

Argentina > futura

Informe

# Foro Universitario del Futuro

## Desarrollo Territorial Federal.



Autor: Oscar Madoery (Universidad Nacional de Rosario)



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

# Desarrollo Territorial Federal

Por Oscar Madoery

---

**Eje:** Desarrollo Territorial Federal. Nuevos nodos urbanos, clusters en perspectiva federal.

## Aclaración:

El contenido de este informe es una elaboración del autor en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

## Resumen ejecutivo

El trabajo tiene diferentes partes: primero un diagnóstico prospectivo. Allí se identifica un problema central: los desequilibrios territoriales argentinos con múltiples manifestaciones, pero especialmente ligado a las desigualdades sociales. Se formulan preguntas disparadoras de debates: primero, si es posible cambiar la medida del desarrollo territorial federal, para adecuarlo a desafíos propios del presente y del futuro. Un interrogante que lleve a pensar cómo combinar lo técnico y lo político con el fin de afrontar desafíos sistémicos y anticipar cuándo los contextos favorecen el desarrollo o provocan crisis sistémicas, para utilizar estrategias diferentes. El segundo interrogante instala el debate acerca del alcance y las limitaciones de las lógicas nacionales y las dinámicas sectoriales para re-dinamizar las economías regionales y el trabajo digno. Luego se piensan escenarios futuros a través del cruce de dos variables: el funcionamiento del sistema federal argentino (considerando la notable tensión centralismo-federalismo) y la práctica del desarrollo regional (considerando la tensión entre dinámicas globales que condicionan y fuerzas nacionales que buscan desplegarse). La combinación de esas variables permite prever dos escenarios de enclaves territoriales: como pistas de aterrizaje o fuga de factores y recursos, o como polos de inversiones extractivas. Sin embargo, existe la posibilidad de un tercer escenario favorable para la consolidación de procesos de desarrollo territorial si se promueven dinámicas endógenas y se complementan las fuerzas nacionales con las federales y locales.

En la segunda parte se definen y exponen orientaciones estratégicas. Allí la propuesta central es fomentar sistemas territoriales de desarrollo, que permitan retener población y recursos en cada lugar a partir de la expansión de las posibilidades locales. Se definen sus componentes de sistema y acuerdos democráticos para hacerlo extensivos a acuerdos federales y comunitarios; y la redefinición

de los perfiles de políticas públicas para combinar políticas nacionales de promoción, políticas federales de articulación y políticas locales de valor público.

La tercera parte es de carácter programático y define tres grandes lineamientos de políticas, que permiten recuperar tradiciones de políticas públicas de desarrollo, actualizarlas y combinarlas desde la perspectiva de cada lugar. Son ejes de actuación orientados a combinar políticas desde la perspectiva de cada lugar, tanto las políticas nacionales de localización productiva, las políticas federales de articulación endógena y las políticas locales de organización comunitaria.

En la cuarta parte se proponen elementos de implementación e institucionalización para recuperar el desarrollo desde los territorios. Un programa federal de cultura y región, orientado a restablecer el desarrollo federal desde la cultura de los territorios. Se trata de redefinir centralidades regionales y programas de ciencia y educación para el desarrollo que promuevan el encuentro de saberes científicos con los saberes tácitos de los territorios. Un programa federal de ambiente y territorio, orientado a fomentar mejoras en la calidad de vida y la sustentabilidad a partir de las necesidades de cada región. Particularmente, se trata de abordar el tema del ordenamiento territorial y ambiental, de la generación de energías sustentables y de la promoción de prácticas ecológicas locales. Y un programa federal de trabajo y comunidad, orientado a reconstruir tramas productivas y laborales desde las ciudades y comunidades rurales, con fuerte protagonismo popular e institucional de base. Se trata de reinstalar la práctica de los acuerdos territoriales de empleo, de reforzar circuitos de proximidad de economía popular y alimentación, y de promover la construcción de hábitat comunitario.

Por último, el informe culmina con un breve mensaje de cierre.

## **1. Diagnóstico prospectivo: los desequilibrios territoriales**

Argentina atraviesa históricas debilidades estructurales, institucionales y sociales en relación a sus territorios, algunas de las cuales se han potenciado en los últimos años y particularmente durante el escenario de pandemia.

Si bien son numerosos los problemas identificables, el principal tema crítico refiere a los desequilibrios territoriales medidos en términos de la tensión centralismo-federalismo, la marcada primacía urbana en la distribución de la población, los centros y periferias que se generan en las ciudades y áreas metropolitanas, las regiones postergadas en términos de conectividad física y tecnológica, las desigualdades sociales y ambientales en espacios urbanos y rurales, los problemas

de acceso a la tierra, al agua y a servicios básicos para una gran parte de la población, los déficits de ordenamiento territorial y ambiental, por citar los ejemplos más elocuentes.

El Plan Estratégico Territorial del Bicentenario ya diagnosticaba esta cuestión al remarcar que la falta de planificación y previsión, la ausencia de un modelo de desarrollo claro y explícito y de políticas territoriales adecuadas, generó a través del tiempo un proceso de desequilibrio territorial que se pone en evidencia en la distribución de la población, en los altos indicadores de concentración urbana y en el empobrecimiento de la población (PET, 2010-2016).

En relación a este tema, Alejandro Auat (UNSE) denomina tensión paralizante a la histórica relación entre la ciudad de Buenos Aires y el interior del país, ya que este “interior” opera como el exterior de la ciudad puerto. Esto se repite en cada provincia entre la ciudad capital o la ciudad más grande, y el resto de las localidades provinciales. Es paralizante porque no promueve una relación creativa donde ambas partes se fortalezcan, y se traduce en un problema que hace a la constitución real y formal de nuestro país. Por lo tanto, una dificultad del federalismo es lograr comprender la totalidad del país pero desde adentro, desde la propia situación de cada región o provincia, como partes autónomas, integradas en regiones culturales y económicas que operan como la base del desarrollo nacional.

La desigual y desnivelada distribución de recursos en los territorios muestra algunas dinámicas que se fueron consolidando en las últimas décadas, como la extinción del pequeño productor familiar que representa un agente indispensable para el arraigo de la población; la concentración de la propiedad de la tierra, de los excedentes y de los recursos en las economías regionales (Alejandro Rofman, CEUR); la expulsión de población y la fuga de recursos de regiones sometidas a cambios de usos productivos, generalmente orientados a priorizar prácticas extractivas reemplazando a circuitos productivos regionales que presentaron mejores desempeños en épocas pasadas.

Los mayores dramas se encuentran en las áreas rezagadas del interior del país y en las periferias de las grandes ciudades. La gran consolidación de inversiones en la zona núcleo central de la Pampa Húmeda, reproduce áreas rezagadas y amplifica la distancia entre centros y periferias nacionales (Alfredo Garay, UBA). A su vez, desde hace décadas se han incrementado las debilidades del Estado en su capacidad política de contener y reorientar estas contradicciones, debido a la enorme concentración y centralización económica, a la retirada y anulación de instancias reguladoras públicas en los territorios, a los cambios de usos tecnológicos y productivos, etc.

En relación al vínculo entre ciencia, tecnología y desarrollo, la Argentina se presenta como un país de industrialización moderada, con una brecha tecnológica que acusa precarización. La mayoría de los procesos productivos se encuentran en retroceso, ya que actualmente la transformación

tecnológica es empujada por el 4.0, provocando en economías regionales numerosos problemas en la generación de empleo y el desarrollo. Las cadenas de valor territoriales se muestran muy cortas, utilizando tecnologías importadas y generando poco empleo. Esto, que se ha dado en llamar extractivismo o enclave, se agrava aún más cuando se tiene en cuenta que el poco valor económico generado disminuye de forma proporcional en el valor distribuido territorialmente. Los indicadores provinciales acusan este proceso, con el sostenimiento o agravamiento de la pobreza estructural, al tiempo que fuera de la zona central del país, se ubica menos del 10% de las instituciones de Ciencia y Técnica, menos del 7% de la obtención de títulos de grado, menos de 7% de instituciones educativas disponibles. Tampoco es factible, desde las lógicas actuales de reproducción de la acumulación, la asociación entre los recursos naturales y los complejos científicos y tecnológicos, tanto en la minería como en la explotación de hidrocarburos no convencionales, que actualmente están más vinculados a la exportación que a la matriz industrial, sobre todo en las provincias productoras (Rubén Zárate, UNPSJB).

Desde el punto de vista del trabajo, se incrementa la brecha salarial entre las grandes ciudades y las áreas de menor población, entre economías formales e informales, entre hombres y mujeres, entre trabajadores consolidados y jóvenes en búsqueda de sus primeras oportunidades de empleo. En las últimas décadas, se manifiesta cierta tendencia a la reinserción de jóvenes profesionales en sus localidades y pueblos de origen, revirtiendo en parte aquella tendencia a radicarse en las grandes ciudades donde se ubican las universidades y casas de estudios en las cuales se forman profesionalmente. Sin embargo, este fenómeno también ha contribuido a incrementar las diferencias de ingresos en dichas localidades, entre los trabajos profesionales y los oficios de menor calificación técnica.

Hace falta impulsar una reorganización de las oportunidades y del trabajo en los territorios, con acciones directas por parte del Estado, en el fomento a la radicación y expansión de empresas, mediante obras de infraestructura, inversiones energéticas, obras de riego, nuevas vialidades, y todas aquellas acciones que tienen efectos importantes en términos regionales.

Abordar el problema de los desequilibrios territoriales es algo que no lo puede hacer sólo el gobierno nacional, sin una articulación democrática, participativa, con los actores de cada territorio. Incorporar temas de producción, de economías regionales, de la economía popular, del mundo asociativo, la economía del cuidado, la cuestión ambiental, la cuestión de género, y hacer visibles las acciones de la sociedad civil (Adriana Rofman, UNGS).

La vasta experiencia de algunas ciudades en el trabajo agroecológico, tiene que ser rescatada. Cada crisis que atraviesa nuestro país, le da un nuevo empuje a la producción en huertas

comunitarias, barriales y en ferias urbanas, que brindan alimentación y trabajo a numerosas familias. Aparece el rol del Municipio y el fortalecimiento en su gestión de la producción local, la distribución de alimentos y la reducción de la intermediación. Sin embargo, no se ha logrado aún su verdadero reconocimiento como actividad productora de alimentos ecológicos y generadora de empleo popular. Si bien hay muchos antecedentes de agricultura urbana en ciudades (como por ejemplo Rosario), en universidades, en el INTI, en el INTA, no está constituida como política pública integral y transversal (Antonio Lattuca, Rosario).

Carecemos, además, de una política nacional de ordenamiento territorial que exprese cuál es el país a construir para los próximos años y que ofrezca un esquema territorial de referencia para todas las acciones sectoriales. Una de las razones de tal debilidad normativa radica en el hecho de que el ordenamiento territorial es manejado a partir de leyes ambientales, leyes de descentralización y otro tipo de leyes sectoriales, pero no como un problema que enlaza dimensiones múltiples para regular el uso de suelo, de cuencas, de subsuelo, del espacio aéreo y marítimo (Luisa Mattioli, UNDAV).

### Interrogantes

Diferentes abordajes teóricos han priorizado como desafíos del desarrollo territorial federal al crecimiento económico, la sustentabilidad, los derechos humanos, el trabajo o el hábitat, por citar algunos ejemplos. Asimismo, los lineamientos políticos durante décadas han oscilado entre la localización exógena de factores y recursos productivos en los territorios, y la creación de capacidades endógenas en ellos; en menor medida, una combinación de ambas variables (Madoery 2018).

Sobre la base de estos antecedentes, surgen algunos interrogantes principales: primero, si es posible cambiar la medida del desarrollo territorial federal, para adecuarlo a desafíos propios del presente y del futuro. El discurso predominante enfatiza variables económicas como el crecimiento, la competitividad, la productividad, la rentabilidad y las inversiones. Ellos son factores determinantes de la posibilidad de desarrollo nacional, pero también operan como factores condicionantes si colocan a todas las variables sociales y ambientales como dependientes de la fuerza económica de un país. Si un mensaje surge claro del esfuerzo de Naciones Unidas por instalar y promover Objetivos de Desarrollo Sustentable, es que la relación entre economía, sociedad y ambiente tiene que tender a ser lo más armoniosa posible, sin primacía de una esfera sobre las otras.

Desde esta posición es posible promover como ejes del desarrollo federal territorial otras variables, como el trabajo digno, el equilibrio ambiental, y desde allí orientar medidas económicas, promover innovaciones científicas, establecer regulaciones de uso de recursos naturales. Desde un

enfoque general de derechos y en particular desde la perspectiva de género, es posible orientar los esfuerzos del desarrollo considerando tanto el impacto de las dinámicas regionales e internacionales, como las cambiantes circunstancias locales. Promover una democracia con instituciones vigorosas, pero con su pueblo integrado e incluido, una democracia que otorgue valor público a derechos humanos elementales como el trabajo, la alimentación y el hábitat digno en sus lugares de vida, que promueva la cultura de lo común, que resguarde aquellas prácticas y legados que siguen anclados a los territorios, que preserve su simbolismo comunitario, que institucionalice sus derechos y que materialice sus aspiraciones.

También, habrá que preguntarse si alcanza sólo con lógicas nacionales y dinámicas sectoriales de desarrollo. Importa resaltar en este sentido dos cuestiones: primero el problema que esas lógicas presentan al no percibir claramente lo diverso, lo informal, lo alternativo de los territorios; demostrando ser más efectivas en sostener lo que está incluido que en priorizar y favorecer lo que está excluido. En segundo lugar, y más importante aún, es evitar explicaciones que naturalicen los contextos, ya que las crisis orgánicas, el crecimiento concentrado y centralizado, el mantenimiento de cadenas cortas de actividades industriales, el extractivismo, no sólo son contrarios a un desarrollo inclusivo y sustentable a lo largo plazo, sino que son escenarios generados por intereses y decisiones que no necesariamente se han comprometido con el bienestar general.

Por lo tanto, el problema del desarrollo no sólo instala el desafío técnico de encontrar mejores respuestas, sino el desafío político de modificar lógicas formales e informales predominantes en la realidad nacional, e insertar el debate en el marco de diferentes proyectos de país que expresan grupos económicos, sociales y políticos. Para lograr un desarrollo argentino federal y territorial, habrá que ampliar voces y compromisos fortaleciendo la acción del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales, con la acción de los actores sociales y económicos más comprometidos, y con el protagonismo de formas organizativas locales y comunitarias que ofrezcan diferentes modos de resolución de problemas.

### Escenarios futuros posibles

Como sostuvimos al inicio, es posible pensar escenarios futuros tomando en consideración dos variables: por un lado el funcionamiento del sistema federal argentino donde sobresale la tensión centralismo-federalismo; por el otro, la práctica del desarrollo regional donde sobresale la tensión globalismo-nacionalismo. La combinación de esas variables permite prever dos escenarios de enclaves territoriales: como pistas de aterrizaje o fuga de factores y recursos, o como polos de

inversiones extractivas. Y un tercer escenario favorable de consolidación de centros regionales de desarrollo.

Los alcances y limitaciones del sistema federal argentino es una variable clave en función de la capacidad de desarrollo territorial en las regiones, provincias y municipios. Si bien su análisis en profundidad corresponde a otro eje del Programa Argentina Futura, cabe señalar aquí su importancia en cuestiones vinculadas al desarrollo nacional como son los alcances y limitaciones de la organización institucional argentina, las relaciones presupuestarias entre niveles de gobierno (Nación, provincias, municipios), así como mecanismos legales, fiscales e institucionales vigentes. Las tendencias centralizadoras en estos temas han marcado el desempeño institucional argentino durante décadas.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como objeto propender al crecimiento armónico de la Nación promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para ello, buscó fortalecer el régimen federal en temas tales como la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos estableciendo un régimen de coparticipación; la creación de regiones para el desarrollo económico social; la habilitación a las provincias para que realicen gestiones internacionales en tanto no afecten las correspondientes facultades del Gobierno Federal. Las provincias continúan conservando todo el poder no delegado al Gobierno federal por la Constitución argentina, para promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (art. 125), obtienen el reconocimiento del dominio originario de los recursos naturales existentes en los territorios de las provincias (art 124), y los municipios tienen garantizada su autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123). Sin embargo, en términos de ampliación de la autarquía financiera, la reforma incorporó cláusulas afirmativas de un federalismo autónomico, pero también configuró un sistema financiero regresivo, unitario y centralista destructivo de la autonomía política, en un mismo lapso histórico donde las demandas de la ciudadanía comenzaron a localizarse y municipalizarse (Gil Rodríguez, 2014). Por ende, en el tema de las autonomías municipales resulta de vital importancia diferenciar los sistemas que tienen carta orgánica y los que se basan en leyes orgánicas municipales. La mayor o menor autonomía del nivel local de gobierno deviene central para pensar las dinámicas del desarrollo territorial, ya que ha muerto el municipio de ABL (alumbrado, barrido y limpieza), como funciones básicas de los municipios (Hernán Petrelli, Jefatura de Gabinete).

De cualquier modo, las dimensiones de análisis jurídicas son necesarias pero nunca suficientes, ya que son importantes los acuerdos políticos, sobre todo para pensar entes que trasciendan las



jurisdicciones administrativas del Estado e impulsar ejercicios de planificación que recuperen capacidades de cada territorio.

Por eso, la segunda variable a tener en cuenta es la práctica del desarrollo local y regional, donde importa considerar el fortalecimiento y articulación de entramados productivos, laborales e institucionales en los territorios del interior de nuestro país; analizar las economías regionales, su estado de situación, sus lógicas extractivas, las prioridades de obras públicas en los territorios, así como los desempeños destacados en términos de agricultura periurbana y prácticas comunitarias de cuidados y amparos.

Existe una rica historia en Argentina de ideas y de acciones transformadoras desde espacios geográficos específicos. Incluso suele darse un uso indistinto de los conceptos de desarrollo regional, local o territorial. Ellos no son sinónimos, aunque refieren a etapas diferentes en la concepción de tales procesos. La política regional es signataria de la planificación del cambio impulsada desde los estados nacionales, preocupados por equilibrar social y espacialmente sus territorios. En la práctica latinoamericana, adquirió tintes más centralizados o más protagonizados a nivel sub-nacional según los casos, promoviendo fundamentalmente transformaciones en las estructuras productivas e integrando mediante obras de infraestructura las diferentes geografías de los países. La política local es propia de una época de creciente globalización y debilitamiento de los estados nacionales perseguidos por las crisis fiscales. Ante cierto corrimiento de lo nacional en los esfuerzos del desarrollo, el énfasis pasó a escalas locales entusiasmadas con prácticas de planificación estratégica participativa. Desde perspectivas de neoliberalismo en alza, supuso la ilusión local de conectar directamente con lo global, sin la necesaria mediación de lo nacional. Pero también desde opciones progresistas y particularmente en contextos sudamericanos de reconstrucción de proyectos nacionales y populares, supuso la posibilidad de experimentar democracias protagónicas y medidas de preservación y defensa de bienes comunes.

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

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

Las políticas centrales, sectoriales y macro, impactan de manera diversa en los territorios, generando efectos cruzados que pueden ser beneficiosos y/o perjudiciales. Las experiencias de la Ley 19.640 en Tierra del Fuego, de la Política energética de Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro y la política de exportación agroindustrial en el Gran Rosario, así lo demuestran. Suelen desarmar históricas tramas endógenas y desarticular redes de actores locales que buscan insertarse particularmente en las iniciativas exógenas.

En tal sentido, al tener en cuenta el entrecruzamiento de las variables mencionadas, el primer resultado es el de consolidación de territorios de expulsión y concentración; una modalidad de enclave, que profundiza los desequilibrios territoriales. Entendemos por enclave, aquellos territorios que adolecen tanto de organización, de fuerza innovadora, de parámetros de sustentabilidad, de cohesión social. Son lugares condenados a la expulsión de población y/o al extractivismo productivo (como por ejemplo el desmonte del Chaco Austral).

Dos escenarios variantes de enclaves aparecen en el horizonte, en función de la continuidad de procesos actualmente presentes de predominio de procesos centralizados sobre los federales, y de predominio de lógicas exógenas sobre las endógenas. A esos escenarios los denominamos pistas o polos. “Pistas” son aquellos territorios que se preparan y funcionan para el *aterrizaje y despegue*. Amparados en la idea de hacer lo que el mundo demanda, son lugares expuestos tanto a la llegada de empresas, turistas, inversiones, como al despegue y la fuga de personas y recursos. Lo importante allí radica en la formulación de estrategias de marketing territorial que ofrezcan atractivos locales como incentivo para la localización, radicación o paso de factores exógenos al territorio. A la vez, distinguimos a los territorios “Polos” como aquellos que reciben factores y recursos productivos, principalmente por inversión pública, aunque también por inversión privada; generan dinámicas productivas y laborales, aunque no necesariamente las controlan en todas sus manifestaciones. Ambos son lugares de oportunidad (a veces transitoria) expuestos a desorganizarse ante factores de índole exógena. El territorio “polo” se diferencia del “pista” por tener un componente mayor de planificación pública pero carece, al igual que la pista, de mayor endogeneidad.

El tercer escenario de generación de sistemas territoriales de desarrollo requiere de un fuerte componente federal, territorial y endógeno. Denominamos “centros” a aquellos territorios que logran

organizarse y controlar el proceso de desarrollo local. Son lugares de consolidación planificada y concertada de comunidades, gobiernos y políticas. Para avanzar en este camino habrá que recurrir tanto a recuperar buenas tradiciones de políticas de desarrollo, como innovar y arriesgar a partir de nuevos desafíos.

Si tomamos por ejemplo el caso de la Región Metropolitana de la Confluencia, que fue expuesto en el Foro de Desarrollo Territorial Federal por Ana Servidio (Consejo Municipal Neuquén) e Ignacio Armida (INAES Neuquén), demuestra lo siguiente: para la lógica del capital privado globalizado es una pista; para la lógica del Estado Nacional y, en alguna medida, para las provincias directamente involucradas, es un polo. Para los actores que planifican desde el territorio de vida (municipios, vecinos, grupos ambientalistas, entes reguladores de aguas y cuencas, investigadores de universidades, etc.), el desafío es construir un sistema que haga centro en sus propias necesidades y posibilidades.

Por eso el desarrollo en perspectiva federal y territorial tiene que ampliar las voces e intentar construir centralidades territoriales, que aquí denominamos sistemas territoriales de desarrollo. Para ello, la propuesta consiste en ampliar acuerdos democráticos, agregando a lo político y social, lo federal y lo comunitario. En combinar políticas de localización de factores y recursos productivos y laborales, políticas de articulación para recrear capacidades territoriales y políticas de creación simbólica, material e institucional de valor público. En definitiva, en recuperar dinámicas de desarrollo desde los territorios.

## 2. Orientaciones estratégicas de actuación. Hacia la construcción de Sistemas Territoriales de Desarrollo

Como señalamos anteriormente, las diferentes interpretaciones del foro más los aportes de colegas de universidades convergen en la identificación de un núcleo problemático que es el de las desigualdades territoriales. Con la misma metodología se estructura la fase propositiva orientada a la construcción de **Sistemas Territoriales de Desarrollo**, que engloban diferentes estrategias. Se recupera la idea del sistema territorio resaltando tres pilares: “sistema” por la interconexiones que expresa, “territorio” como unidad de políticas tanto de arriba abajo como de abajo arriba, y “desarrollo” como pauta de equidad porque el objetivo es recuperar equilibrios en lo social, lo ambiental, lo económico. Algunos de ellos podrán priorizar políticas de innovación, otros podrán priorizar temas de sustentabilidad, muchos van a tener que priorizar temas sociales.

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

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

La noción de Sistema Territorial evita la tentación reduccionista de concebir al espacio social como mero reflejo de fuerzas exógenas (globalismo) o como sola expresión de fuerzas endógenas (localismo). Reconoce la constitución histórica y actual de los territorios en base a diversas lógicas sociales y políticas, contemplando diferentes dimensiones para evitar caer en generalizaciones, y diferentes conexiones para evitar separar el campo económico del social y/o del institucional. Además, permite incorporar las tensiones propias de la cotidianidad de cada lugar y corroborar que esas relaciones no son necesariamente armónicas ni exclusivamente provistas de dinámicas virtuosas.

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

En pos de dinamizar en cada sistema territorial pautas de equidad entendidas como eje central del desarrollo, se proponen dos líneas de acción que combinan políticas de arriba - abajo y de abajo

- arriba, para avanzar en esta propuesta de creación de Sistemas Territoriales de Desarrollo: en el plano de los acuerdos democráticos y en el plano de las políticas públicas.

### Ampliar acuerdos democráticos

Proponer una nueva democracia federal y comunitaria. Hasta ahora la democracia fue pensada en términos de acuerdos políticos, entre fuerzas partidarias y de acuerdos sociales, entre sectores empresariales, gremiales y sociales.

Esto necesita ser complementado con acuerdos federales, donde lo federal sea visto institucionalmente (nación, provincias, municipios), pero también regionalmente (ej. Patagonia y RMC), y acuerdos comunitarios, donde lo comunitario sea visto como expresión de organización popular desde las bases (ej. movimiento sociales, clubes de barrio, parroquias).

De modo que los protagonistas del desarrollo territorial serán tanto los estados (en sus diferentes escalas), como las comunidades. Reconocer los protagonistas es una forma explícita de pensar el desarrollo desde los sujetos situados, desde los pueblos en su búsqueda. Y los compromisos de los actores territoriales tienen que partir de reconocer una realidad y no de una idea abstracta de desarrollo. La clave no está en imitar o seguir modelos exitosos, sino en preguntar qué moviliza a los actores, quiénes protagonizan y quienes antagonizan, cómo establecemos prioridades, cómo identificamos temas críticos, que tipo de acuerdos proponemos en cada realidad concreta.

El objetivo de esos acuerdos es lograr que la política de desarrollo no transite solo el camino vertical desde el estado hacia la sociedad, sino también el horizontal de las diversidades regionales y urbanas. Todo ello, para adecuar entornos ambientales y territoriales, cohesionar el tejido social, organizar sistemas productivo-laborales, densificar la trama institucional, difundir innovaciones, educar para el desarrollo.

### Redefinir perfiles de políticas

Recuperar lo mejor de las tradiciones de política de desarrollo y adecuarlas a los desafíos del siglo XXI en función de las particularidades de cada lugar. Para ello, es necesario incorporar la perspectiva desde los territorios, para ofrecer una interpretación más completa de las políticas de desarrollo, y una posibilidad endógena de articulación social y densidad institucional. Combinar políticas nacionales, federales y locales, desde la perspectiva de cada lugar.

En síntesis, el desarrollo desde arriba, desde afuera, exógeno y centralizado convierte a los territorios interiores en pistas de aterrizaje de inversiones que buscan oportunidades de acumulación por desposesión; también pistas de despegue de personas y factores locales que buscan priorizar

dinámicas internacionales y desanclajes locales. Es lo global ordenando los territorios. Cuando los estados nacionales intervienen, suelen convertir los territorios en polos de desarrollo planificado, motorizados por la concentración de recursos públicos y privados para la extracción, procesamiento de recursos locales, para el aprovechamiento de ventajas comparativas y/o para el impulso de nuevas dinámicas localizadas. Es lo nacional ordenando los territorios. Cuando los actores locales asumen un rol protagónico que complementa, re-direcciona y/o regula las fuerzas exógenas y, a su vez, recrea energías endógenas, impulsan sistemas territoriales de desarrollo, que buscan tanto aprovechar las oportunidades del contexto, como morigerar sus condicionamientos negativos, siempre a partir de capacidades autonómicas y organizativas locales. Es lo local ordenando los territorios.

La combinación de esas dos orientaciones de actuación, la de los acuerdos democráticos y de las políticas públicas, permitirá afrontar de mejor manera los desafíos del desarrollo federal y territorial:

- Cohesionar el tejido social para generar condiciones de justicia social, de manera de permitir que todas las personas sean protagonistas y beneficiarias del proceso de desarrollo. Temas tales como promoción social, cultura, deportes, salud, vivienda social, saneamiento, seguridad pública, forman parte de esta orientación de política de desarrollo federal territorial.
- Adecuar entornos territoriales para proveer, en todo el territorio nacional, infraestructuras básicas y funcionales necesarias para la calidad de vida de las personas, la preservación del entorno ambiental, el equilibrio territorial, la producción.
- Organizar los sistemas productivos territoriales en base al trabajo digno, a través del fortalecimiento de conglomerados productivos territoriales, la creación de nuevas empresas, redes y grupos asociativos, el fomento de la economía pública y social, cadenas de proveedores de grandes empresas, así como el fomento a la diferenciación productiva.
- Promover el cambio y la articulación institucional a través del establecimiento de reglas de juego adaptadas a la realidad, buscando una mejor distribución de responsabilidades institucionales entre esferas de la administración, un federalismo efectivo, así como una mayor densidad de relaciones con el conjunto de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil en cada ciudad y región.
- Difundir innovaciones y conocimientos que faciliten encuentros entre gobierno, empresas e institutos de investigación, y favorezcan procesos de incorporación y aprovechamiento de los saberes codificados, con el saber hacer propio de cada territorio.
- Educar para otro desarrollo afrontando los desafíos en la formación y capacitación de las personas a partir del reconocimiento de los legados de cada territorio, para adaptarlos a la

memoria y la cultura propia, las necesidades de cada sistema productivo e institucional, así como el re-entrenamiento de la fuerza laboral de cada lugar.

### **3. Lineamientos de políticas. Combinar políticas desde la perspectiva de cada lugar**

Los lineamientos de políticas están pensados desde la perspectiva de cada lugar, sea una ciudad, región o provincia. Esto implica un cambio de sentido respecto de las políticas predominantes históricamente, que han sido de arriba hacia abajo, desde el nivel central hacia el nivel local. Esta es una propuesta que surge desde los territorios, desde el protagonismo de los actores situados en sus realidades, a los que los niveles centrales guían, conducen, acompañan, pero no imponen. Es la posibilidad de un desarrollo multiescalar y multidimensional, que toma como unidad de análisis y de planificación la diversidad regional argentina.

#### **Políticas nacionales de localización productiva**

Se trata de recuperar el tradicional pilar de los planes nacionales de desarrollo, responsable de crear y potenciar tramas productivas - laborales y sistemas regionales de innovación. Las acciones principales se refieren a: regulación de suelos, cuencas y ambientes; inversión en infraestructuras, financiamiento en los territorios; polos de desarrollo e innovación. Y los responsables de las mismas son el gobierno nacional, gobiernos provinciales, las universidades. Son estrategias con mayor fuerza nacional.

#### **Políticas federales articulación endógena**

Se trata de fomentar ámbitos y espacios de articulación entre actores y sectores diversos, de fuerte inserción e impacto en cada territorio, con el objetivo de potenciar capacidades de desarrollo. Las acciones principales refieren a: creación de espacios logísticos e industriales; fomento de circuitos locales de producción y consumo; creación de empresas públicas de alimentos y construcción; relanzamiento de acuerdos territoriales de empleo y capacitación; lanzamiento de programas de educación para el desarrollo. Los principales responsables: gobiernos provinciales y municipales, actores privados y sociales territoriales, universidades. Son estrategias con mayor fuerza federal.

#### **Políticas locales de organización comunitaria**

Se trata de trabajar fuertemente sobre la idea del valor público, de aquello que es necesario preservar, proteger para fortalecer la trama social de convivencia en cualquier ciudad o localidad. Argentina tiene una fuerte tradición de otorgar valor público a algunos derechos fundamentales, como la salud y la educación. Ahora es necesario ampliarlo al derecho a la alimentación y al hábitat y esto requiere, entre otras cosas, de un fuerte trabajo cultural y social desde los territorios. Las acciones principales se vinculan con el fomento a prácticas de trabajo popular y consumo de proximidad; programas de hábitat en clave comunitaria; prácticas agroecológicas en las ciudades, prácticas sustentables y de cuidado del ambiente. Los responsables principales: gobiernos; comunidades de base; universidades. Son estrategias con mayor fuerza local.

Para cada una de esas políticas, tendrán que plantearse diferentes niveles de institucionalización, que pueden ir desde planes estratégicos, programas federales y/o sanción de leyes y normas.

#### 4. Elementos de implementación e institucionalización

##### Recuperar el desarrollo desde los territorios

Los ejes propuestos en cada programa no son exhaustivos y podrán ser complementados con otros que contribuyan a enriquecer el espíritu de cada programa. Se plantean aquí tres elementos respecto a la implementación de los lineamientos de políticas públicas y posibles.

##### Programa Federal de Cultura y Región

Orientado a promover el desarrollo federal desde la cultura de los territorios para recuperar tradiciones regionales, vocaciones productivas y asociativas que han caracterizado a numerosos complejos productivos regionales (como el lácteo, el yerbatero, el de frutas de pepita o el vitivinícola). El programa se orienta, además, a redefinir centralidades regionales para una nueva fase de desarrollo nacional.

El eje Cultura y Región es el punto de partida, porque la cultura antecede a las dinámicas productivas y las formas institucionales; son los entramados consolidados a lo largo del tiempo, con sus prácticas asociativas, la complementación de procesos, la competencia regulada y demás componentes que supieron fortalecerlos y que los procesos de concentración, centralización y desregulación debilitaron. Sin embargo, la economía productiva sigue apoyándose en entramados



especialmente situados, como lo demuestran experiencias de distritos industriales y sistemas productivos locales. Se trata de recuperar aquello a lo que se le ha dado menos importancia en la consolidación de economías regionales en los últimos años, pero que permanecen en la historia y en la memoria de los habitantes, los empresarios y los trabajadores de esos lugares.

El Plan Estratégico Territorial 2016 planteaba que cada habitante de este suelo debe desarrollar su identidad territorial, cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional. Para ello, había que promover políticas de estímulo a la cultura, a la conciencia y al compromiso frente al territorio nacional. Por lo tanto, se trata de recuperar ese legado, otorgarle reconocimiento y reencauzar el desarrollo desde la cultura de los territorios. Para ello, el programa contiene dos ejes fundamentales: la promoción de centralidades regionales y la educación para el desarrollo.

### Promoción de centralidades regionales

Promover Sistemas Territoriales de Desarrollo, estructurados a partir de nodos urbanos que involucran tanto a una ciudad (Rosario) como a una combinación de ciudades (Corrientes-Resistencia); a partir de regiones como la Confluencia (Neuquén-Río Negro), a partir de una provincia como puede ser el caso de Tierra del Fuego. En cada caso, se trata de encontrar el centro ordenador en función de lógicas históricas, endógenas, culturales, de lo propio de cada lugar.

Dichas centralidades debieran apuntar a ubicar en sus territorios la mayor parte de los eslabones que hacen a su dinámica productiva, tecnológica, financiera, de investigación y capacitación, de conexión y comunicación. La experiencia internacional de clusters, distritos industriales y sistemas locales de empresas demuestra que la disponibilidad en un territorio de todo aquello que requiere un sector de actividad económica, hace a su mejor desempeño (Vázquez Barquero y Rodríguez Cohard, 2020).

El desarrollo federal requiere, como siempre, de la concentración de factores, recursos y capacidades específicas en los territorios del interior del país. Los notables antecedentes de planes de desarrollo (quinquenales, trienales, estratégico territoriales) demuestran una práctica en cierto modo consolidada en Argentina, que es necesario recuperar y actualizar. A través de esa práctica se podrá evaluar la necesidad concreta de cada región y ciudad en cuanto a requerimientos de infraestructuras sociales, productivas, logísticas, de conectividad, etc.

El Plan Estratégico Territorial 2010-2016 es un antecedente que es necesario recuperar, ya que su objetivo fue consolidar las bases de una Argentina más equilibrada e integrada mediante la provisión de infraestructura y equipamiento. La promoción de centralidades regionales debe partir de lo analizado y propuesto en esa experiencia de planificación, y actualizarlo con nuevos aportes.

Habrá que generar un mapa federal de sistemas productivos regionales, sean industriales, logísticos, tecnológicos o mixtas. Ofrecer un acompañamiento estratégico a partir de la inversión en infraestructura científico-tecnológica y de la provisión de líneas de financiamiento que contemplen las particularidades de cada territorio y, sobre todo, el nivel de rezago inherente de las regiones periféricas.

El desarrollo de los sistemas de transporte constituye un elemento estratégico de articulación espacial pensando en esta nueva configuración territorial integrada. Es allí donde se manifiestan los principales flujos, los intercambios de materia y energía. Fortalecer y dotar de servicios adecuados a los centros urbanos de pequeña y mediana jerarquía y restringir el modelo de expansión de las grandes metrópolis por extensión de la trama viaria. Unidades funcionales menores con posibilidades de interacción urbano-rural, a través de conexiones viarias eficientes y corredores naturales, habilitarían pensar en modelos sostenibles integrados al funcionamiento eco-sistémico.

Promover el turismo, el desarrollo rural, las denominaciones de origen de productos son prácticas transitadas en la historia argentina, que es necesario recuperar y fortalecer en el marco de un esfuerzo integral que se piense en función de las características y las necesidades de cada región, y no en función de oportunidades circunstanciales que suelen convertir a los territorios en plataformas extractivas, desarmando tramas locales y desorganizando la vida local.

### Vinculación universidades y territorios

La región es un concepto flexible, culturalmente integrada por la historia pero que económicamente pueden ser propias de otras articulaciones. En ese camino, las universidades deben aportar a una epistemología situada, que dé lugar al sujeto de conocimiento en la construcción del objeto, que entienda al sujeto como comunidad de debate y de decisión. Un conocimiento que será situado si asume el compromiso por el propio desarrollo como una exigencia del rigor científico (Alejandro Auat, UNSE).

Los temas que resaltan aquí son ciencia, tecnología e innovación en los territorios; el rol de la educación superior en el desarrollo territorial, en términos de la articulación entre docencia, investigación y extensión; el reconocimiento de las culturas regionales y las posibilidades de promover encuentros de saberes situados que vinculen conocimientos formales y tácitos. También los fomentos geo-culturales, a través de instituciones como organizaciones sociales y comunitarias. Que cada región sea capaz de valorar su propia cultura. Porque sólo desde ese reconocimiento es posible trazar políticas de desarrollo propio.

Por eso, el programa tiene que ocuparse de promover la formación y capacitación de las personas, la ciencia y la educación para el desarrollo en ciudades y regiones. Ello requiere afrontar los desafíos del conocimiento situado, del reconocimiento de los legados de los territorios para adaptarlos a la cultura de desarrollo federal y territorial. A su vez, la difusión de innovaciones y conocimientos locales facilita encuentros entre gobierno, empresas e institutos de investigación, favoreciendo procesos de incorporación y aprovechamiento de conocimientos codificados, vinculados con el saber hacer propio de cada territorio, más acordes a las necesidades del sistema productivo e institucional, así como el re-entrenamiento de la fuerza laboral de cada lugar.

Los sistemas de innovación se alimentan de las dinámicas propias de vinculación entre gobiernos, universidades y empresas, en cada ámbito específico, así como del aprendizaje y readecuación de las capacidades laborales. Concebir al conocimiento no sólo como tecnología codificada y adquirible en el mercado, sino también como procesos relacionales basados en prácticas institucionales, productivas y culturales de un territorio determinado, es el punto de partida para promover y gestionar proyectos de investigación, innovación y de aprendizaje que potencien las capacidades endógenas del territorio.

Por ello, como sostiene el aporte de UNQUI UNRN, resulta esencial reenfocar los ejes de expansión del sistema de ciencia, tecnología e innovación con una perspectiva federal, priorizando la generación de nuevos cargos de investigación, transferencia y docencia en las universidades y organismos como el INTA y el INTI, distribuido a lo largo y ancho del territorio nacional y que, por lo tanto, se encuentran más cercanos a las problemáticas y las necesidades productivas de cada región. Ello contribuirá a alentar la generación de nuevas agendas de I+D+i tendientes a promover la diversificación productiva de las economías regionales.

También habrá que generar procesos de aprendizaje en clave territorial integrando el conocimiento basado en la ciencia con aquél basado en la experiencia. Para ello: capacitar profesionales, técnicos y personal de gobierno y de empresas en los aspectos de gestión que se requieren para implementar políticas públicas y acciones emprendedoras y de innovación; articular el sistema de prácticas pre-profesionales con las instituciones y organizaciones del territorio; sistematizar los procesos de aprendizaje que potencian las capacidades en las empresas y en las personas.

Crear y transferir conocimientos para proyectar las capacidades regionales a una innovación más inclusiva, adaptada a las necesidades locales y regionales. Promover proyectos de transferencia tecnológica que ofrezcan soluciones concretas al entramado productivo local y regional; constituir

redes de innovación que presten servicios de calidad e incentiven la creación y desarrollo de empresas tecnológicas, favorecer la creación de riqueza y la generación de empleo decente en las ciudades.

También, promover investigaciones que acompañen los procesos de cambio del sector productivo, priorizando las necesidades territoriales y la sustentabilidad ambiental. Para ello: ampliar los espacios internos y externos de divulgación y circulación del conocimiento generado al interior de la comunidad académica, favoreciendo la retro-alimentación a través de la interacción con la comunidad; realizar mapeos de las investigaciones y seguimiento de los proyectos de investigación acreditados en todo el sistema nacional de ciencia y técnica; propiciar acciones y programas de colaboración mutua entre unidades académicas, institutos, centros de investigaciones nacionales e internacionales y otros actores relevantes.

### Programa Federal de Ambiente y Territorio

Orientado a fomentar mejoras en la calidad de vida y la sustentabilidad a partir de las necesidades de cada región. Se trata de abordar el tema del ordenamiento territorial y ambiental, de la generación de energías sustentables, de la promoción de prácticas ecológicas locales.

### Ordenamiento Territorial y Ambiental

Respecto al ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental, cabe señalar que el primero de ellos está destinado a orientar el proceso de producción social del espacio; el segundo está destinado a garantizar el correcto uso de los recursos ambientales. Ambos son instrumentos de políticas públicas que ordenan las actividades antrópicas en el espacio, sea a los fines del proceso de producción social del espacio, o a los fines de la protección ambiental. Sin embargo, su desdoblamiento genera el riesgo de regulaciones contradictorias, entre actividades que se impulsan para el desarrollo de una región, pero que terminan produciendo contaminaciones ambientales. Por ello, es conveniente tender a una regulación unificada que contemple las exigencias del desarrollo con las exigencias medioambientales (Hernán Petrelli en *Café de las Ciudades*). De modo que el derecho a habitar en territorios sustentables y equitativos se entienda como la igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra, el hábitat, la vivienda, la regularización dominial, el saneamiento ambiental, la infraestructura, el equipamiento social y comunitario, los espacios públicos, el transporte, los servicios públicos, el trabajo, el esparcimiento y la protección del ambiente.

El suelo es el concepto que unifica ambas finalidades en un solo instrumento de política pública, ya que tanto el suelo rural como el urbano no son sólo un recurso económico-productivo, sino también y principalmente un recurso natural. De modo que las políticas públicas relativas a la

regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo debieran tener como fin la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable. Por lo tanto, es necesario unificar las regulaciones sobre suelos ya que resulta difícil imaginar un ordenamiento ambiental sin regulaciones a los usos y condiciones de edificación e infraestructura; como resulta difícil imaginar una regulación de usos, edificabilidad e infraestructura que no genere determinadas condiciones ambientales. Y ello tanto en el ámbito rural como urbano.

Además, la legislación también debería prever mecanismos integrales de ordenamiento, que eviten toda fragmentación de las políticas, ya sea en términos jurisdiccionales o en términos de dependencias ministeriales. Federalizar no debe ser motivo de segmentación o fraccionamiento de presupuestos o proyectos, sino una razón para la implementación de políticas inclusivas, independientes de sesgos económicos, demográficos o ideológicos.

Existen antecedentes de Anteproyectos de ley en nuestro país que consideran como una función pública indelegable del Estado la organización del uso del suelo y la producción social del espacio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses particulares. Sus principios rectores son la función social y ecológica de la propiedad, la distribución equitativa tanto de las cargas como de los beneficios del proceso de desarrollo territorial, la preservación de la fertilidad del suelo, como patrimonio colectivo que debe ser protegido en virtud del interés general, y la garantía por parte del Estado del ejercicio del derecho al acceso a la tierra, la vivienda y al hábitat, para todos los habitantes del país.

Implementar la Ley de ordenamiento territorial y ambiental a nivel federal, requiere promover la adhesión y adecuación de leyes provinciales a la misma, así como adecuar los instrumentos provinciales y municipales para la gestión y planificación pertinente en diferentes escalas (Luisa Mattioli, UNDAV).

También habrá que generar un mapa federal de regulaciones ambientales necesarias en cada lugar. El actual esquema productivo del agro argentino hizo de los suelos locales un laboratorio a cielo abierto cuyas consecuencias hoy son parte de la postal cotidiana de despoblamiento rural, contaminación de napas subterráneas, pérdida de la biodiversidad y proliferación de múltiples enfermedades en humanos asociadas al incremento de las fumigaciones con herbicidas. En este entramado es necesario generar políticas públicas que avancen en modificar las prácticas productivas hegemónicas, y en resguardar a las poblaciones y territorios que se encuentran en zonas afectadas. Es necesario intervenir para controlar la contaminación de aguas (de pozo y de red). La población rural y urbana que causa daños en su salud a partir del consumo de agua en zonas próximas a fumigaciones agrícolas. Dado que este modelo productivo lleva mucho tiempo intensificando el uso

intensivo de sustancias químicas, esta omisión constituye una afrenta que continúa poniendo en riesgo la salud de personas y territorios, y debe ser atendida en forma prioritaria.

### Economías Circulares

En este apartado se recuperan los aportes de Mariana Saidón (UNSAM-CONICET) enviados al Foro Universitario del Futuro. En el mismo se propone la generación de polos industriales simbióticos, asociados a plantas de clasificación RSU, ubicadas en diversos puntos del país. Es un parque con simbiosis industrial con empresas públicas y privadas que se compran y venden residuos entre sí en un ciclo cerrado de producción, en donde los residuos de unas industrias son las materias primas de otras. Se comercializa vapor, cenizas, gas, calor, barro, etc., con beneficios ambientales, económicos y sociales. Esto podría combinarse con plantas de clasificación de residuos domiciliarios que recuperen y vendan materiales a las industrias. En la Argentina existe una experiencia en San Juan (el Parque Industrial Tecnológico Ambiental Regional, PITAR), que aún no se ha implementado en su totalidad y debe ser evaluada.

En síntesis, esta propuesta consiste en la radicación de industrias que generarán sinergias entre sí a partir del agregado de valor de los residuos de la región, incidiendo beneficiosamente sobre el empleo. La instalación de estos polos en cercanías de diversos centros urbanos resolvería distintas cuestiones. Por una parte, existen residuos urbanos que son recolectados por recuperadores en distintos puntos del interior del país y que requieren del pago de un flete para ser trasladados hacia centros en donde funcionan polos industriales que podrían recuperarlos (como Rosario, Buenos Aires), implicando esto un costo significativo en términos de pago de transporte, a la vez que el traslado implica contaminación local y en términos de cambio climático. La generación de polos industriales con simbiosis, que sean locales, e incorporen en su planificación plantas de clasificación de residuos domiciliarios y articulen con recuperadores de residuos, resultan una clave en el diseño de una Economía Circular.

En materia de políticas públicas municipales se propone promover medidas que tiendan a reducir los costos de transporte. Por ejemplo, estrategias a pequeña escala y locales para la gestión de residuos, al considerar los costos del transporte, podrían resultar relativamente más convenientes respecto de proyectos a gran escala y alejados de los grandes centros urbanos en términos de rentabilidad social (considerando aspectos financieros, pero también socio-ambientales).

Es necesario y urgente desarrollar energías alternativas amigables. Estas deberían ser utilizadas para el transporte, la producción y la vida comunitaria. Además, toda industria debe tener

incorporado en su sistema productivo, el reciclaje de sus residuos y el tratamiento de sus efluentes líquidos, sólidos y gaseosos.

Otro aporte al Foro Universitario del Futuro es el de Mirtha Nasetta (UNC), referido a que la agricultura industrial de exportación, y de consumo interno regulada debe incluir los costos ambientales (salud humana y social, agua, erosión de suelo, pérdida de materia orgánica, efectos del uso indebido de productos fitosanitarios y fertilizantes sobre la salud humana, la flora y la fauna). Es necesario comenzar a cambiar, en el corto plazo, la matriz productiva agropecuaria hacia una producción agroecológica. Para esto es importante ir modificando los planes de estudios de los ingenieros agrónomos y veterinarios. Es decir, pensar y actuar desde la agro-biodiversidad. El cambio de enfoque y contenidos en todos los niveles educativos incorporando el eje ambiental, se debe hacer no solo como instrumento transversal, sino como fundamento de la enseñanza. Es primordial alcanzar este objetivo para lograr las propuestas mencionadas. Para llevar adelante acciones como aire limpio, protección de fuentes de agua, monitoreo de sustancias químicas entre otras se debería tener en cuenta los repositorios bibliográficos del sistema científico-tecnológico nacional, promover la internalización de los saberes de los pueblos originarios quienes han custodiado y mantenido los recursos naturales en su hábitat como así también garantizar la participación de las comunidades locales en la planificación estratégica de todos los niveles del estado.

### Programa Federal de Trabajo y Comunidad

Orientado a reconstruir tramas productivas y laborales desde las ciudades y comunidades rurales con fuerte protagonismo popular e institucional de base. Se trata de reinstalar la práctica de los acuerdos territoriales de empleo, de reforzar circuitos de proximidad de la economía popular y alimentación y de promover la construcción de hábitat comunitario.

### Acuerdos territoriales de empleo

¿Es posible volver a asegurar la centralidad del trabajo en la sociedad y la centralidad de lo público en las relaciones laborales? No es una pregunta sencilla en los tiempos actuales de drama económico y social generado por herencias locales y pandemias globales. Para contribuir al debate se proponen dos argumentos: consolidar nuevamente un fundamento conceptual que otorgue primacía a la política y a lo público (y no a la economía y el mercado) como espacio articulador de las relaciones del trabajo y dotar de base territorial a tales políticas para incorporar otros protagonistas y contemplar otras dinámicas surgidas de prácticas socio-laborales populares.

Proponer y garantizar la centralidad del trabajo en la organización nacional no es una bandera vetusta ni un ejercicio de nostalgia, sino un posicionamiento político que requiere ser permanentemente actualizado. Colocar nuevamente al trabajo en el centro de las prioridades representa un desafío político integral, ya que recrear un proceso de acumulación económica y distribución social implica preguntarse sobre qué fuerzas sociales, empresariales, sindicales, partidarias, comunicacionales se va a apoyar esta experiencia y quiénes respaldan el valor de la centralidad del trabajo. También es un desafío de política estratégica, de contar con capacidad para re-definir una pauta productiva y de inserción internacional, un modo de organización institucional y un esquema de distribución de recursos; con capacidad prospectiva para anticipar tendencias futuras de empleo y ofrecer horizontes de previsibilidad a los diferentes actores de la producción y el trabajo. Consolidar iniciativas de aumento del consumo interno, apoyadas en actividades intensivas en empleo y conocimiento, incrementar el valor de las exportaciones a través de la innovación, fortalecer entramados productivos y complementar actividades en cada sector, en cada ciudad, provincia y región. Asimismo, es un desafío de política institucional, de fortalecimiento del valor de lo público, de consolidación de normas de convivencia donde la política de empleo no solo sea responsabilidad del actor social gobierno, sino la expresión institucionalizada (esto es amparada en leyes, sustentada en burocracia competente, reflejada en nuevas creaciones institucionales), de una fuerza social histórica transformadora.

El rol del Estado en materia de empleo tiene que garantizar la regulación, con leyes y normas; la registración, con controles y capacidad de administración; la contención, con asistencia social y nuevas oportunidades, la calificación, con sistemas de formación continua; la promoción de otras formas de trabajo como las provenientes de la economía popular y solidaria y la atención de nuevas formas de trabajo como la economía de plataformas virtuales, que es un sector donde muchas personas encuentran una posibilidad de empleo, aunque aún en condiciones precarias.

Pero la política institucional no puede estar sesgada, no alcanza con la mirada de la formalidad laboral porque su contracara de informalidad no constituye una actividad aislada, sino que presenta vínculos con la economía formal que de una u otra forma apoya o estimula su existencia. Y atraviesa las diferentes manifestaciones del empleo: asalariado, profesional, cooperativo, cuentapropista, emprendedor, popular solidario, artístico, doméstico, empresarial, institucional, público contribuyendo a la precarización de las prácticas laborales en general. La combinación de todos esos factores convierte a toda forma de precarización laboral en un



fenómeno que aumenta en épocas de crisis económica y desprotección laboral, y que se reduce pero no desaparece en épocas de auge económico, de políticas de empleo y de inspección laboral activa.

El segundo argumento para incorporar un enfoque territorial de políticas en este ámbito surge de la evidencia que la acción del gobierno central ya no alcanza para contener los temas laborales en sociedades fragmentadas, y es necesario complementarla con la acción que se genera desde otros espacios. En principio para reorganizar tramas productivas y laborales regionales que son bien diferentes a las lógicas centralistas que predominan en los debates y las políticas públicas nacionales. Numerosos entramados regionales involucran a más de un sector de actividad y permiten ver cómo la economía social se vincula con la economía industrial, y cómo las relaciones económicas están atravesadas por matrices socio-culturales específicas. Pero además esta perspectiva desde los lugares expone con mayor claridad cómo numerosas localidades, barrios y asentamientos transitan una cotidianeidad donde no llegan ni el estado de cobertura ni el mercado de oportunidades y cómo la precarización laboral exhibe patrones regionales diferenciados, sobre todo en lo referente al trabajo rural.

Pero fundamentalmente, desde los territorios es más nítido percibir cómo las mayorías populares reaccionan, se movilizan, se organizan a pesar de no ser muchas veces percibidos ni reconocidos por el resto de la sociedad y de los gobiernos. Crean espacios laborales a partir de iniciativas de personas, de grupos, de comunidades, de localidades, en los que se mezcla lo formal con lo informal, lo vinculado a una porción de la política pública con lo inserto en circuitos de mercados zonales y a veces regionales, lo que es autogenerado con lo que se da en relación de dependencia y a veces de explotación. Es lo popular que inventa su trabajo en sus territorios.

Si algo queda claro en pleno siglo XXI y en países como el nuestro es que la cantidad y calidad del trabajo ya no depende exclusivamente de la macroeconomía ni de la densidad institucional, porque lo estatal está desbordado desde bases sociales que no están contenidas y desde cúpulas sectoriales que esquivan y condicionan permanentemente a las políticas públicas. Se necesita vincular lo público con lo popular. Así como atender y contener esos diversos y dinámicos mundos laborales para dignificarlos incorporándolos a la estructura estatal de derechos. Cuando la política se concibe sólo desde el gobierno central se corre el riesgo de desconocer y reproducir lógicas de imposición hacia construcciones que nacen desde abajo, donde trabajadores organizados son la primera línea de acción social y de contención sanitaria, alimenticia, preventiva, organizativa, administrativa, logística, etc., y donde permanecen firmes

los registros de una memoria histórica y las convicciones de reconstruir la Argentina del trabajo y la dignidad.

Los Acuerdos territoriales de empleo fueron una experiencia valiosa de la primera década del siglo XXI, que combinaba capacitación, intermediación laboral, creación de oficinas municipales de empleo. A ello habrá que agregarle el trabajo comunitario a partir de los circuitos de proximidad para la producción y consumo de alimentos y construcción, el fomento de emprendimientos comunitarios, así como empresas públicas y mercados populares.

### Agroecología

Muchas prácticas agrarias agroecológicas se están desarrollando en Argentina y se deberían apoyar aún más desde las políticas públicas. El plan Prohuerta del Inta, la agricultura familiar, los cinturones verdes de algunas ciudades que tienden hacia los alimentos orgánicos o en transición se están desarrollando y es necesario fortalecer estas iniciativas. Sobre esa base, es posible articular mucho más las necesarias cadenas cortas de comercialización de los productos agroecológicos, donde el productor y consumidor se encuentran frecuentemente y se construya confianza respecto de los alimentos sanos y nutritivos que se comercializan a escala local. Para ello es necesario diversificar la matriz productiva de alimentos de cada ciudad y evitar los traslados de largas distancias de un mismo producto.

A continuación se mencionan consideraciones generales a tener en cuenta para esta temática, indicadas principalmente por Cecilia Gárgano (CONICET-UNSAM) y otros aportes al Foro Universitario del Futuro:

- Articular productores de frutas y verduras con los que producen carne, lácteos, harinas, etc., para compartir los "desechos" de un sector con los "insumos" del siguiente. De este modo se diversifica la oferta de alimentos para el consumidor local, se acorta la cadena de comercialización, se intercambian "desechos" para mutuo beneficio, y se disminuye el uso de combustibles fósiles.
- Generar acceso a la tierra y vivienda digna en cada pequeña ciudad para afianzar el arraigo local y promover la migración de la población en barrios marginales de grandes ciudades hacia el ámbito rural.
- Incentivar prácticas más amigables con el ambiente para la agricultura industrial premiando a los que disminuyen el uso de agrotóxicos, los que desarrollan energías limpias, etc.

- Alentar la producción agroecológica, ya que constituye una alternativa de producción sostenible que promueve nuevos hábitos de alimentación, consumo y ocio, en tanto posibilita la progresiva recuperación de terrenos vacantes.
- Incorporar la producción agroecológica en la trama urbana considerando el espacio público y privado.
- Crear nuevos espacios de ciudadanía en la implementación de proyectos, experiencias y de desarrollo de actividades ecológicas de producción y consumo, en términos de colaboración comunitaria.
- Promover la Soberanía Alimentaria como política de Estado de equidad en el acceso, manejo y distribución de la tierra, como también para garantizar las condiciones de salubridad en los alimentos y calidad de alimentación de la población.
- Promover en la escala rural el acceso de pequeños y medianos productores al crédito y a tierras para la producción de tipo sostenible.
- Promover la generación de redes y el fortalecimiento de estructuras alternativas de comercialización de la producción agroecológica.

### Planificación urbana y hábitat

Resolver los problemas territoriales desde una perspectiva integra exige: i) tender a desmercantilizar el acceso, la producción, la distribución y la circulación de vastos bienes y servicios urbanos; ii) materializar la función social de la propiedad en el diseño institucional y en la implementación de políticas provinciales y municipales; iii) regular el mercado de suelo urbano y redistribuir la renta inmobiliaria; iv) diversificar las formas de producción del espacio habitacional y iv) democratizar la gestión de las ciudades eliminando las asimetrías de los grupos de interés y las capturas burocráticas en la toma de decisiones.

Esta política nacional requiere promover la difusión de instrumentos y marcos institucionales de ordenamiento territorial que a nivel subnacional incorporen el principio de la función social de la propiedad inmobiliaria y regulen su intensidad en base a un conjunto de derechos de incidencia colectiva. La batería de herramientas es extensa: excluir a ciertos territorios de los mercados de ampliación urbana para preservar zonas de servicios ecológicos, respetar la huella hídrica o proteger la producción de alimentos; incorporar en los planes urbanos zonas especiales y cesiones para urbanizaciones de interés social; aplicar regímenes de parcelamiento y edificación obligatoria de los inmuebles y gravar la ociosidad; asignar incentivos

urbanísticos basados en la caducidad de indicadores para reducir la especulación; promover políticas de reajuste de tierras y modalidades de urbanización público-privada basadas en reparto equitativo de cargas y beneficios; aplicar la participación municipal en la valorización inmobiliaria y recuperar plusvalías urbanas; crear servicios públicos de alquiler y regular su precio; entre otras.

Además de avanzar en un nuevo régimen de regulación urbana, es necesario reconocer y desarrollar una nueva matriz de promoción inmobiliaria y habitacional en base a la economía social y solidaria. Entre la base de la estructura social, que requiere alto grado de asistencia estatal y subsidio pleno para lograr el acceso a un hábitat digno, y los sectores plenamente integrados a segmentos inmobiliarios excluyentes, existen amplios sectores populares y medios con capacidad de estructurar respuestas habitacionales autogestivas superadoras a las diseñadas por la política habitacional tradicional. La ausencia de tasa de ganancia de este tipo de respuestas repercute en productos habitacionales y desarrollos urbanos de mejor calidad relativa (o bien, se traducen en asequibilidad por ahorro en la remuneración al capital), pero requieren el apuntalamiento de un financiamiento sostenido durante dos o tres décadas a tasas preferenciales para generar un cambio en la matriz productiva, junto con la regulación y segmentación de nichos específicos en el mercado de suelo urbano para generar condiciones de acceso a áreas urbanas consolidadas y centrales. El derecho de superficie o la cesión de uso de tierra e inmuebles de propiedad pública podrían contribuir a expandir estas formas de producción habitacional generando ciudades más justas. Nuevos esquemas de reparto de cargas y beneficios de urbanización deberían incluir cesiones para también expandir estas formas de promoción del hábitat (como lo hacen otros países), contribuyendo a su financiamiento vía la redistribución de la renta del suelo.

Para lograr esos objetivos, se considera imprescindible un abordaje integral para la integración socio-urbana; incorporar la visión de los habitantes en los diseños de políticas habitacionales, incorporar criterios locales para la implementación de mecanismos de construcción y entrega de viviendas, asignar consistencia institucional a las políticas participativas, promoviendo prácticas extensionistas y acciones interdisciplinarias, dar impulso a los movimientos sociales, para que efectivamente contribuyan a repensar el diseño y la planificación del hábitat, proponer estrategias reales de fortalecimiento de los gobiernos locales, en términos de formación y capacitación, así como en la inclusión de equipos técnicos-profesionales, integrar las historias regionales al diseño de las políticas públicas, por cuanto

tienen gran incidencia en los procesos de configuración territorial y fortalecer todo tipo de estrategias participativas de gestión.

### **Mensaje de cierre**

Las reflexiones del presente informe no son taxativas ni exhaustivas, no cierran temas sino que los abren al debate, la corrección, la profundización. Amplían voces hacia lo federal regional y hacia lo comunitario urbano y rural, recuperan lo mejor de las políticas de promoción regional, de las políticas de articulación territorial y de las de generación de valor público. Por último, proponen transitar el camino del desarrollo desde la cultura de los territorios, la consolidación de pautas de ordenamiento territorial y ambiental en perspectiva federal y el fomento del trabajo desde la organización en las comunidades locales.

## Bibliografía

- Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. República Argentina Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Gil Domínguez, Andrés: El federalismo unitario argentino (1994-2014). Pensar en derecho N°5, Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 1º edición: diciembre de 2014.
- Madoery, Oscar. Más y Mejor Trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas Activas de Empleo 2003-2010: Sistematización y Análisis Integrado, Programa CEA-OIT, 1ª edición, Buenos Aires, Oficina de país de la OIT para Argentina, 2011.
- Madoery, Oscar: Reflexiones en torno a la planificación del desarrollo territorial, en Rofman (comp): Planificación, región y políticas: en búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo, FCE, Buenos Aires, 2018.
- Petrelli, Hernán: Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina, revista digital Café de las Ciudades, año 8, N° 83, septiembre 2009. Disponible en: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_83.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm)
- Vázquez Barquero, Antonio y Rodríguez Cohard, Juan C.: Globalización y desarrollo de los territorios, Ediciones Pirámide, Madrid, 2020.

**Argentina > futura**



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 [argentina.gob.ar/argentina-futura](http://argentina.gob.ar/argentina-futura)