⁴

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

² Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio-CIHAM

³ Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

⁴ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

PLANNING IN ARGENTINA AT THE BEGINNING OF THE XXI CENTURY

Resumen

A principios del siglo XXI, el Estado argentino reinició una etapa de planificación del territorio y de sus actividades económico estratégicas, como un proceso político-técnico que se plasmó, no solamente a partir de la modificación del organigrama institucional y de la creación de empresas del Estado, sino también recuperando el diseño de planes estratégicos. Entendiendo la planificación como un proceso técnico vinculado al cumplimiento de objetivos políticos, se analizan los planes estratégicos nacionales elaborados entre 2003 y 2015 y los planteos incluidos para su concreción, tanto en materia de gestión, como en la definición de proyectos concretos para los territorios.

Abstract

At the beginning of the twenty-first century, the Argentine State restarted a stage of territorial planning and its strategic economic activities as a political-technical process that took shape, not only from the modification of the institutional organization chart and the creation of state enterprises, but also recovering the design of strategic plans. Understanding planning as a technical process linked to the fulfillment of political objectives, this article analyzes the national strategic plans elaborated since 2003 and the proposals included for their concretion, both in terms of management and in the definition of concrete projects for the territories.

Como parte del despliegue neoliberal que avanzó a nivel internacional, desde mediados de los años ochenta, Argentina se vio afectada por un conjunto de medidas políticas y económicas que implicaron, entre otras cuestiones, un corrimiento del rol del Estado en la planificación de políticas públicas y sociales, así como una menor participación en las obras y servicios públicos. Particularmente se destacan los procesos de privatización de empresas e infraestructura y de desregulación de actividades económicas.

Durante el período 2003-2015, la intervención del Estado cobró protagonismo en distintos ámbitos. De haber viabilizado la libre o irrestricta explotación, disposición y circulación de bienes y haber privilegiado la entrada de capitales extranjeros, junto a una reducción brusca en la inversión del sector público, el Estado cambió su rol participando en inversiones, regulando actividades y diseñando políticas territoriales. Esto incluye la planificación del territorio. En acuerdo con el texto del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, se define al Ordenamiento Territorial como:

un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar sobre el suelo, de los agentes privados y públicos (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial 2010).

En función de ello, la nación y las provincias, así como también otras jurisdicciones y organizaciones, comienzan a planificar sobre el territorio y en distintos sectores –energía, transporte, industria, comunicaciones, agricultura y agroindustria, minería y turismo, entre otros– con el objetivo de implementar políticas y planes tendientes a elaborar un modelo deseado de territorio (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 2008).

Los procesos de planificación –sectoriales y territoriales– se han plasmado en el diseño de planes estratégicos con distintos formatos y que avanzan a ritmos diferentes. Esos planes se han ido formulando de forma paralela por diferentes dependencias del Estado mientras que, al mismo tiempo, se fueron concretando proyectos de distinta envergadura –vinculados o no a esos planes– y más o menos articulados entre sí (Schweitzer y Larrain 2012). Muchos de esos proyectos están financiados mediante inversión extranjera directa que fomenta la implantación de actividades vinculadas a mercados de alto dinamismo, transformando la economía de las regiones donde se localizan las condiciones de vida de la población, las actividades productivas locales y la disponibilidad de recursos naturales.

En este contexto, resulta relevante analizar articuladamente la formulación de planes y la emergencia de proyectos e inversiones vinculados a las mejoras en las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y sus efectos sobre los territorios¹. Para ello se parte de adoptar dos conceptos claves para el análisis: planificación y territorio. Se entiende como planificación un proceso por el cual se combinan racionalmente los recursos de un territorio con el objetivo de lograr beneficios para el conjunto de la sociedad. Por su parte, se concibe el territorio como una construcción social, producto de acciones de diversos actores y muchas veces campo de disputa entre ellos, ya que presentan perspectivas e

1. Este trabajo se inscribe en el marco de un proyecto financiado por la Universidad de Buenos Aires “Proyectos de inversión y disputa por los recursos naturales. Conflictos y tensiones en la producción del territorio”, se busca reflexionar acerca de la articulación entre la planificación nacional y el territorio producido, al mismo tiempo que analizar el impacto sobre el territorio que genera la implementación de una selección de proyectos de inversión: el cultivo de soja en el Chaco, la minería en Catamarca y la producción de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén.

La planificación no es un procedimiento neutral [...] su carácter técnico responde a decisiones políticas.

intereses divergentes (Haesbaert 2004, Andrade Echeverría 2010).

Más allá de su escala pero inmerso en ella, el territorio contiene conflictividades en términos de asignación de recursos, vinculadas al medio ambiente, a los usos del suelo o al desarrollo socio económico. En este sentido es que se afirma que la planificación no es un procedimiento neutral, ni un ejercicio limitado a generar una distribución eficiente de los recursos, sino que su carácter técnico responde a decisiones políticas. Así, busca alcanzar determinados objetivos en función de los cuales asigna recursos. Por ende, los planes elaborados no pueden ser leídos solamente desde la propuesta técnica, sino como resultantes y vehículos de objetivos de tipo político-ideológico, más o menos explícitos.

Diversas preguntas orientan la investigación marco: ¿dentro de qué estrategia se enmarcan la planificación y el ordenamiento territorial?, ¿los planes elaborados difieren en el nivel de definiciones de proyectos que contienen?, ¿se incluyen las formas de gestión e implementación de las propuestas?, ¿de qué forma los planes inciden o conllevan a la concreción de los proyectos?, ¿qué camino ha tomado la planificación en Argentina?

En ese marco, el presente artículo expone resultados sobre el análisis de los planes estratégicos nacionales formulados transversal o sectorialmente. En la primera parte, se presenta la definición y caracterización de los planes, y en la segunda, los planteos incluidos para su concreción tanto en materia de gestión como en la definición de proyectos concretos para los territorios. Finalmente se presentan algunas reflexiones.

Los planes en los papeles

En el siglo XXI, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), el Estado se reposicionó en diversos roles frente a actividades estratégicas que

habían sido relegadas en los años noventa. Se realizaron intervenciones con objetivos de sortear déficits en infraestructura y servicios, reducir inequidades territoriales y promover un desarrollo más justo y equilibrado. Se buscó modificar las posibilidades de integración socioeconómica de la población y los territorios, y se procuró direccionar su devenir.

Así, se crearon empresas estatales claves como ENARSA-Energía Argentina Sociedad Anónima, (2004); ARSAT-Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima, (2006); ADIFSE-Administración de Infraestructuras Ferroviarias, (2008); y SOFSE-Operadora Ferroviaria, (2008); se retomó el control de empresas en sectores estratégicos como el del agua, creándose AYSA-Agua y Saneamientos Argentinos, (2006); el de la aeronavegación, con la reestatización de Aerolíneas Argentinas, (2008) y el del petróleo, recuperando la mayoría accionaria en YPF-Yacimientos Petrolíferos Fiscales, (2012). Se establecieron nuevas reglas y normas, fijando niveles de producción, exportaciones o administración de los recursos y gestión de los mercados.

A su vez, se crearon ministerios, secretarías y se modificaron las jerarquías de varios sectores, dentro de los que se destaca la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. A los cambios institucionales, organizacionales y jurídicos, se sumó la intervención en obras, servicios, financiación y planificación.

La revalorización de los procesos de planificación territorial, así como la rejerarquización del nivel institucional de las dependencias que se ocupan de la tarea, ha viabilizado la elaboración y

Categorización de los planes de intervención sobre el territorio nacional elaborados entre el 2003 y 2015	
Planes territoriales/generales	Planes sectoriales/específicos
Plan Estratégico Territorial-PET	Plan Minero Nacional
Plan Energético Nacional-PEN	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo Federal
Plan Nacional de Telecomunicaciones	Plan Estratégico Industrial
	Plan Estratégico de Turismo

la gestión de diversos planes que tienen como objeto de intervención el territorio nacional en sus diversas escalas y problemáticas. Entre los planes elaborados, se encuentran:

1. Plan Estratégico Territorial-PET (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 2008, 2011 y 2015)
2. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal-PEA2 (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2010a y 2010b)
3. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable-PFETS (Secretaría de Turismo 2005 y Ministerio de Turismo 2012)
4. Plan Estratégico Industrial-PEI (Ministerio de Industria 2011)
5. Plan Energético Nacional-PEN 2004-2008 (Secretaría de Energía 2004) y PEN 2004-2019 (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2014)
6. Plan Minero Nacional 2004-2006 (Secretaría de Minería 2009)
7. Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada" (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2010)

Estos planes podrían diferenciarse en dos categorías. Por un lado, los que corresponden a Planes territoriales o generales, que buscan estructurar el territorio con la ampliación y fortalecimiento del sistema de infraestructuras, pretendiendo mejorar las condiciones para el desarrollo de

actividades económicas y para la integración territorial. Por otro lado, los planes sectoriales o específicos, que se enfocan directamente en el desarrollo de las actividades productivas como motores de crecimiento económico. Entre los primeros se destacan los planes para transporte, energía y telecomunicaciones: el Plan Estratégico Territorial², el Plan Energético Nacional y el Plan Nacional de Telecomunicaciones. Entre los segundos se ubican el Plan Minero Nacional, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, el Plan Estratégico Industrial y el Plan Estratégico de Turismo.

Todos los planes incluyen la participación del Estado en la elaboración de normativas e instrumentos y en la inversión en obras y servicios, de forma directa o indirecta. Involucran inversión pública a través de programas estatales y plantean acciones de apoyo a la actividad privada. Sobre estos planes se analiza la institucionalización, fundamentos y objetivos, buscando comprender desde dónde son gestionados, cuáles son los principios que guían estos instrumentos y cuáles son las metas a alcanzar.

Revisando la institucionalización

Con la idea de reinstalar la planificación en la agenda pública, el Estado buscó el fortalecimiento institucional, técnico y político de ciertas áreas creando instancias administrativas específicas. Este es el caso de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, creada en el año 2004 en el seno

2. Este plan aborda proyectos de infraestructura de transporte, comunicaciones y energía.

del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En 2009 se crearon el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Industria y de Turismo, con las áreas de Industria, Comercio, Pymes y Turismo. Al año siguiente, se creó el Ministerio de Turismo, dejando esta área de depender del Ministerio de Industria. Junto a ello, se constituyó el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En la mayoría de los casos, los planes estratégicos se elaboraron y promovieron desde secretarías específicas creadas a tales fines. En algunos casos como el PET y el PEN, han intervenido varias secretarías y subsecretarías en función de la magnitud y alcances de la propuesta.

Más allá de la responsabilidad asumida por el Estado, los procesos de realización de los planes implicaron la participación de numerosos actores, no solo nacionales, sino también provinciales y municipales. Además de actores públicos, participaron actores del ámbito privado y de la sociedad civil. Por ejemplo, intervinieron universidades, institutos, cámaras empresariales, ONGs, organizaciones gremiales y profesionales.

De esta manera, la planificación del territorio y sus actividades estratégicas se organizó como un proceso del cual participaron diferentes actores y se constituyeron organismos interjurisdiccionales. Por su intensa actividad, se destaca el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) conformado por las provincias argentinas, la ciudad de Buenos Aires y la Nación. En otros casos, los organismos no avanzaron más allá que en las ideas como fue, en el marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA), el Consejo General, que se propuso integrado por cuatro consejos federales³ y mesas subsectoriales, incluyendo distintos sectores de la sociedad y procedencias geográficas.

Identificando las ideas fuerza

Casi todos los planes explicitan sus fundamentos, los que se entienden como principios, postulaciones o ideas fuerza que se sustentan desde una perspectiva macro, por medio de determinados lineamientos estratégicos. Como instrumentos de política pública, los planes sostienen la búsqueda del bien común, hacen énfasis en el rol del Estado y plantean la necesidad de recuperar el Estado

como actor primordial de procesos de desarrollo regional.

En ese sentido, en el Plan Estratégico Territorial se entiende el desarrollo del territorio como herramienta de un proyecto político colectivo que promueve para cada habitante el desarrollo de identidad territorial y cultural y sentido de pertenencia; el progreso económico en la región de origen, la sustentabilidad ambiental, la participación en la gestión democrática en todas las escalas, y el acceso a bienes y servicios.

Afín con este enfoque, el Plan Energético Nacional plantea que para lograr un modelo federal e inclusivo, es necesario equiparar las posibilidades de desarrollo de todas las regiones integrando energéticamente a todo el territorio. Para ello, la energía debe estar al servicio de la mejora de calidad de vida de la población y al servicio de un proceso de desarrollo industrial que permita el crecimiento de la economía del país. En este sentido, se observa que tanto el PET como el PEN se conciben como planes generales en tanto que brindarían las condiciones generales para que los planes sectoriales puedan luego desarrollarse exitosamente.

Así también el Plan Nacional de Telecomunicaciones busca más específicamente promover el despliegue de infraestructura y masificar el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación en todo el territorio nacional. Para ello define como ejes estratégicos la inclusión digital, la optimización del uso del espectro radioeléctrico, el desarrollo del servicio universal, la producción nacional y generación de empleo en el sector de las telecomunicaciones, la capacitación e investigación en tecnologías de

3. Son el Consejo Federal Agropecuario, el Asesor de Ciencia y Tecnología, el Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social y el referido al Sistema Productivo. Estos mantuvieron reuniones en 2010 y 2011.

las comunicaciones, y el desarrollo de la infraestructura y la conectividad.

Es así como el Plan Estratégico Industrial enuncia que para arribar a una sociedad más justa, integrada e igualitaria, se precisa una industria fuerte, densa y con capacidad tecnológica. Por ello se considera fundamental el desarrollo de un sector industrial pujante, diversificado y competitivo internacionalmente para que el país crezca con inclusión y movilidad social.

En la misma línea conceptual, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable postula el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia, y la necesidad de construir un Estado orientador y articulador de acciones, capaz de prever las demandas de inversión en el territorio. Se destacan como ideas fuerza la inclusión con equidad, identidad territorial y cultural, el progreso económico, la sustentabilidad ambiental, la gestión democrática del territorio, el acceso a los bienes y servicios, el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas.

En el mismo encuadre, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal plantea garantizar el acceso a los alimentos a todos los argentinos, la generación de riqueza con desarrollo social, el arraigo, soberanía y seguridad alimentaria.

Aunque enmarcando en esa línea de fundamentos, en el Plan Estratégico Minero hay una referencia mayor a la temática específica al definir por ejemplo a la Minería como política de Estado que dé impulso al modelo productivo nacional, que promueva la relación producción y comunidad, la integración regional y la democratización de la información pública.

Destacando los objetivos propuestos

A partir de los fundamentos especificados, los planes se plantearon objetivos que se entienden como referencias concretas a lograr en el futuro, hacia las cuales se tiende con las propuestas y acciones. Los objetivos implican definiciones de logros que pueden ser contrastables en relación directa con el objeto de interés, a fin de evaluar la marcha del plan.

Por ejemplo, el Plan Estratégico Territorial se plantea como objetivos jerarquizar la provisión de infraestructuras y servicios, mejorar el desarrollo de las redes urbanas, incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y estimular la capacidad endógena de producción y la gestión territorial.

En el mismo sentido, el Plan Energético Nacional busca ampliar la cobertura nacional de los servicios y el suministro energético con la ejecución, ampliación y terminación de obras e incorporación de nuevas formas de energía que permitan modificar la matriz de generación energética primaria.

Otros planes se plantean objetivos más operativos. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal propone satisfacer la demanda a futuro, la inserción externa para captar rentas y volcarlas a la reconfiguración del sistema productivo para el desarrollo interno, con mayor valor agregado en origen que permita generar más empleo y una *nueva ruralidad* que equilibre el modelo de la agricultura industrializada de gran escala que se asienta en la concentración del capital a nivel global.

En el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable el tema económico toma relevancia. Pretende propiciar la generación

y distribución equilibrada de la renta turística a la vez que implementar un modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente natural que satisfaga las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

Asimismo, en el Plan Energético Nacional lo económico también es relevante. Procura alcanzar el autoabastecimiento para el desarrollo de la economía del país y la inclusión social.

Otros abordan el desarrollo económico en un sentido más estricto, por ejemplo el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal propone a la vez que satisfacer la demanda a futuro, la inserción en la economía global para captar rentas y volcarlas a la reconfiguración del sistema productivo para el desarrollo interno con mayor valor agregado en origen que permita generar más empleo planteando metas e indicadores para medir los logros. El Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” busca promover el fomento a la competencia, las estadísticas e indicadores y la infraestructura de software y los servicios informáticos. En el mismo sentido, en el Plan Estratégico Industrial se hace referencia a la competitividad en cadenas productivas, estrategias de financiamiento y promoción de las inversiones, defensa de la competencia desleal, sustitución de importaciones y en el Plan Estratégico Minero a generar escenarios previsible para la inversión. Como parte de los objetivos, también se han especificado cuestiones ligadas a la gestión. Por ejemplo, el Plan de Turismo busca:

desarrollar una cultura de la mejora continua hacia la excelencia, basada en el compromiso de todos los actores y en la renovación de los métodos de gestión y producción, alineándolos a los objetivos estratégicos de la Calidad (Secretaría de Turismo 2005: 8).

Caminos hacia las realizaciones

Interesa, más allá de las ideas rectoras y de objetivos que han direccionado la formulación de los planes, las formas de abordaje en cuanto a la definición de contenidos, la precisión en la formulación de proyectos y de su localización, la mención de planteos para la concreción de las estrategias o de las formas de gestión.

Formas de abordaje

La concepción de cada plan, más allá del desarrollo de los contenidos específicos, difiere en las escalas, en los objetos y en la precisión de la formulación, siendo que algunos plantean cuestiones marco y otros llegan a la definición de proyectos. Por un lado hay planes que, a partir de desarrollar una concepción paradigmática y políticamente explicitada, apuestan a un modelo integrador nacional. Para ello proponen metodologías *ad-hoc* y pormenorizan las acciones necesarias en cada provincia o región, a través de una extensa mirada territorial evaluativa y propositiva, de análisis de sistemas urbanos y de propuestas de acción de integración territorial internacional, tal el caso del Plan Estratégico Territorial. El Plan de Turismo, a pesar de ser sectorial, propone un desarrollo integral, especifica conceptos, variables, ideas fuerza y metodologías (estrategias de comunicación y financieras y una matriz de priorización de acciones) a la vez que para cada estrategia define un programa de acciones a concretar.

Por otro lado, se encuentran planes que, sin descuidar la presentación conceptual del tema, sólo detallan listados de actividades e intenciones. En ellos, se

incluyen listas de proyectos, estrategias y/o metas a alcanzar (MINERO, PEA). Algunos incluyen mecanismos específicos para su gestión. Dentro de este grupo, el Plan Estratégico Agroalimentario desarrolla un diagnóstico sectorial amplio, pormenorizando los encadenamientos productivos y el tipo de productores. Trabaja con un marco conceptual integrador por producto, en donde se construye la oferta disponible en función de los factores de producción, infraestructuras, condiciones macroeconómicas e institucionales, incluyendo variables sociales, culturales, medioambientales, territoriales, y propone metas cuantificadas (productivas, de organización, de infraestructura) sin especificar los mecanismos para alcanzarlas, aunque sí se priorizan formas de financiación. Del mismo modo, el Plan Estratégico Industrial analiza detalladamente la situación sectorial, por medio de once cadenas productivas que suman el 80% del PBI Industrial Nacional. Para cada cadena de valor expone lineamientos estratégicos y propuestas para su desarrollo. Más allá de eso, se observan planes que explicitan los contenidos con diferente grado de desarrollo, tanto para las conceptualizaciones (fundamentos, definición de áreas de intervención), como para las concepciones metodológicas y las propuestas de acción (programas, proyectos). Dentro de este grupo, el Plan de Comunicaciones a la vez que presenta un diagnóstico, hace hincapié en las líneas de acción específicas y desarrolla ampliamente las estrategias de gestión.

Bajadas al territorio

Los planes plantean niveles diversos de territorialización en función de la inclusión o no de propuestas a nivel de programas, proyectos o acciones definidos con localizaciones concretas.

Los planes con mayor precisión a nivel territorial son el Plan Estratégico Territorial y el Plan de Turismo. El primero propone una agenda de proyectos priorizados a nivel nacional a partir de la elaboración de un modelo deseado a Nivel Nacional –como meta objetivo–, alimentado por componentes señalados como prioritarios por las provincias en sus respectivos modelos deseados. De ese modo se ha definido una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial.

Por su parte, el Plan de Turismo construye un Mapa Federal de Oportunidades de nivel nacional, regionalizado y con identificación de espacios prioritarios. Plantea ideas fuerza que se traducen en la enunciación de programas federales. Si bien estos programas no bajan a nivel de proyecto, el Mapa Federal de Oportunidades realiza una pormenorizada presentación de oportunidades localizadas en todo el país, que podrían guiar la elaboración de proyectos específicos en la toma de decisiones de los posibles actores interesados. El Mapa Federal de Oportunidades, armado en base a la conceptualización de los componentes del espacio turístico, permite identificar las relaciones interregionales y modelizar los rasgos fundamentales de cada región.

Un caso especial, lo constituye el Plan Energético Nacional, cuyo nivel de precisión territorial no deriva de una identificación de espacios modelizados *ad-hoc*, sino de la inclusión de numerosas obras y proyectos a concretar (como el segundo gasoducto bajo el Estrecho de Magallanes, el gasoducto Juana Azurduy desde Bolivia, líneas de alta tensión entre el Noroeste y el Noreste argentino, y para la Patagonia), o a terminar (como la represa binacional Yacyretá y la Central nuclear Atucha), en distintos sitios del país.

Por su parte, el Plan de Comunicaciones y el Plan Energético, al detallar proyectos, dan cuenta de su localización geográfica precisa.

Propuestas para la gestión

En relación a los mecanismos de gestión, dentro de los planes se han previsto distintas formas de actuación y mecanismos para la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

En algunos planes, las referencias a la gestión están implicadas en lineamientos y objetivos. Por ejemplo el desarrollo del Plan Estratégico Territorial supone mecanismos de participación y consulta permanente, recreando los vínculos entre los diferentes niveles institucionales; también menciona el objetivo de estimular la

capacidad de gestión en las administraciones más dinámicas.

Otros planes derivan la cuestión de su gestión a futuros desarrollos como en el Plan Estratégico Agropecuario. Allí se proponen y debaten instrumentos legales asociados, cuestiones de dominio de tierras, semillas, uso del agua y buenas prácticas en el uso de agroquímicos, sin referir a prácticas de gestión específicas. En el caso del Plan Estratégico Industrial se propone la participación de los principales actores de cada cadena de valor en las *mesas de implementación*, donde se debiera definir el modo de concreción del plan.

A su vez, el Plan Federal de Turismo reserva un gran volumen de propuestas con relación a la gestión, a ser contempladas, organizadas según 1) programas de inversión; 2) nuevas formas de gestión y 3) mecanismos de articulación. Como nuevas formas de gestión y espacios particulares para estimular las inversiones, se propone la creación de Agencias de Desarrollo Turístico propiciadas por el Estado con participación privada y de los diferentes actores intervinientes en el sector, por ejemplo el ámbito académico, con la finalidad de implementar en el corto plazo “un proyecto piloto por región, definido desde una perspectiva de desarrollo integral, es decir, de un conjunto de componentes articulados por su proximidad y complementariedad” (Secretaría de Turismo 2005: 55). También se proponen incubadoras de proyectos y la instalación de un adecuado sistema de estímulos e incentivos para la inversión privada, procurando su homogeneización. Como propuestas para fortalecer mecanismos o herramientas de articulación de los componentes del espacio turístico, se propone una serie de experiencias piloto con modelos de actuación integrales, que se desarrollan de modo simultáneo, mediciones de gestión y capacitación de los prestadores de servicios

Con relación a la gestión, el Plan de Telecomunicaciones plantea entre otras cuestiones, la necesaria articulación interjurisdiccional y la modernización de la normativa, comprometiéndose a actuar en ese sentido a través de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica e impulsando la creación de la Agencia Federal para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital. Ello se presentó como un espacio multisectorial

La planificación resulta un instrumento valioso. Más allá de los objetivos, formas de abordajes y proyectos planteados en la planificación formulada en la Argentina de principios del siglo XXI, se rescata el instrumento para entender y proyectar el país.

participativo de diálogo, a ser conformado por representantes del gobierno, de organizaciones del ámbito empresarial, del sector académico y Organizaciones de la Sociedad Civil, pero no tuvo un funcionamiento efectivo.

El Plan Minero no plantea cuestiones de gestión. Con respecto al Plan Energético, la gestión queda mayoritariamente a cargo del Ministerio de Planificación Federal sin explicitar los mecanismos pero mencionando la complementación con empresas y países de la región y la participación de los sectores científico, técnico e industrial.

Reflexiones

A principios del siglo XXI, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se posicionaron y obraron a favor de un rol activo del Estado, interviniendo tanto en forma directa como indirecta, en la orientación de la dinámica socioeconómica del país. En esta línea política se le otorgó un lugar estratégico a la planificación, con la creación de instituciones facultadas para intervenir en ese sentido y con la formulación de planes estratégicos. Expresión de ello fue la creación del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, desde el cual se vieron propulsados varios planes. Un esfuerzo económico y técnico considerable fue dedicado a la formulación de instrumentos diversos, algunos más generales orientados a propiciar condiciones de desarrollo económico, otros más específicos referidos a sectores económicos particulares. Ese trabajo, que involucró desde diagnósticos hasta formulación

de escenarios futuros, de por sí resulta significativo. Pero fue especialmente destacable para un país sin tradición sostenida en planificación y que, desde los años noventa sufrió el retiro del Estado nacional de esa función y la transferencia de responsabilidades a gobiernos locales, carentes de tal capacidad de gestión. Esas ausencias dejaron una falta de visión del conjunto de país que los planes intentaron recuperar.

No obstante ello, los planes han tenido un bajo nivel de concreción. Esto podría vincularse a limitantes en la capacidad económica y financiera del país y a conflictos de intereses y entre actores, incluso al interior mismo del Estado. Pero en buena medida se debe al tiempo largo que requiere la materialización de proyectos y otros cambios delineados. Los planes poseen metas que exceden los tiempos de una gestión de gobierno y requieren políticas de Estado que los sostengan en el tiempo, más allá de un cambio de gestión entre distintos partidos políticos o de cambios de administración dentro de un mismo partido en el gobierno.

La planificación resulta un instrumento valioso. Más allá de los objetivos, formas de abordajes y proyectos planteados en la planificación formulada en la Argentina de principios del siglo XXI, se rescata el instrumento para entender y proyectar el país. También se destaca la puesta en marcha de políticas de mediano y largo plazo.

Con el cambio de gobierno y las modificaciones institucionales implementadas en Argentina a finales de 2015, empezaría a desdibujarse la importancia de la planificación y de la búsqueda de una visión integrada del territorio, con actividades estratégicas pensadas en función de promover un desarrollo equilibrado del país. Se desintegró el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Planificación Territorial, que bajó de rango, para transformarse en una subsecretaría al interior del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda,

dependiendo directamente del ministro. No obstante ello, las reuniones del COFEPLAN se siguieron desarrollando y el Plan Estratégico Territorial (PET) continúa presente en el discurso de los funcionarios y en la página web de la institución. Las Secretarías de Energía y la de Minería pasaron del MINPLAN a constituir en nuevos Ministerios, de Energía y Minería.

A su vez, se creó el Ministerio de Transporte, desvinculado del Ministerio de Interior. Turismo conservó su estatus de ministerio separado de Cultura y Deportes⁴. En Turismo se siguió con el desarrollo de un plan de gestión integral 2016-2019. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Agroindustrias pasó a ser Ministerio de Agroindustria, y el área de Agricultura, Ganadería y Pesca se constituyó en una Secretaría dentro de ese Ministerio, con subsecretarías para cada una de esas temáticas.

Entendiendo que la planificación integral requiere la permanencia de instrumentos e instituciones, y el respaldo político, económico y financiero para que lo formulado no quede en los papeles como experiencia inconclusa, los cambios que han sucedido abren interrogantes sobre el destino de los planes, de los esfuerzos vertidos en su construcción y de la continuidad de la planificación en Argentina. Esta experiencia, más allá de la concreción de las obras y transformaciones planteadas, ha movilizó un conjunto de actores públicos y privados, a distintas escalas, intereses y capacidades, información y recursos que por lo menos sientan precedentes y referencia sobre un camino posible para pensar un ordenamiento territorial y un proyecto de país ■

4. Cultura es un nuevo Ministerio y Deportes se integró con Educación.

REFERENCIAS

ANDRADE ECHEVERRÍA, M. (2010). *De la serpiente tecnológica a la mariposa de las secuoyas*. Quito: FLACSO/ AbyaYala.

CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (2010). Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. Recuperado de https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13046929972.pdf (Consultado el 18 de agosto 2017).

HAESBAERT, R. (2004). *O mito da Desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. (2010a). *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Recuperado de http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/d_recursos_humanos/concurso/normativa/_archivos/000005_Otros%20documentos%20especificos/000000_Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Agroalimentario%20y%20Agroindustrial%20Participativo%20y%20Federal.pdf (Consultado el 7 de marzo 2016).

———. (2010b). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016*. Recuperado de http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/d_recursos_humanos/concurso/normativa/_archivos/000005_Otros%20documentos%20especificos/000000_Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Agroalimentario%20y%20Agroindustrial%20Participativo%20y%20Federal.pdf (Consultado el 15 de abril 2016).

MINISTERIO DE INDUSTRIA. (2011). *Plan Estratégico Industrial-Horizonte 2020*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf> (Consultado el 16 de marzo 2016).

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. (2014). *Plan Energético Nacional 2004-2019*. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/> (Consultado el 16 de marzo 2016).

———. (2010). *Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada"*. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/> (Consultado el 16 de marzo 2016).

MINISTERIO DE TURISMO. (2012). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020*. Recuperado de <https://agn.gov.ar/informes/plan-federal-estrategico-de-turismo-sustentable> (Consultado el 7 de marzo 2016).

SCHWEITZER, M. y LARRAIN, C. (2012). *Transporte y territorio. Planes y proyectos para Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cuentahílos.

SECRETARÍA DE ENERGÍA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004). *Plan Energético Nacional 2004-2008. Programa de Gestión*. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/> (Consultado el 7 de marzo 2016).

SECRETARÍA DE MINERÍA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2009). *Plan Minero Nacional*. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-planificacion-federal-inversion-publica-y-servicios/> (Consultado el 16 de marzo 2016).

SECRETARÍA DE TURISMO, Ministerio de la Producción. (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Argentina 2016*. Recuperado de <https://agn.gov.ar/informes/plan-federal-estrategico-de-turismo-sustentable> (Consultado el 16 de marzo 2016).

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. (2015). *Plan Estratégico Territorial Avance III*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

———. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

———. (2008). *Plan Estratégico Territorial, Avance 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Cómo citar este artículo (Normas APA):

Schweitzer, M., Carrizo, S., Scardino, M., Petrocelli, S., Schweitzer, P. y Carena, M. L. (2017, octubre). Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. *AREA* (23), pp. 25-35.

RECIBIDO: 24 de agosto de 2017
ACEPTADO: 30 de septiembre de 2017
