

La Planificación del Desarrollo Regional

Problemática y fundamentos para un Desarrollo con Equidad Territorial

El presente documento de trabajo pretende analizar los fundamentos conceptuales de la Planificación del Desarrollo, su surgimiento y evolución en el contexto de América Latina, y el punto de vista del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires sobre dicha problemática desde una perspectiva territorial.

Marzo 2015



HACIA UN
PLAN DE DESARROLLO
equidad y territorio

Autoridades

Gobernador

Dn. Daniel Osvaldo Scioli

Ministra de Economía

Lic. Silvina Batakis

Subsecretario de Coordinación Económica

Lic. Agustín Lódola

Director Provincial de Programas de Desarrollo

Lic. Martín Pollera

Equipo de Trabajo

Coordinador

Lic. Mauro Álvarez

Lic. Olga Muiño

Lic. Emiliana Gisande

Lic. Carolina Bosnic

Lic. Silvina Brown

Lic. Isidoro Sorokin



Resumen

El presente documento de trabajo pretende analizar los fundamentos conceptuales de la Planificación del Desarrollo, su surgimiento y evolución en el contexto de América Latina, y el punto de vista del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires sobre dicha problemática desde una perspectiva territorial. Se comienza por analizar los vínculos entre la teoría del desarrollo económico y la planificación, su surgimiento en la región y su derrotero en relación al contexto económico. Luego se introduce la dimensión geográfica incorporando las asimetrías territoriales en el análisis del desarrollo, intentando por último articular la noción de equidad con la finalidad de conformar un marco analítico para el diagnóstico y el diseño de políticas y programas por parte del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires en términos de una Planificación del Desarrollo con Equidad Territorial.

Códigos JEL: O1, O2, B2, B5, H5

1. Introducción

Las economías latinoamericanas han presentado procesos de poblamiento y modernización de su estructura productiva que tendieron a reforzar patrones de desarrollo regional desigual. Dichos patrones persisten en la actualidad y se reproducen en economías periféricas, donde la concentración de la actividad en ciertos centros urbanos plantea dificultades para revertir el atraso relativo de otras regiones menos favorecidas. Los niveles de desarrollo disímiles entre regiones y entre sectores productivos, reproducen jerarquías económicas y políticas al interior del territorio y a lo largo de distintos conglomerados urbanos, constituyendo una problemática central para la planificación del desarrollo.

El presente documento pretende analizar la problemática del desarrollo y las herramientas de planificación desde una perspectiva regional, en la cual, las asimetrías que caracterizan la estructura social y productiva de las economías centrales respecto de las periféricas, se reproducen al interior de los territorios de estas últimas.

Específicamente, se pretende observar cuál es el desafío que implica promover el desarrollo en un territorio amplio y heterogéneo como es el de la Provincia de Buenos Aires, partiendo del análisis de la problemática y los fundamentos conceptuales de la planificación para un desarrollo con equidad, como base teórica para definir instrumentos de planificación que permitan equilibrar tales diferencias en pos de un crecimiento sostenido y más armónico, que brinde oportunidades productivas y sociales en todo el territorio, sin soslayar la diversidad.

Con tal finalidad, este trabajo comienza por examinar la problemática y los principales abordajes teóricos del desarrollo socioeconómico y su evolución en el contexto latinoamericano. Luego se intenta analizar el surgimiento y evolución del concepto de planificación. A partir de ello, se plantean los lineamientos para un enfoque de la Planificación del Desarrollo con Equidad Territorial y se concluye.

2. La problemática del Desarrollo Socioeconómico. Principales abordajes teóricos

La temática del Desarrollo Socioeconómico ha estado implícita en la teoría económica desde autores clásicos como Adam Smith, John Stuart Mill o Karl Marx, pero dicha problemática comenzó a tratarse con cierta sistematicidad o como disciplina específica con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, el declive del colonialismo planteó nuevas posibilidades de inserción en el mercado mundial, así como interrogantes en cuanto a los posibles efectos del comercio internacional sobre la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. A su vez, dado el escenario de creciente integración comercial, surgió la necesidad de adaptar la teoría económica originada en los

países industrializados a las características y problemáticas estructurales de los países atrasados (Thirlwall, 2003).

Respecto a lo anterior, se abren distintas vertientes conceptuales una vez reconocida la problemática del subdesarrollo. Por un lado, en cuanto a los posibles efectos igualadores o reproductores de la desigualdad entre países con distintos grados de desarrollo, mientras la ortodoxia económica, ligada al liberalismo y neo-liberalismo, ha abogado a favor de doctrinas librecambistas en las que la regulación a través del mercado redundaría *teóricamente* en efectos positivos del comercio para ambos polos del desarrollo y promueve fuerzas igualadores, los enfoques críticos generalmente asociados a la obra de Marx y la denominada Teoría de la Dependencia plantean mecanismos de reproducción del subdesarrollo y la eventual transferencia de recursos de las economías atrasadas a aquellas que controlan los circuitos de valorización del capital (Shaikh, 1990; Brewer, 1990).

Una segunda dimensión que divide las aguas y se desprende de las implicancias políticas de la anterior, suele ser el tipo de regulación de los procesos económicos que conllevan al crecimiento y en última instancia al desarrollo. En este sentido, los esquemas de regulación a través del mercado promovidos por la teoría neoclásica han sido progresivamente relegados por enfoques de factura keynesiana, estructuralista, postkeynesiana y en algunos casos marxista, en las que la persistencia de asimetrías introduce la necesidad de una regulación generalmente asociada a la intervención del Estado (Perrotti y Máttar, 2014).

Las divergencias sobre el segundo aspecto se plantean ya durante la crisis de los años 30's, en la que las limitaciones y la rigidez de los enfoques ortodoxos se ponen de manifiesto en una situación de depresión económica y alto desempleo¹. Esto dio lugar al surgimiento de enfoques intervencionistas, como el impulsado por John Maynard Keynes, quién vislumbró la solución a través de la prescripción de políticas orientadas a expandir la demanda a través del crédito y poner los recursos productivos excedentes otra vez a producir. Este mecanismo prometía una solución sin costos para que las economías desarrolladas retomaran su senda de crecimiento, pero dicho problema difiere al del desarrollo en tanto los países subdesarrollados suelen carecer de recursos clave o de la capacidad para utilizarlos, lo cual generalmente implica transiciones complejas (Thirlwall, 2003).

1.1. Evolución de las Teorías de Desarrollo Económico

Las primeras teorías económicas del desarrollo cobraron relevancia durante los años 50's. Sugerían una sucesión lineal de *estadios de desarrollo*, a través de los cuales los países subdesarrollados podían industrializarse mediante esquemas de ahorro e inversión apropiados, emulando los procesos de desarrollo experimentados por las economías centrales. Uno de los fundadores de esta corriente fue Rostow, quien sugirió que los países desarrollados habían atravesado una etapa de *despegue*, que les permitió entrar en un sendero de crecimiento sostenido.

¹ Una experiencia paradigmática y que resulta referencial para la Planificación del Desarrollo fue la movilización de recursos en los procesos de reconstrucción de posguerra promovidos por el Plan Marshall.

Del mismo modo, los países subdesarrollados debían generar las condiciones para que dicho impulso tenga lugar, lo cual se lograba con la movilización de ahorros locales y extranjeros que debían ser canalizados en inversiones que favorecieran la aceleración del crecimiento. Este mecanismo, junto a la incorporación de tecnología, redundaría en una mejora en la composición industrial de las exportaciones y solucionaría progresivamente los desbalances comerciales. Dicho esquema suele representarse en términos del denominado modelo de crecimiento de Harrod-Domar, donde una mayor inversión se corresponde con un incremento del stock de capital, lo que impacta de manera lineal en la tasa de crecimiento². Esta lógica fue útil en ese contexto para justificar transferencias de grandes excedentes de capital de los países centrales hacia los de la periferia, que muchas veces se endeudaron sin obtener resultados favorables en términos de desarrollo (Todaro y Smith, 2012).

Durante los años 70's el paradigma anterior fue reemplazado por los modelos de *cambio estructural*, en los que se analizaba en términos neoclásicos la eventual transición de economías tradicionales eminentemente agrarias a sistemas productivos más modernos, urbanizados, industrializados y diversificados. Esta corriente sugería además la inadecuación de la teoría neoclásica y keynesiana a los problemas del mundo en desarrollo, planteando la necesidad de una adaptación de las teorías convencionales. Uno de los enfoques ampliamente difundidos en dicho período fue la teoría del desarrollo elaborada en los 50's por Lewis, quien planteaba un esquema *dual*: una economía con un sector rural tradicional, caracterizado por actividades de subsistencia y grandes excedentes de mano de obra, y centros urbanos industrializados con alta productividad, a los cuales se podían transferir dichos excedentes de fuerza de trabajo. Si bien este enfoque del cambio estructural resultó sumamente influyente, distintos autores han recalcado que en la actualidad el supuesto de excedente de empleo rural no necesariamente se cumple³, ni tampoco existe pleno empleo en el sector urbano industrial. A su vez, la experiencia a menudo puso de manifiesto que el aumento del ahorro y la inversión eran condiciones necesarias pero no suficientes para el desarrollo, en tanto había restricciones internas (dotación de factores productivos y aspectos institucionales) y externas (acceso al capital y la tecnología extranjera, comercio internacional) (Todaro y Smith, 2012).

Otros autores como Hollis Chenery planteaban una visión pragmática sobre el cambio estructural, intentando identificar los pasos secuenciales de transformación de la estructura productiva e institucional que los países subdesarrollados debían realizar para consolidar un patrón de desarrollo. Este enfoque partía de concebir los *patrones de desarrollo* a partir de su diversidad, por lo cual el proceso de cambio estructural debía promoverse a partir de un conjunto de políticas apropiadas para las características de cada país. Este segundo enfoque de la teoría del cambio estructural fue criticado a menudo por su sesgo empírico y la consecuente falta de teoría para

² En los enfoques de factura neoclásica el ahorro precede a la inversión sin considerar en el análisis cuestiones distributivas. En contraposición, el análisis keynesiano y postkeynesiano (algo similar ocurre con los enfoques marxianos) argumenta que la inversión y el consumo pueden impulsar la actividad económica sin necesidad de afectar en el corto plazo al ahorro. En particular, si se suponen distintas propensiones a consumir y se incorpora la cuestión distributiva del sistema, los incentivos al consumo como mecanismos para expandir la demanda resultan centrales para impulsar el crecimiento.

³ Aún así, el primer aspecto ha sido útil para describir experiencias de desarrollo como la de China.

fundamentar recomendaciones de política, y por su sesgo optimista sobre las posibilidades de los países periféricos para establecer patrones de desarrollo (Todaro y Smith, 2012).

En el contexto latinoamericano, la recepción de estos enfoques ha derivado en el denominado Estructuralismo Latinoamericano y en la noción de Heterogeneidad Estructural, elementos conceptuales que han sido asimilados como marco de análisis de organismos internacionales como la CEPAL. El surgimiento del Estructuralismo Latinoamericano se desprende de la teoría tradicional del comercio internacional, e incorpora la dicotomía centro-periferia, reconociendo la existencia de países con distintas estructuras económicas conformadas históricamente desde la etapa colonial, así como orientaciones inadecuadas de la política económica en el contexto postcolonial. El atraso y el bajo grado de desarrollo de la estructura productiva de las economías periféricas ponen en evidencia la necesidad de llevar a cabo transformaciones estructurales en pro de la industrialización, debiendo ser impulsadas principalmente por el Estado, debido al poco dinamismo de las burguesías locales. Entre los principales autores de esta corriente destaca Raul Prebisch, quién en este marco define la hipótesis del deterioro secular de los términos de intercambio⁴. Prebisch caracteriza a los países periféricos por la especialización u homogeneidad productiva y una productividad heterogénea, mientras que los países centrales exhiben una elevada diversificación en la producción y productividades más homogéneas entre sectores. En este patrón asimétrico, la industrialización y el desarrollo tecnológico promueven un progreso sostenido en el centro, mientras que la especialización en actividades agrícolas y la importación de insumos, bienes intermedios y de capital confinan a la periferia a la producción de bienes con menor valor agregado, siendo proclives al estrangulamiento externo. De este diagnóstico se derivan las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

El Estructuralismo suele plantear de forma similar a los enfoques desarrollistas, la persistencia de importantes diferenciales de productividad entre los enclaves industrializados de los países subdesarrollados y otros sectores de baja productividad (Rodríguez, 1998). Esta patología usualmente denominada Heterogeneidad Estructural, ha sido analizada en la Argentina en términos de una Estructura Productiva Desequilibrada (Diamand, 1972), contraponiendo un sector industrial poco competitivo y consumidor de divisas y un sector agroexportador regido por los precios internacionales más que por la productividad. Tales asimetrías productivas se han reflejado en la equidad y las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo (Gurrieri y Sainz, 2003). En este sentido los mayores diferenciales de productividad entre sectores de las economías subdesarrolladas suelen redundar en grandes disparidades salariales, alta informalidad laboral en la medida en que las ramas industrializadas presentan una oferta de trabajo acotada, quedando el resto de la fuerza de trabajo muchas veces relegada a actividades informales (Cimoli, Primi y Pugno, 2006).

De este enfoque se derivan recomendaciones de política para el desarrollo con el fin de profundizar el proceso de modernización tanto de la fuerza de trabajo como de la estructura

⁴ La llamada tesis Prebisch-Singer del deterioro de los términos de intercambio intentaba justificar la apropiación de rentas tecnológicas por parte de los países centrales, pero en las últimas décadas los elevados precios de los commodities han aportado abundante evidencia en contra de dicha tendencia (Marcelo, 2012).

productiva. Por un lado se promueve el avance de la industrialización orientada a una mayor incorporación de tecnología y trabajo calificado, tendiente a una mayor complejidad productiva y la generación de valor agregado. Esto se correspondería a su vez con la generación de puestos de trabajo asalariados formales, revirtiendo progresivamente la segmentación laboral y la estratificación social en la medida en que pierdan participación los empleos independientes informales y las actividades de subsistencia de baja productividad, que generalmente se concentran en grandes áreas urbanas (Klein y Tockman, 2000; Gurrieri y Sainz, 2003).

Tales transformaciones de la estructura productiva a su vez deberían estar respaldadas por estrategias de planificación del desarrollo, a partir de las cuales los países latinoamericanos deberían ser capaces simultáneamente de superar la pobreza y la desigualdad, preservando el medio ambiente. Según autores como Sunkel (1971), América Latina estaría sometida en el contexto internacional las presiones afines a la lógica del capitalismo transnacional, tendiendo a replicar en la región procesos de producción de uso intensivo de energía difundidos desde los países centrales, resultando en ocasiones poco adecuados a la dotación de recursos de la región y orientados reproducir modalidades de consumo sesgados por los patrones culturales de los países desarrollados (Bielschowsky, 2009).

Debido a las limitaciones y al optimismo subyacente en los anteriores abordajes, en los 70's surgen los enfoques comúnmente asociados a la denominada *teoría de la dependencia*⁵. Dicha corriente, generalmente sustentada por la obra de Marx⁶, subraya la persistencia de factores que bloquean el desarrollo, que en general se vinculan a relaciones políticas y económicas en las cuales las economías centrales detentan una posición de poder. Los enfoques neocolonialistas de factura neomarxista describen el proceso de desarrollo como un fenómeno inducido externamente, en un contexto en el que la división internacional del trabajo permite el desarrollo en ciertos lugares mientras lo restringe en otros (Todaro y Smith, 2012). En oposición a los enfoques dualistas, la corriente crítica suele plantear el fenómeno del subdesarrollo como resultado y parte de la dinámica del modo de producción capitalista, considerado como un todo, en el que los modos de producción anteriores son subsumidos (Astarirta, 2004). De este modo la tendencia de deterioro de los términos de intercambio propuesta por diversos enfoques dualistas es reemplazada por esquemas de acumulación que intentan explicar la dinámica de los salarios y la tasa de ganancia en relaciones de intercambio desigual. En consecuencia el fenómeno del subdesarrollo puede reproducirse, no sólo por medio de la dominación política, sino también mediante relaciones comerciales. A su vez, estos enfoques a menudo ponen en duda el posible rol del Estado o de las burguesías nacionales como posibles

⁵ La denominada Teoría de la Dependencia en su momento se asociaba a autores como Theotonio Dos Santos o André Gunder Frank, pero en la actualidad dicha denominación se utiliza de manera general para referir a enfoques críticos del desarrollo, e incluye por ejemplo a autores que analizaban la problemática del intercambio desigual, como es el caso de Arghiri Emmanuel y Samir Amin, o a autores que se remontan a la teoría del Imperialismo asociada a Lenin y Hilferding. Para un revisión de las distintas vertientes teorías puede consultarse Brewer (1990).

⁶ También cobraron relevancia autores que tomaban una posición intermedia entre en enfoque estructuralista y los autores marxianos como por ejemplo Fernando Cardoso y Enzo Faletto, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Anibal Pinto y otros (Kay, 1991).

agentes movilizadores de los procesos de desarrollo. En consecuencia suelen discutir el tipo de relación de explotación que existe entre los países centrales y los periféricos (Brewer, 1990).

Paralelamente, y nutridas por el enfoque estructuralista de desarrollo en los aspectos relacionados a la estructura productiva y la soberanía de cada país, pero fundamentalmente en el ámbito de la integración social y la sostenibilidad ambiental, surgen concepciones que pretenden ahondar sobre los perfiles de las distintas regiones, considerando a las estructuras sociales como fundamentales en dicho proceso. Las mencionadas corrientes, de base multidisciplinaria, superan las ideas utilitaristas de crecimiento económico, orientando el foco de importancia sobre la promoción de una mejora en la calidad de vida, y generando análisis dentro del ámbito de lo filosófico, sociológico, demográfico, etc.

El enfoque de **Desarrollo Humano** ó de “**Las Capacidades**”, plantea que el crecimiento económico y los ingresos que éste pueda generar y distribuir posteriormente, son importantes pero no alcanzan a definirlo en su totalidad. La riqueza es un medio esencial para que una sociedad se desarrolle, pero lo decisivo no son los medios disponibles sino lo que las personas pueden hacer para llevar adelante vidas que sean consideradas valiosas por la sociedad en la que viven. La presente concepción plantea un análisis pormenorizado de los conceptos de calidad de vida, de las capacidades de desarrollo en libertad de elección, así como también de los valores y derechos que propician ese desarrollo.

Las sociedades son heterogéneas entre sí, y el desarrollo se plantea como un concepto evolutivo que implica transitar de una situación a otra que, de alguna manera, se supone que es mejor y más completa (Nussbaum,1996). Las problemáticas son abordadas desde una perspectiva de mejora en la calidad de vida, de acuerdo a la perspectiva que tenga cada sociedad y lo que reconozca como valioso (llevar una vida saludable, educarse, formar una familia y criar adecuadamente a los hijos, desarrollarse laboralmente, etc), destacando la calidad de vida que la gente puede alcanzar en el lugar donde le tocó nacer y que crecer no implica generar desarrollo, se puede crecer de manera inequitativa. El interés radica en analizar cómo se utiliza la renta producto de dicho crecimiento.

El análisis de las capacidades, se basa en la posibilidad de conversión de recursos y oportunidades en realizaciones valiosas. Existe una relación de doble sentido entre renta y capacidades: una renta baja puede ser una importante causa de analfabetismo, falta de salud, hambre y desnutrición, pero por otro lado, una mejora en la educación y salud puede contribuir a ganar una renta más alta.(Amartya Sen, 1999). Así también se remite a un concepto de libertad positiva, entendida en términos de poder para actuar y elegir actividades consideradas valiosas. Las capacidades para elegir y vivir estas alternativas no están igualmente distribuidas. Una sociedad, un territorio, se desarrolla cuando se amplían las capacidades de las personas para poder decidir realmente qué vida llevar.

Además, plantea la existencia de consensos sociales. Hay actividades o situaciones que son consideradas valores, y otras que se convierten en derechos, concepciones a las que se les otorga una cierta incondicionalidad integrándolas al orden jurídico que regula su convivencia. Qué valores se reconocen y cuáles se afirman como derechos es algo que las sociedades deciden a través de debates y luchas políticas. El desarrollo, en tanto conjunto de valores y derechos a realizar de manera efectiva, no es independiente de los medios y políticas para lograrlos. Afirmar valores y derechos implica asumir que se requiere transformar situaciones que impiden hacerlo. La diversificación e integración de la estructura productiva, la inserción internacional soberana, la ampliación de los dispositivos de protección e inclusión social, el fortalecimiento del estado y las instituciones democráticas, la sustentabilidad ambiental, son aspectos tan constitutivos del enfoque del desarrollo como lo son las capacidades reales de transformar las oportunidades que éstas abren en vidas valiosas.

El enfoque de **curso de vida**, analiza las vidas de las personas desde el nacimiento hasta su muerte, para captar los efectos que generan sobre ellas las condiciones históricas y sociales en las que se desenvuelven. Basa su concepción en analizar el modo en que los eventos históricos y los cambios económicos, demográficos, sociales y culturales moldean o configuran tanto las vidas individuales como los agregados poblacionales denominados cohortes o generaciones. Las trayectorias vitales están estructuradas socialmente y se ven afectadas por acontecimientos que determinan, en circunstancias de modo decisivo, su evolución. (Mortimer y Shanahan, 2003)

Las *trayectorias sociales*, están definidas por estructuras productivas, dinámicas económicas que configuran el entorno de las personas, acceso a servicios públicos, configuraciones familiares o acontecimientos específicos de mayor o menor duración, que especifican un conjunto de oportunidades para el desarrollo de lo que se denomina *trayectorias personales* de vida. Estas, entendidas como secuencias de roles y experiencias que las personas atraviesan, se configuran a través de *transiciones* (de la primera infancia a la niñez, de ésta a la adolescencia y la juventud, de la escuela al trabajo, de la familia de crianza a la familia de reproducción, de la actividad al retiro), así como también los trayectos entre esas *transiciones* (crianza, educación, trabajo, actividad de cuidado) y puntos de inflexión acaecidos en dichas trayectorias (cambios de lugar de residencia, de escuela, de trabajo, acontecimientos sociales o biográficos), que determinan el curso de su existencia. Las desigualdades que determinan cada uno de estos momentos del curso vital deben ser políticamente abordadas para ampliar las oportunidades de desarrollo de las personas y las comunidades.

Por último, afloran los estudios basados en la introducción del concepto de **Familia**, como aspecto fundamental en el proceso de reproducción social. La observación de la interacción existente entre el **Estado, y La Familia**, en conjunción con el Mercado y las instituciones que complementan su accionar. Pretende destacar la valoración que tienen dichos aspectos en los ámbitos sociales de interacción, y determinar en consecuencia, la dirección y las características del desarrollo. El Estado, entre otras funciones, debe intervenir en la economía para resolver los problemas que el mercado no puede resolver por sí mismo, así como también guiar el comportamiento de todas aquellas instituciones que operan por fuera del mismo. Las políticas estatales buscan incidir en dicho ámbito,

así como también en la familia y en las relaciones entre la familia y el mercado en pos de generar un desarrollo con equidad. Se acepta, por este motivo, que el Estado regule a los agentes privados, redistribuya recursos o incluso produzca bienes para restablecer equilibrios, no solo estáticos sino también dinámicos que permitan incrementar la producción y el consumo. Se debe reconocer su presencia, y sus formas de actuación en el seno de los procesos que los países atraviesan en momentos históricos distintos y con modalidades también diversas en cada contexto.

En este sentido, si el sector privado produce bienes y servicios para obtener ganancias en el mercado, y el Estado produce para generar valor público, las familias producen algo esencial para la sociedad que se traduce en **cuidado**. Se entiende por cuidado al vínculo de protección que hace que los nuevos individuos, que nacen en un estado de radical vulnerabilidad, se constituyan en miembros activos de la sociedad. La familia, en sus diversas configuraciones, organiza las relaciones y provee el ámbito donde las personas aparecen en el mundo y adquieren gradualmente autonomía para incorporarse activamente a él, este es el motivo por el cual no se la puede reducir a una unidad de consumo. La familia *produce* y transforma recursos en bienes y servicios que a lo largo del tiempo hacen posible el desarrollo de las personas como personas autónomas y socialmente activas (Hernández, D'Alessandre, 2014)

A partir de los años 80's, con el ascenso de los gobiernos conservadores en las principales economías del mundo, se generó un retorno hacia la ortodoxia. El Neoliberalismo favoreció el resurgimiento de la economía neoclásica, orientando su enfoque desde la oferta, basándose en las expectativas racionales y en la privatización de actividades públicas. Asimismo se recomendó a los países en vías de desarrollo abrirse al comercio y desregular sus economías, mientras que los organismos internacionales de crédito atribuían el subdesarrollo al resultado de una intervención excesiva e ineficiente del Estado. El enfoque ortodoxo parte de una teoría del comercio que redundaba en efectos igualadores del intercambio como en el típico esquema ricardiano, regido por las ventajas comparativas, esto es, los costos relativos de producción (Shaikh, 1990; Félix y Sorokin, 2008). Una vez hecha la abstracción sobre los efectos del intercambio entre países con distinto grado de desarrollo, deja de existir una noción clara de desigualdad en el desarrollo, por lo que pasa a primar en la discusión la convergencia entre los patrones de crecimiento de las economías desarrolladas y subdesarrolladas y los eventuales efectos derrame. A su vez, la hipótesis de rendimientos decrecientes lleva en principio a suponer que las tasas de crecimiento deberían, en el largo plazo, oscilar en cierto estado estacionario, lo que se condice con la noción de convergencia. Estos aspectos de la visión ortodoxa, no han tenido su correlato empírico, dada la divergencia en funciones de producción, instituciones, así como también en relación al rol de la tecnología, cuestiones que no solo pueden desplazar las posibilidades de crecimiento sino también acentuar o sostener las desigualdades entre países con distinto grado de desarrollo.

En la actualidad, y habiendo entrado en crisis los modelos conservadores difundidos por el neoliberalismo, tomaron renovado impulso las teorías del desarrollo y la planificación que promueven la intervención del Estado en dichos procesos, generando ejercicio de la ciudadanía y articulación con actores privados en su carácter de emprendedores. (Todaro y Smith, 2012). Estas teorías buscan

generar desarrollo como forma de integración social, promoviendo la sustentabilidad ambiental. Suelen basarse en modelos que retoman y sintetizan diversos elementos conceptuales de las teorías mencionadas (Todaro y Smith, 2012).

1.2. Dimensión Territorial del Desarrollo Socioeconómico

La dimensión geográfica o espacial que se menciona en el presente apartado, hace hincapié en la diferenciación de espacios al interior de un territorio desde un punto de vista socioeconómico. A partir de ello resulta relevante comprender no solo fenómenos de concentración económica sino también las asimetrías en cuanto al grado de desarrollo de distintas regiones. Esta problemática se ve atravesada en la actualidad por fenómenos asociados al denominado proceso de globalización o de mundialización del capital, dependiendo del tipo de enfoque teórico desde el que se aborde la cuestión. En relación a ello, y principalmente desde posturas cercanas al neoliberalismo, se discute el eventual debilitamiento de los Estados-nación y del sentido político de las fronteras geográficas en un contexto de creciente integración económica y cultural. Pero a su vez, esta reestructuración de los procesos económicos a escala internacional, tiene su correlato en transformaciones subnacionales. Esto plantea, por lo tanto, una tensión entre procesos a escala mundial o internacional con una redefinición o fragmentación de los espacios locales. La contraposición de tales tendencias dan por lo tanto lugar a debate en las ciencias sociales (Gorenstein, 2012).

En general, las implicancias y disparidades geográficas del desarrollo suelen explicarse en términos de tendencias centrípetas y centrífugas de la localización de la actividad económica. En relación a ello la teoría económica neoclásica ha sido proclive a abstraer dicha problemática. En líneas generales, sostiene que a nivel interregional agregado, la empresa privada posee información sobre la estructura de costos y beneficios en localizaciones alternativas. Por este motivo se ubicará en ciertas áreas de alta disponibilidad de fuerza de trabajo a bajo costo, si los ahorros en los costos de producción compensan a los costos adicionales de transporte necesarios para acceder a los principales mercados. Paralelamente asume que la fuerza de trabajo migra entre regiones en función de los diferenciales de ingreso y las perspectivas de empleo. Dicha migración de trabajo en regiones con alto desempleo y bajos salarios complementa el flujo reverso de capital hacia regiones expulsoras de mano de obra, hasta que los diferenciales de empleo e ingresos se igualen. De este modo los flujos complementarios de capital y trabajo tenderían a homogeneizar las regiones (Lira Cossio, 2003).

En relación a lo anterior, si bien la teoría económica ortodoxa redundante en la eliminación o relega la eventual relevancia de las asimetrías socioproductivas⁷, la corriente conocida como Nueva Geografía Económica⁸ ha intentado recuperar algunos aportes de la geografía económica e integrarlos al instrumental neoclásico. Por un lado se analizan las economías de aglomeración, ya

⁷ Tal es el caso del paradigmático modelo Heckscher-Ohlin, que pretende explicar las relaciones de intercambio entre países únicamente a partir de las dotaciones factoriales relativas

⁸ Fujita, M.; Krugman, P. y Venables, A. J. (1999): *The Spatial Economy, Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, MA, The MIT Press

teorizadas por autores clásicos en la materia como Von Thünen, Christaller y Lösch, y se incorporan las economías de escala crecientes en un marco de causación circular, en el cual las ventajas para la aglomeración generan más concentración espacial. Según este enfoque la persistencia de patrones de especialización regional y la competencia imperfecta pueden reproducir las asimetrías sociales y productivas entre regiones (Moncayo Jiménez, 2002).

En tal sentido, en presencia de rendimientos de escala crecientes, los costos de transporte y la localización de la demanda pueden tomar una relevancia diferente. Si las economías de escala son lo suficientemente grandes, un productor puede decidir abastecer el mercado nacional desde un único emplazamiento. Para minimizar los costos de transporte buscaría un lugar con una demanda grande, pero sería por la misma razón el lugar donde otros productores elegirían ubicarse, reforzando la concentración a través de la causación circular y ampliando las diferencias con otras regiones. Esto daría lugar a un desarrollo geográfico desigual expresado en la oposición de dos fuerzas compensatorias, que operan tanto a favor de la concentración como de la dispersión geográfica, limitándose una a otra. De este modo, a mayor concentración espacial del capital, la infraestructura social necesaria para la reproducción del capital y del trabajo impondría mayores restricciones a la movilidad del capital. Estos aspectos introducen por lo tanto divergencias considerables con los enfoques ortodoxos (Lira Cossio, 2003).

La problemática del desarrollo regional desigual, y la conformación de patrones espaciales afines a la lógica centro-periférica, han tendido por un lado a revitalizar problemas ya adelantados por la Teoría de la Dependencia y el Estructuralismo, promovidas tanto por autores críticos de factura marxista como de enfoques estructuralistas. Pero durante las últimas décadas la pertinencia del modelo centro-periferia se ha visto cuestionada, ante el eventual declive del denominado régimen de acumulación fordista. En este sentido, se han evidenciado procesos de industrialización en ciertas periferias, lo que en ocasiones no cuadra con los enfoques estructuralistas y dependentistas. Según autores como Lipietz y Benko (1994), que analizan casos afines al capitalismo desarrollado, las regiones que “ganan” en el proceso de desarrollo no necesariamente son las más industrializadas (rompiendo con la lógica de causación circular). En este marco han cobrado relevancia autores afines al denominado enfoque de la Acumulación o Especialización Flexible, desarrollado por Piore y Sabel (1984). El mismo explica la concentración productiva mediante economías externas asociadas al flujo de información y de personas, redundando en derrames de conocimiento y un mayor aprovechamiento del capital social en una división del trabajo en torno a redes. A partir de estas últimas se coordinan funciones especializadas de manera no estandarizada, manifestándose en el espacio bajo la forma de distritos industriales o medios innovadores. (Moncayo Jiménez, 2002). Este patrón de desarrollo reemplazaría a los esquemas de acumulación de tipo fordistas centrados en empresas verticalmente integradas y relaciones laborales y productivas estables (Lipietz y Benko, 1994).

Desde perspectivas críticas se analizan estos nuevos modelos productivos en términos de una nueva división internacional del trabajo en torno a las *empresas red*, según la cual los centros desarrollados concentran actividades de innovación y diseño, así como el control de los medios

financieros, tecnológicos y de comunicación a partir de los que moldean la modernización relativa de las periferias, en las cuales se delega, terceriza o subcontrata en función de etapas particulares del proceso productivo, con arreglo a las especificaciones fijadas por las casas matrices (Harvey, 1998). De este modo se relegan actividades operativas y con menor demanda de calificaciones laborales. En consecuencia, se establece un patrón en el que el centro conserva trabajadores estables, ocupados a tiempo completo, mientras que la periferia se adapta a sus estrategias competitivas con una oferta de fuerza de trabajo flexible, generalmente orientada a puestos de trabajo a tiempo parcial, de corto plazo y con un sesgo a la precariedad (Sorokin, 2007).

En el contexto de América Latina y en particular de la Argentina, la dimensión regional del desarrollo ha sido abordada con cierta preeminencia desde concepciones asociadas al esquema centro-periferia difundido por la CEPAL, a partir de los aportes de Prebisch. Este tipo de enfoques estaban permeados primero, por una línea de investigación de raigambre keynesiana (centrada en los aportes de Myrdal, Hirschman, Kaldor y Perroux), y posteriormente por enfoques marxistas sobre la división interregional del trabajo (Massey, Lipietz, Topalov, etc.). Desde estas perspectivas se intenta comprender la configuración y reproducción de relaciones centro-periferia a nivel subnacional (Gorenstein, 2012).

A su vez, el enfoque estructuralista que predomina actualmente, basa su análisis en la existencia de dos sectores productivos, con divergencias marcadas hacia el interior de un mismo territorio. Por un lado, un sector con gran dinámica, tecnología y con tendencia a la concentración espacial y otro sector con baja productividad y crecimiento, y cierta dispersión geográfica. Esta estructura se corresponde con dos tipos de desigualdades: por un lado la desigualdad horizontal, que incluye externalidades negativas generadas en territorios adyacentes a grandes megalópolis y el despoblamiento de territorios deprimidos, y por otro, la desigualdad vertical, asociada a territorios con congestión y problemas en la calidad de vida de la población, mal uso del suelo, localización inadecuada de infraestructura y servicios y problemas de gestión de riesgos naturales (CEPAL-ILPES, 2012).

En un sentido más concreto, la conformación de estructuras espaciales en América Latina puede comprenderse como resultado de un acondicionamiento territorial funcional al proceso de poblamiento y a patrones particulares de crecimiento. En tal sentido, la génesis de la organización espacial se encuentra signada por el proceso de conquista, que se refuerza luego con modelos de desarrollo hacia afuera. Al mismo tiempo las estructuras espaciales reflejan relaciones de dominación y dependencia al interior de los países, en las que las regiones metropolitanas dominan a los territorios periféricos nacionales, y a su vez las primeras se constituyen como periferias de áreas metropolitanas de países con mayor grado de desarrollo. En este marco se constituyen estructuras espaciales inerciales, en las que el desarrollo generalmente se da de manera concentrada e inequitativa, desaprovechando el potencial productivo de amplios territorios, lo que se constituye en un factor de incremento de la pobreza (Lira Cossio, 2003).

En el caso de la Argentina, y en particular de la Provincia de Buenos Aires, la dimensión espacial de los procesos de desarrollo se encuentra signada, como en otros países de la región, por la consolidación histórica de un modelo agroexportador y un patrón de desarrollo hacia fuera, caracterizado por una estructura productiva heterogénea y desequilibrada. El flujo de la actividad económica muchas veces era regulado por la gravitación de la actividad portuaria y aduanera de la Ciudad de Buenos Aires (Rappoport, 2007). A su vez los procesos de modernización, que implicaron crecientes migraciones hacia los grandes centros urbanos, aumentaron la concentración de población en áreas metropolitanas, favoreciendo la conformación de excedentes disponibles de fuerza de trabajo. En este marco, las brechas internas de desarrollo en cuanto a heterogeneidad estructural y diferencias de productividad se han traducido frecuentemente en disparidades salariales y por ende, en mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Gurrieri y Sainz, 2003). Estos aspectos se han resultado por ende en distintos grados de desarrollo y crecimiento, teniendo su correlato en términos de asimetrías en términos de bienestar social por la mediación del dinamismo de los mercados de trabajo locales.

3. La Planificación del Desarrollo

Se han presentado hasta aquí los principales abordajes desde la teoría económica orientados a explicar la problemática del subdesarrollo. A partir de ello cada línea de pensamiento establece tanto un diagnóstico como prescripciones normativas que sugieren la necesidad de un cambio estructural, de lo que pueden derivarse lineamientos de política orientados a tal fin. En relación a ello, la evidencia empírica muestra que las grandes transformaciones económicas han estado asociadas a la noción de planificación o programación. Si bien la esquematización de grandes proyectos de largo plazo se remontan a la antigüedad, la planificación económica ha evolucionado en el tiempo, y en un sentido moderno tiene sus orígenes en la necesidad de intervención a gran escala en la regulación económica de inspiración keynesiana durante la Gran Depresión y, principalmente, la planificación centralizada llevada a cabo por la URSS y los países de su órbita (Thirlwall, 2003; De Mattos, 1979).

En la actualidad, la Planificación Económica puede definirse como un intento deliberado de un gobierno por coordinar decisiones económicas en el largo plazo, e influenciar o controlar la evolución de las principales variables económicas con la finalidad de alcanzar un conjunto de objetivos de desarrollo predeterminados, en este sentido contrasta con la espontaneidad de mercado.

En las economías mixtas la planificación del desarrollo tiene dos pilares. Por un lado requiere la canalización del ahorro y la inversión, así como también la administración de recursos escasos en la realización de objetivos económicos de largo plazo, generalmente vinculados a la infraestructura económica. Por otro lado, el gobierno debe intervenir en la regulación de la actividad económica, haciendo compatible la iniciativa privada con objetivos sociales (Todaro y Smith, 2012).

A su vez, la planificación del desarrollo debe promover un cambio estructural que permita acelerar y mejorar el proceso de desarrollo, revirtiendo las asimetrías prevaletentes (Sotelo Maciel, 2013). Como medio para alcanzar dicha transformación un plan de desarrollo se compone a grandes

rasgos de tres fases esenciales: la *prospectiva* (construcción de una imagen de país a futuro o escenario de largo plazo considerando situación y problemáticas actuales), la *coordinación* (fase de ejecución del plan de desarrollo) y la *evaluación* (monitoreo en niveles, macro, mezo y micro) (Perrotti y Máttar, 2014).

El éxito o eficacia de un plan de desarrollo descansa en una correcta articulación entre los principales actores que movilizan dichos procesos, hacia una complejización de la estructura productiva que redunde en una mayor producción de valor agregado. Los pilares de esta articulación se suelen asociar a la política industrial y la iniciativa privada por un lado, y al rol del Estado como regulador y promotor de las relaciones económicas. El sector industrial en ciertos casos se puede asociar a una burguesía nacional, en otros a la inversión extranjera directa o al capital transnacional. En el caso del Estado el rol puede ser activo o pasivo.

Como primer pilar de la planificación del desarrollo mencionamos a la política industrial. La misma, con arreglo al tipo de rol que asume el Estado (segundo pilar) define la articulación entre actores sociales, y principalmente los sectores que son promovidos en el proceso de desarrollo. En relación a ello se tiene que en la posguerra la planificación dejó de corresponder a las condiciones internacionales centrándose en los contextos nacionales, derivando en procesos usualmente denominados como Industrialización por Sustitución de Importaciones. Las especificidades y el tipo de articulación entre ambas dimensiones derivan en distintas configuraciones o esquemas de desarrollo en base al contexto histórico y la idiosincrasia de cada país.

En el plano internacional, se tiene que durante los años 30's se produjo un abandono progresivo de las ideologías liberales, que circunscribían el rol del Estado a funciones básicas, incrementándose la injerencia del estado en materia económica y social, en respuesta a la depresión económica y sus consecuencias sociales. La crisis no solo desarticuló las actividades productivas sino también las relaciones económicas internacionales. Las economías estaban relativamente cerradas al comercio por conflictos bélicos y eran vulnerables a crisis de balanza de pagos. En la posguerra surge un Estado interventor y empresarial, con un papel central en el sistema económico. Los lineamientos sobre el desarrollo difundidos en esta época se vieron frecuentemente influenciados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, CEPAL⁹ y luego el BID. Este rol activo se debilita durante los años 70's y se abandona a mediados de los 80's dando lugar a un rol subsidiario, interviniendo cuando lo justifiquen las ineficiencias en el funcionamiento del mercado. Por último, a fines de los años 90's con la crisis del neoliberalismo, se revaloriza la participación del Estado, no como agente directo sino más bien como catalizador e impulsor del crecimiento en asociación a otros actores, regulando el impacto ambiental y en la equidad y la igualdad de estos procesos (Leiva Lavalle, 2012).

La planificación territorial, en un marco de desarrollo asimétrico, apunta al dominio y gestión dentro un espacio determinado en todas sus escalas y procurando corregir los desequilibrios

⁹ Desde la CEPAL dirigida por Raul Prebisch se propusieron transformaciones importantes en la estructura productiva para trascender la mera explotación de los recursos naturales y generar nuevas industrias.

generados por la actividad humana, que redundan en desigualdades económicas, sociales y culturales entre habitantes de distintas regiones. Por ende, debe articular tres factores constitutivos vinculados a la noción del Estado como forma de organización social: una población identificable y la relación entre actores y grupos de interés; un territorio entendido como espacio físico en interacción con la población (territorialidad) y un poder político como forma de organización colectiva de la población sobre el territorio (Sandoval Escudero, 2014).

El nivel o escala regional, toma una posición fundamental de enlace entre la esfera nacional y la local, y puede servir para generar encadenamientos en los distintos niveles de planificación. Según Boisier la problemática regional se caracteriza por una fuerte interrelación sistémica de las condiciones físicas, sociales y de localización, a diferencia de la aproximación local¹⁰. De este modo la planificación regional apunta a maximizar la capacidad de negociación política con la nación. La relación región-nación puede dar lugar a estilos de planificación según los cuales la misma puede definirse de arriba hacia abajo, en tanto los procesos se definan de manera centralizada a nivel nacional, o bien, una región puede definir sus propios objetivos de desarrollo (Sandoval Escudero, 2014).

En un marco de desarrollo asimétrico, la planificación territorial apunta al dominio y gestión dentro un espacio determinado en todas sus escalas y procurando corregir los desequilibrios generados por la actividad humana y que redundan en desigualdades económicas, sociales y culturales entre habitantes de distintas regiones. Por ende, debe articular tres factores constitutivos vinculados a la noción del Estado como forma de organización social: una población identificable y la relación entre actores y grupos de interés; un territorio entendido como espacio físico en interacción con la población (territorialidad) y un poder político como forma de organización colectiva de la población sobre el territorio (Sandoval Escudero, 2014).

El nivel o escala regional toma una posición fundamental de enlace entre la esfera nacional y la local, y puede servir para generar encadenamientos en los distintos niveles de planificación. Según Boisier la problemática regional se caracteriza por una fuerte interrelación sistémica de las condiciones físicas, sociales y de localización, a diferencia de la aproximación local¹¹. De este modo la planificación regional apunta a maximizar la capacidad de negociación política con la nación. La relación región-nación puede dar lugar a estilos de planificación según los cuales la misma puede definirse de arriba hacia abajo, en tanto los procesos se definan de manera centralizada a nivel nacional, o bien, una región puede definir sus propios objetivos de desarrollo (Sandoval Escudero, 2014).

¹⁰ El enfoque del desarrollo local fue promovido por distintos organismos multilaterales de crédito como parte de programas de “modernización del Estado”. En este enfoque no se piensa al desarrollo como un fenómeno promovido desde arriba hacia abajo por parte de un Estado centralista, sino como un proceso originado en instituciones y actores locales (Sandoval Escudero, 2014).

¹¹ El enfoque del desarrollo local fue promovido por distintos organismos multilaterales de crédito como parte de programas de “modernización del Estado”. En este enfoque no se piensa al desarrollo como un fenómeno promovido desde arriba hacia abajo por parte de un Estado centralista, sino como un proceso originado en instituciones y actores locales (Sandoval Escudero, 2014).

3.1 La Planificación del Desarrollo en América Latina.

En las secciones anteriores, se analizó el surgimiento y evolución de la Teoría del Desarrollo Económico y su relación con la Planificación como instrumento del Estado, para revertir las asimetrías asociadas a los procesos socioeconómicos. A continuación, se discutirá el desenvolvimiento de dichas nociones en el contexto de América Latina, examinando retrospectivamente la vinculación entre distintas fases de desarrollo y las doctrinas de la Planificación prevalecientes desde la posguerra. Esto contribuirá posteriormente a comprender la manera en que se estudian, en la actualidad, las heterogeneidades a menor escala geográfica.

Según CEPAL el concepto de Planificación del Desarrollo puede plantearse en una definición acabada como “un proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y a partir del cual se racionaliza una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución” (Perrotti y Máttar, 2014; CEPAL-ILPES, 1982).

La Planificación del Desarrollo en América Latina surge a mediados del siglo XX, y se formaliza en la Carta de Punta del este de 1962, en donde se plantea una visión a futuro de la región, así como también la disposición de recursos financieros para promover sus lineamientos. En dicha circunstancia convergen tres corrientes, una geopolítica, en la cual se presentó la postura de Cuba, planteando el trasfondo político subyacente de la Alianza para el Progreso. Una financiera, representada por EEUU, con una propuesta de generación de un fondo para financiar a los países de América Latina. Por último la corriente de las ideas, identificada por la CEPAL y representada por Presbich, quien planteó los problemas estructurales que afectaban a América Latina.

La última corriente pretendía dar cuenta de la problemática de las economías latinoamericanas, inmersas en importantes crisis externas, altamente dependientes de las exportaciones agropecuarias, importadoras de manufacturas industriales, con sectores con tecnologías obsoletas y un régimen latifundista de tenencia de la tierra. Asimismo, a través de la CEPAL daba cuenta de la existencia de países donde se verificaba un patrón de producción sesgado a la explotación de “**ventajas comparativas estáticas**” con términos del intercambio desfavorables, generando así ciclos de **stop and go** mas pronunciados y persistentes que los evidenciados en otras economías.

La evolución de la planificación no fue uniforme y se dio de manera gradual, viéndose a menudo condicionada por los vaivenes de la situación política y económica de la región¹². Durante las primeras décadas del siglo XX tuvo lugar una fase inicial de planificación o de *protoplanificación*, en un contexto marcado por el apogeo del denominado modelo primario-exportador. En este marco, gran parte de la actividad económica era subsumida o dinamizada por un sector exportador de un conjunto acotado de productos agropecuarios y con nivel de desarrollo técnico limitado. De este modo, se conforma una periferia caracterizada por estructuras productivas poco diversificadas, productivamente

¹² En líneas generales se toma la periodización sobre las distintas fases de la Planificación del Desarrollo en América Latina propuesta en Perotti y Máttar (2014).

heterogéneas, frente a economías centrales con productividad homogénea, en las que el progreso técnico generalmente sostuvo una distribución del ingreso más equitativa. Esto puso de manifiesto la necesidad de inversión en infraestructura y de iniciar procesos sustitutivos de importaciones, dada las experiencias de inestabilidad financiera durante los años 30's y la parálisis productiva y comercial en períodos de guerra. En consecuencia, se iniciaron procesos de industrialización y modernización socioeconómica, en los que la introducción de la gran industria trajo aparejada una creciente migración de fuerza de trabajo rural hacia las urbes, derivando en crecientes problemas habitacionales y de provisión de servicios públicos que aumentaron la necesidad de intervención del Estado.

Luego durante los años 50's y 60's se advirtió una fase de *despegue y consolidación* de la Planificación del Desarrollo. El contexto de posguerra, signado por el cierre de las economías y la reducción del volumen de comercio internacional, planteó la necesidad de profundizar estratégicamente la industrialización sustitutiva de importaciones, proceso que debió ser movilizad en muchos casos por el Estado. Este mecanismo pretendía aliviar las presiones sobre la balanza de pagos de las economías latinoamericanas, pero dada la diversidad de insumos productivos y la progresiva asimilación de patrones de consumo provenientes de los países centrales, el problema del estrangulamiento externo permaneció como un factor de vulnerabilidad recurrente. Esto derivó muchas veces en devaluaciones como soluciones de corto plazo, mecanismo o dinámica usualmente conocida como *stop and go*¹³. Los planes de desarrollo que se promovieron en esta época apuntaban a un desarrollo *hacia adentro*, haciendo hincapié en el rol de la tecnología y la industria sustitutiva, junto con el mejoramiento de la productividad agrícola y las inversiones en infraestructura, transporte, educación (capacitación para el trabajo) y salud.

A partir de finales de los años 60's comenzó una etapa de *madurez de la planificación* signada por *shocks* externos. En esta fase, el desarrollo industrial en muchos países de América Latina se había logrado cumplir con ciertos objetivos de sustitución de importaciones y abastecimiento del mercado interno, pero las ganancias de productividad no eran suficientes para garantizar una posición de competitividad frente a las economías desarrolladas. La vulnerabilidad externa, el desequilibrio fiscal y los problemas inflacionarios fueron los principales factores que condicionaron esta etapa. El contexto internacional se vio afectado por el abandono de sistemas de tipo de cambio fijos, establecidos en paridad con el oro en el tratado de Bretton Woods de 1944, redundando en una menor estabilidad del sistema monetario internacional, y por los impulsos inflacionarios originados en la denominada Crisis del Petróleo, que luego se correspondieron con una baja en la producción y elevados niveles de desocupación. En este marco, la liberalización de la cuenta capital de las economías de la región permitió recibir el exceso de liquidez internacional, facilitando el endeudamiento que generalmente se volcó a consumos de corto plazo, en vez canalizar capitales hacia estrategias económicas sustentables en el largo plazo.

¹³ La dinámica de *stop and go* alude a ciclos en los que el ingreso en un patrón de crecimiento puede producir en el mediano o largo plazo un aumento de las importaciones superior al volumen exportado, alcanzando un punto de estrangulamiento externo, históricamente resuelto con políticas devaluatorias y de ajuste (Schvarzer y Tavosnanska, 2010).

En los 80's, durante la denominada *década perdida*, se promovieron distintos planes de ajuste como condición para acceder a las instituciones internacionales de financiamiento dada la necesidad de reestructurar los voluminosos stocks de deuda externa acumulados en la fase previa. La tendencia al alza en las tasas de interés incrementaron los servicios de deuda afectando su sostenibilidad en muchos países. Por ende, los problemas fiscales y de deuda externa condicionaron las posibilidades de planificación a mediano y largo plazo en un contexto de deterioro de los términos de intercambio, redundando en un menor espacio para la planificación debido a la urgencia de los problemas monetarios y fiscales. De este modo, el contexto postcrisis internacional sentó las condiciones para el ascenso del paradigma neoliberal, produciéndose un repliegue paulatino de la planificación del desarrollo junto con la disminución de la injerencia de las políticas públicas.

Esta tendencia se profundizó durante los 90's, década en la cual la Planificación del Desarrollo afrontó una etapa de caracterizada por la reducción del papel del Estado en la esfera pública, privatizándose muchas de sus funciones y promoviéndose la liberalización comercial y financiera. Las reformas fundadas en el Consenso de Washington, se orientaron a la modernización de las finanzas públicas y el sistema tributario relegando objetivos deseables de planificación económica y social. El Estado pasó a tener un rol regulatorio del sector privado y la renovación de la estructura productiva fue resignada a los efectos de la Inversión Extranjera Directa. Este último aspecto introdujo mayor volatilidad financiera, amplificando los efectos regionales de sucesivas crisis de balanza de pagos. En consecuencia, tuvo lugar una eliminación progresiva de todo apoyo al desarrollo de la industria local y de la tecnología, quedando dichos procesos librados a la asignación del mercado.

Por otra parte, tuvo lugar un aumento del desempleo estructural debido a la expulsión de empleo de los sectores rezagados y privatizados. Este flujo de trabajadores desplazados superaba ampliamente la capacidad de absorción de fuerza de trabajo de los sectores más competitivos. A su vez, los mecanismos de flexibilización laboral y desregulación de la economía produjeron un incremento de la heterogeneidad productiva y la segmentación en el mercado de trabajo, incrementando la desigualdad social. En este marco, cobró auge la denominada Planificación Estratégica y el enfoque de Marco Lógico como herramienta de Proyectos de Cooperación, enfoques regidos por criterios de eficiencia afines a la lógica del sector privado y con un sesgo cuantitativo en la definición de los objetivos.

En la actualidad, se advierte una revalorización de la Planificación como herramienta para el desarrollo. En ello ha contribuido la mejor situación económica de muchos países, permitiendo extender los objetivos de crecimiento de corto plazo. En relación a lo anterior, en el contexto latinoamericano actual se observa una situación favorable para la exportación de materias primas, lo que por un lado ha reforzado en muchos casos el perfil agroexportador de las economías de la región, pero también ha relajado la restricción estructural de la balanza de pagos, la cual ha sido el problema típico en la región en décadas previas. El sostenimiento de saldos comerciales positivos ha favorecido la estabilización del sector externo y ha generado espacio fiscal para la introducción de

políticas orientadas a profundizar el avance en materia distributiva y de reducción de la pobreza¹⁴. Por su parte han surgido enclaves productivos principalmente ligados a la agroindustria como terreno fértil para la innovación en tecnologías productivas, pero aún así, no se ha revertido la heterogeneidad en la estructura productiva asociada a una profundización de las brechas de productividad interna y externa, y que tiene origen en el distanciamiento tecnológico con los competidores mundiales. Esto sugiere que a pesar de que las economías de América Latina están transitando un período de crecimiento sostenido, a futuro se avizora un contexto internacional menos favorable, quedando condicionadas las posibilidades de transformación de la estructura productiva por el potencial debilitamiento de los términos de intercambio y la dependencia de las exportaciones agropecuarias.

4. Hacia un Desarrollo con Equidad Territorial

Según se ha analizado, la problemática del desarrollo comprende aspectos complejos en cuanto a su correlación con la conformación y reproducción de asimetrías regionales, en tanto el proceso de desarrollo puede concentrarse en determinados espacios y no alcanzar a otros, generando únicamente derrames acotados en la periferia. Como se analiza a continuación, estas disparidades no solo se limitan a aspectos productivos sino que tienen su correlato en términos de inserción laboral y condiciones de vida de la población, lo que introduce en el análisis y el diseño de políticas, criterios y objetivos de equidad a lo largo del territorio.

En relación a lo anterior, diversos estudios sugieren que Argentina es uno de los países con mayor concentración de la actividad económica en América Latina (CEPAL-ILPES, 2012). Dadas las diferencias de desarrollo, entre los países de la región y el capitalismo central, la convergencia productiva no solo implica cerrar brechas de productividad con los países más competitivos, sino también reducir la heterogeneidad estructural interna. Las brechas productivas y la desigualdad social que muchas veces le corresponde, tienen su correlato en la segmentación territorial, lo que implica que la condición socioeconómica de una persona pueda quedar determinada en gran medida por su lugar de residencia. A pesar del fuerte componente estructural que presentan tales asimetrías, operan procesos dinámicos en los que algunas zonas logran activas sinergias entre saltos de productividad y una mayor integración social, mientras que otras se mantienen rezagadas y poco integradas, o empeoran en términos de pobreza y dinamismo productivo (CEPAL, 2009; CEPAL, 2010).

De esto se deriva que la planificación y el diseño de políticas de desarrollo, no solo deben contemplar la convergencia productiva con otros países, sino también la convergencia espacial, introduciendo criterios de equidad entre las mismas. En tal sentido, la dinámica de libre mercado tiende a reproducir desigualdades en las ciudades, entre otros factores por el valor inmobiliario que adquiere el suelo en las áreas económicas más dinámicas, nucleando a las familias de mayores ingresos e impidiendo el acceso o expulsando a los estratos sociales bajos. Tal ordenamiento urbano intensifica la segregación en tanto la concentración de actividades económicas informales o menos dinámicas en las zonas habitadas por familias de bajos ingresos se corresponde generalmente con

¹⁴ Mientras que la pobreza se redujo en la región de más del 48% en 1990 a 28,2% en 2012, se advierte que Latinoamérica continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo (Perrotti y Máttar, 2014).

un descenso en los precios de la tierra. En América Latina la concentración urbana se ha visto generalmente vinculada por mercados laborales poco dinámicos, generando una gran concentración de fuerza de trabajo en segmentos informales urbanos de baja productividad¹⁵ (CEPAL, 2010).

Por estos motivos la planificación del desarrollo desde una dimensión territorial debe estar orientada a promover encadenamientos que permitan conectar los sectores dinámicos con sectores menos productivos, privilegiando la incorporación del progreso técnico y el desarrollo de capacidades, y facilitar el acceso a mercados y al crédito. Estos aspectos resultan fundamentales para dinamizar los sistemas productivos locales de regiones poco desarrolladas, muchas veces constituidos por pequeñas empresas de baja productividad, traduciendo la aglomeración en la formación de complejos productivos necesarios para la transformación de la estructura productiva (CEPAL, 2010).

Pero las estrategias de planificación orientadas al cambio estructural deben ser consideradas desde la dimensión espacial en un marco de equidad territorial que no solo tienda a cerrar las brechas productivas y distributivas a nivel agregado sino entre distintas regiones de la Provincia de Buenos Aires, morigerando los factores estructurales que bloquean el desarrollo o producen una diferenciación espacial de dicho proceso.

El término equidad territorial hace referencia a la dimensión espacial de la justicia social. Designa una configuración geográfica factible de asegurar a todos las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las diversas ventajas de la vida en sociedad. La equidad territorial, por tanto un concepto y un principio de ordenamiento, permite comprender situaciones reales signadas por la injusticia espacial. Por esta última expresión es necesario entender que la organización del «territorio», expresión espacial del hecho social, crea efectos de lugar que pueden consolidar, agravar o disminuir las injusticias sociales (Brett, 2002; Bret, 2004).

En términos del esquema centro-periferia resulta de interés analizar los flujos asimétricos que resultan de las relaciones socioeconómicas, caracterizando los territorios en términos de justicia espacial. Si el centro desempeña un papel de polo de desarrollo y arrastra a su periferia a una dinámica de desarrollo, presenta una configuración geográfica desigual pero justa. Si por el contrario, el centro explota su periferia sin difundir en ella el desarrollo, se tiene una configuración que debe ser calificada como injusta. Por lo tanto, la incorporación del equilibrio territorial en una mira más amplia no solo refiere a una cuestión de justicia social, sino también de eficiencia y plena utilización de los recursos productivos, ya que en la medida en que se priorizan instrumentos de políticas orientadas al desarrollo de las regiones líderes en desmedro de las rezagadas, se pierden oportunidades de mejorar la performance económica agregada.

5. Conclusiones

Lejos de ser una particularidad argentina o bonaerense, la desigualdad territorial es una de las características salientes del estilo de desarrollo de los países latinoamericanos que, en el marco

¹⁵ Este fenómeno se conoce en la literatura como Sector Informal Urbano (Galin, 1991).

de un retorno de las políticas públicas, obliga a diseñar e implementar estrategias para mitigarla. El diseño de estas políticas no debe dejar de considerar las brechas en relación a la concepción de capacidades y la posibilidad de los individuos de vivir vidas valiosas a lo largo de todo el territorio (hay que destacar que dicho concepto depende del reconocimiento de cada sociedad: posibilidad de vivir una vida saludable, educarse, formar una familia y criar adecuadamente a los hijos, desarrollarse laboralmente, etc.). No basta con abordar datos relativos a crecimiento, distribución del ingreso y acceso a servicios. Se debe observar en qué medida las personas pueden transformar crecimiento y servicios en realizaciones valiosas, así como también entender las causas que explican la existencia o inexistencia de capacidades en la población para producir dicho cambio. A su vez, se deben plantear claramente las políticas a través de las cuales se pueda incidir en esta situación.

La planificación entonces adquiere relevancia como instrumento que permita la adopción de estrategias para disminuir asimetrías, debido a que las fuerzas del mercado no llevan implícito el objetivo de equidad, y por lo tanto no garantizan por sí mismas el equilibrio territorial. Si bien los desafíos en cada región pueden ser afines a su idiosincrasia particular, asociada a los niveles más descentralizados de gobierno, la planificación debe hacerse operativa desde un poder central capaz de sintetizar las lógicas locales y realizar los balances territoriales necesarios para un desarrollo equilibrado.

A lo largo de este documento se analizó la problemática del desarrollo económico desde las principales concepciones teóricas que abordan la temática, y su vinculación con la planificación o programación de dicho proceso desde el Estado. En relación a ello, se expusieron las distintas etapas de auge y declive transitadas por la Planificación del Desarrollo, desenvolviéndose en función del contexto macroeconómico e internacional que afrontaron las economías de América Latina a lo largo del siglo XX.

En la actualidad, se asiste a una revitalización o puesta en valor de este tipo de herramientas de política, promovidas principalmente por entidades afines a organismos internacionales como el caso del ILPES-CEPAL. Si bien muchos de estos organismos han revisado y actualizado los postulados desarrollistas tradicionales que muchas veces sirvieron de fundamento a la planificación, se advierte que en ocasiones persiste cierto matiz idealista y normativo en cuanto a las posibles estrategias de desarrollo en la región, en la medida en que no se suelen especificar claramente estrategias, sectores, productos, insumos clave o la inserción en cadenas de valor internacionales específicas, o en última instancia, una posible fase de desarrollo a escala internacional.

En cuanto a la dimensión geográfica del desarrollo y su planificación, se advierte que la desigualdad territorial es uno de los aspectos característicos de los patrones de desarrollo observados en América Latina. Por tal motivo, en un contexto actual de creciente injerencia de las políticas públicas y de planificación del desarrollo, resulta crucial dirigir tales instrumentos a corregir dichas disparidades.

La planificación, como instrumento para disminuir desigualdades, deberá ser consistente con la realidad imperante en los países latinoamericanos, para sentar las bases de un sendero de desarrollo sustentable, para volver a la economía menos dependiente de los vaivenes de los precios internacionales de los commodities. Para su consecución, se deberá promover la transformación de las matrices productivas, y a la vez propiciar tasas de crecimiento acordes, y políticas activas tendientes a impulsar dicha transformación, en pos de garantizar los recursos necesarios para sostener un gasto social que conduzca al desarrollo con equidad

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, pese a haber transitado una década de crecimiento sostenido y mejora de los indicadores sociales, persisten heterogeneidades complejas más allá de la performance positiva de la región a nivel agregado. La heterogeneidad existente, se caracteriza por poseer dos grandes territorios claramente diferenciados, como son el Conurbano y el Interior, con matices hacia su interior, circunstancia que intensifica la desigualdad territorial.

En la actualidad, el desafío que se presenta en materia de desarrollo regional es el de encontrar sinergias entre un dinamismo económico que propicie la transformación de la estructura productiva, a la vez que promueva la equidad distributiva. Las políticas de cambio estructural, consolidarán estructuras que endógenamente generen empleo e incorporación de tecnología con apropiación de conocimiento. Dichas actividades redundarán en incrementos de productividad.

Desde el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires se plantea que, a diferencia de los enfoques ortodoxos, el desarrollo y la equidad de dicho proceso entre regiones no son objetivos de política contradictorios, por lo cual resulta necesario orientar las acciones de la política económica en pos de contribuir a la equidad territorial del proceso de desarrollo transitado por la Provincia.

6. Bibliografía

- ASTARITA, R. (2004) Valor, Mercado Mundial y Globalización, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- BRET, B. (2002) "Justice et territoire une réflexion à partir du cas brésilien", Hors-série, Strates, Paris.
- BRET, B. (2004) "Equidad Territorial", Hypergé, GDR Libergeo, Paris.
- BREWER, A. (1990) Marxist Theories of Imperialism. A critical survey, Second Edition, Routledge, New York.
- CIMOLI, M., PRIMI, A. y PUGNO, M. (2006) "Un Modelo de Bajo Crecimiento: la Informalidad", Revista de la CEPAL, N°88 Abril 2006, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009) Economía y Territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) La Hora de la Desigualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL-ILPES (1982) "El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe: documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Guatemala", C.A., 6-9 Noviembre, 1980, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- CEPAL-ILPES (2012) "Desarrollo Regional en América Latina: el lugar importa", Serie Seminarios y Conferencias N°70, Santiago de Chile.
- DE MATTOS, C. (1979) "Planes vs Planificación en la experiencia latinoamericana", Revista de la CEPAL, p.79-96, Santiago de Chile.
- DIAMAND, M. (1972) La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio, Desarrollo Económico, Vol. 12 N° 45, Buenos Aires.
- FÉLIZ, M. y SOROKIN, I. (2008) "¿Rigidez Estructural del Tipo de Cambio de Cambio Real? El caso de la Argentina a la luz de una hipótesis marxista", en Fernando Toledo y Julio C. Neffa (coord.), Interpretaciones Heterodoxas de las Crisis Económicas en Argentina y sus Efectos Sociales, Miño y Davila, CEIL-PIETTE-CONICET/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.
- GALIN, P. (1991) "El Sector Informal Urbano: conceptos y críticas", Nueva Sociedad, N° 113, Mayo-Junio, Buenos Aires.
- GORENSTEIN, S (2012) "Acumulación y Desarrollo Regional. Discusiones, enfoques, y temas sobre la experiencia del norte argentino", en Silvia Gorensterin (coord.) ¿Crecimiento o Desarrollo? El Ciclo reciente en el norte argentino, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- GUERRIERI, A. y SAINZ, P. (2003): "Empleo y movilidad estructural. Trayectoria de un tema Prebischiano". Revista de la CEPAL, N° 80, Santiago de Chile.
- HARVEY, D. (1998) La Condición de la Posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural, Buenos Aires.
- HERNANDEZ y D'ALESSANDRE, (2014), "La producción social de cuidado: familia y derechos del niño", Buenos Aires.
- KAY, C. (1991) "Teorías Latinoamericanas del Desarrollo", Nueva Sociedad, N° 113, Mayo-Junio, Buenos Aires.

LIPIETZ, A. y BENKO, G. (1994) Las Regiones que Ganan: distritos y redes, los nuevos paradigmas de la geografía económica, Ediciones Alfons el Magnanim, Valencia.

LIRA COSSIO, L. (2003) “La Cuestión Regional y local en América Latina”, Serie Gestión Pública, N°44, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

MARCELO, J. (2012) “Aproximación al Debate sobre los Términos de Intercambio y Futuros Interrogantes”, Entrelíneas de la Política Económica, N° 33 – Año 6 Octubre de 2012, CIEPYC, La Plata.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2014) Programación del Desarrollo Territorial: Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

MONCAYO GIMÉNEZ, E (2002) “Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización”, Revista Integración & Comercio, N°16, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.

NUSSBAUM, M y SEN, A. (1996) “La Calidad de Vida” Fondo de Cultura Económica, México.

PERROTTTI, D. y MÁTTAR, J. (2014) La Planificación como Instrumento de Desarrollo con Igualdad en América Latina y el Caribe, Serie Gestión Pública N°80, CEPAL, Santiago de Chile.

RAPOPPORT, M. (2007) “Mitos, Etapas y Crisis en la Economía Argentina” en Rapoport, Mario (comp.) Nación – Región – Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social, Imago Mundi, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, O. (1998): “Heterogeneidad estructural y empleo”. Revista de la Cepal - Número Extraordinario. “Cepal cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe”. Octubre 1998, Santiago de Chile.

SANDOVAL ESCUDERO, C. (2014) Métodos y Aplicaciones de la Planificación Regional para América Latina, Serie Desarrollo Territorial, N°17, CEPAL, Santiago de Chile.

SCHVARZER, J y TAVOSNANSKA, A. (2010) “Modelos Macroeconómicos en la Argentina: del *stop and go* al *go and crash*”, Revista de Trabajo, N°8 Año 6, MTEySS, Buenos Aires.

SEN, A. (1999) “Desarrollo y Libertad”, Editorial Planeta, Buenos Aires.

SEN, A. (2009), “La Idea de la Justicia”, Santillana Ediciones Generales, SA, Madrid.

SHAIKH, A. (1990) Valor, Acumulación y Crisis. Ensayos de economía política, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

SOROKIN, I. (2007) “Trabajo, Tecnología e Información en el Capitalismo Contemporáneo: Reflexiones generales sobre el debate en torno a las tecnologías de la información y la comunicación y su influjo en el mundo del trabajo actual”, 8º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.

SOTELO MACIEL, A. J. (2013) “Planificación, Desarrollo y Capacidad Política: desafíos de América Latina en el siglo XXI”, Revista Estado y Políticas Públicas, N° 1 Año 2013, Buenos Aires.

THIRLWALL, A. P. (2003) Growth and Development: with special reference to developing economies, Seventh Edition, Palgrave MacMillan, New York.

TODARO, M. P. y SMITH, S. C. (2012) Economic Development, 11th Edition, Addison-Wesley, Boston.