



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Fernández, Roberto

Territorio, economías y ausencia de políticas urbanas



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Fernández, R. (2013). *Territorio, economías y ausencia de políticas urbanas*. *Revista de ciencias sociales*, 5(24), 71-85. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1580>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Roberto Fernández

Territorio, economías y ausencia de políticas urbanas

La tradición moderna de la planificación regional y urbana se liga a situaciones con preponderante rol del Estado –o aquello que Neil Brenner (2004) bautizó como *spatial keynesianism*– en la voluntad de regular y optimizar los efectos socioespaciales de los procesos de crecimiento: así se constata en la acción de los regímenes socialistas o en los momentos keynesianos o proactivos del *welfare state* en el *New Deal* de Roosevelt, en la última parte de la III República francesa e inicios de la IV o en la era laborista de la posguerra británica. Se verifica también en regímenes bautizados a la ligera como *populistas* en América Latina, tales como los de los gobiernos de Cárdenas, Vargas y Perón, respectivamente en México, Brasil y Argentina, y también en muchos tramos de la historia reciente de Cuba. Según esta mirada solo en los escasos momentos de concreción del *welfare state* en las sociedades occidentales o del socialismo de la primavera soviética –a lo que agregamos desde nuestra óptica, el caso de los regímenes populistas latinoamericanos de las décadas de 1940-1950– existieron la voluntad y las condiciones políticas de implementar estrategias de planificación territorial exitosas. En el resto de la historia, en cambio, el territorio aparece como una variable de ajuste no estratégica, como una especie de telón de fondo para la manifestación de los procesos de las fuerzas y actores económicos capitalistas.

El texto de Brenner posee el talante utopista de la voluntad de redefinir la relación entre Estado y territorio –en la noción de *statehood*, en rigor entendible como soberanía o capacidad de acción regulatoria efectiva de un poder respecto de una espacialidad localizada específica– bajo la argumentación que solo en tal

dimensión de *statehood* existiría la capacidad plena de planificar, o de planificar atendiendo al bien social generalizado. Aunque sus argumentaciones —en torno de las GIZ o *Global Integration Zones* organizadas prevalentemente en la Europa de la década de 1990— que piden establecer una *new political economy of scale*, en una especie de reivindicación *new new left* acerca de pujar con la filosofía y el método de la planificación en un mundo devenido global, ya se revelan infructuosas e incluso testimoniales de fracasos en grandes propuestas de organización territorial como la decadencia del modelo holandés de la región megametropolitana *randstadt* en el contexto de su política territorial NEPP, que manifiesta la declinación de una de las pocas organizaciones *statehood* todavía significativas hasta mediados de la primera década del nuevo siglo. Quizá la decadencia de este esquema de *statehood* holandés tenga que ver con la alta fragmentación política del país, con 538 jurisdicciones municipales para sus 41,5 miles de km² y 16,5 millones de habitantes lo que da una media de 77 km² y 30 mil habitantes por jurisdicción.

Decadencia que el historiador Charles Maier (2000) interpretará como la apertura de fuertes dinámicas de pujas, activadas por nuevos grupos sociales que formulan atributos de política espacial movidas por propuestas de *rescalamientos* emergentes del nuevo rol de lo que bautiza como *smaller commanding units*, casi el polo inverso —por su activación de rescalamientos basados en condiciones locales— al rol de *comando global* que Saskia Sassen propondrá con su exclusiva idea de las *ciudades globales*, esas limitadas funciones de megagobierno territorial ejercidas desde unos pocos centros desde los que operan los nuevos poderes de la hiperconcentración económica empresarial.

Los procesos vinculados con el reagan-thatcherismo o la eclosión de la *new economics* durante las décadas de 1980 y 1990, y los efectos del neoliberalismo, las propuestas de la *Trilateral Commission* o el denominado Consenso de Washington configuraron para la región latinoamericana, en la llamada *década perdida* de 1990, un tajante retroceso y hasta desmantelamiento del Estado a favor de las fuerzas puras del mercado (ya dominado por la condición global del predominio de las empresas, conglomerados o corporaciones multinacionales y la adopción de los regímenes de intercambio comercial patrocinados por la Organización Mundial de Comercio) que terminaron por disociar la hasta entonces benéfica relación entre crecimiento y planificación, que encauzaba los aspectos cuantitativos del crecimiento macroeconómico en procesos de desarrollo social y regional equilibrados. La desactivación económica y demográfica de extensas regiones hasta entonces carac-

terizadas por las economías regionales (monocultivos dominantes por condiciones naturales propicias) será una característica del mundo globalizado, atento a una competencia preferenciada por el modelo posfordista del *just in time* utilizando insumos más competitivos en el momento justo, desencadenando la nueva geografía táctica y oportunista del capital flexible y sus flujos, que comenzarán a corroer las condiciones de arraigo territorial del capital. Condiciones sobre las que se fundó buena parte de la planificación regional dominada por las *teorías de la localización*: allí se funda otra causa significativa para explicar la desarticulación del paradigma de la planificación territorial y del rol de los *statehoods*.

La década siguiente presenta en América Latina –en relación a la aparición de alternativas políticas críticas de los modelos ultraliberales– un proceso de reaparición gradual de las políticas públicas estatales tendientes a aprovechar el crecimiento que supone el valor estratégico de *commodities* alimenticias y mineras, pero no ya como mera expresión de actores empresariales multinacionales, sino engendrando mayor protagonismo local, regional o nacional y captando parte de las plusvalías de las coyunturas favorables para fortalecer el financiamiento de tales políticas públicas. Sin embargo este rasgo no encuentra todavía suficiente visibilidad territorial y económica más allá de cierto voluntarismo político.

La consecuencia de la voluntad renovada de articular crecimiento macroeconómico con desarrollo social, relativa autonomía en la regulación de los intercambios comerciales y apertura a nuevos procesos de sustitución de importaciones, potenciamiento de fuentes de trabajo y activación del consumo interno reinstala la discusión acerca de qué y cómo planificar, dentro de contextos democráticos y participativos y de un entorno global muy activo en sus oportunidades pero también en la externalización de sus problemas –como fue el caso de las pasteras en base al uso de clorados, prohibidas en la UE y transferidas a Uruguay, o el auge de las minerías a cielo abierto basadas en tecnologías de relaves con uso intensivo de agua.

La nueva articulación entre crecimiento y planificación ya solo no es denostada como en la década de 1990, sino que es requerida como instrumento genérico de gobernabilidad, aunque la dimensión técnica de la planificación requerida actualmente exija otras características como la producción y el procesamiento de información compleja, los mecanismos participativos entre las diversas jurisdicciones institucionales, la generación de acuerdos estratégicos entre políticas públicas e iniciativas del sector privado (lo que devino en llamarse *governance*) y la activación de formas de interlocución entre la sociedad política y la sociedad civil.

En tales contextos de mayor complejidad, así como de relativa mutabilidad en relación al desarrollo de los modelos económicos posfordistas, se exige replantear el rol de las ciudades, los asentamientos urbanos y las redes, corredores o armaduras urbanas en relación con los espacios regionales redefinidos por nuevos procesos productivos y también por nuevas relaciones de integración global y local.

En este punto cabe destacar el aporte optimista aunque ingenuo —a favor de la capacidad que una gestión autónoma de ciudades tendría para aprovechar oportunidades del flujo del capital global— de Castells y Borja (1998),¹ en su célebre estudio de las relaciones entre las esferas global y local en el que vaticinan un incumplido (sobre todo en la Europa de la que provienen) relanzamiento del potencial autogestivo de los gobiernos urbanos mediante la redefinición de antiguos instrumentos como los “planes directores urbanos” de la década de 1960, que ahora deberían mejorar su modelación del entorno de *inputs-outputs* territoriales de cada ciudad mas allá del concepto de *alcance* o *hinterland* o la búsqueda de efectos virtuosos de instancias de gestión habitualmente hegemónicas como el *strategic planning* o el *city marketing*. Todo ello, desde luego, no ocurrió y las ciudades se amplían, complejizan y diversifican pero no como consecuencia de decisiones autónomas, salvo que sean redefinidas en términos de competencia y aprovechamiento mercadotécnico de rescalamientos: es decir imitando desembozadamente el comportamiento de las execrables empresas multinacionales.

Así como la planificación regional debe optimizar sus modelos de potenciamiento socio-productivo tomando en cuenta, como una especie de capital acumulado existente, las redes de ciudades de las diferentes regiones intra y extranacionales; la planificación urbana (de las ciudades en general según sus diversas tipologías de tamaño, función y especialización y de cada asentamiento urbano en particular) debe definir sus modelos viables y sustentables de desarrollo para aprovechar el potencial socio-productivo regional en el que se insertan al centrar sus prioridades políticas en lineamientos que parecen extra o supraurbanos, como por ejemplo, promover una nueva conectividad regional a través de infraestructuras energéticas o comunicacionales, o posicionarse para prestar servicios a procesos productivos regionales o espacialmente lejanos o difusos.

En tal sentido, el núcleo de este ensayo se centra en desarrollar algunos comentarios del más reciente instrumento de planificación que se dispone en Argentina, el llamado Plan Estratégico Territorial (PET), instrumentado por el Ministerio de Planificación

¹ La consideración de la fecha de este libro es esencial para entender sus diagnósticos y propuestas, así como el rol de consultores de ciudades que por entonces detentaban sus autores, que admitían el declive de los Estados-nación a favor de los conglomerados empresarios.

Federal, Inversión Pública y Servicios como un proceso vinculado al bicentenario y que estima completarse hacia el año 2016.

En tal sentido los siguientes tres apartados de este escrito se proponen *ubicarlo* –o situarlo en la tradición histórica nacional de planificación territorial–, *valorarlo* –o establecer las características técnicas que le otorgan relevancia– y *mejorarlo* –o proponer temas o líneas que deberían ser desarrolladas o ampliadas en su actual formulación.

Ubicar el PET en la perspectiva histórica de la planificación territorial

En realidad podría pensarse que la planificación territorial se consuma o resulta exitosa cuando se aplica a una etapa significativa en la transformación socio-productiva de un país aprovechando un ciclo de crecimiento y, en ese sentido, podría pensarse en cuatro experiencias diversas pero bastante claras en su voluntad de producir cambios socio-productivos de impronta territorial.

En primer lugar, destaca el modelo exógeno basado en la inserción de monoproducciones de base agraria en la naciente división internacional del trabajo, articulada entre países dependientes proveedores de materias primas y países hegemónicos productores de manufacturas que se ha conocido como el modelo de la “Generación del 80” y que devino (no con un plan estricto pero sí con muchos documentos políticos y legales, como la llamada Ley Mitre, de 1907, que motorizó la expansión ferroviaria pero también el negocio inmobiliario asociado a ella) en una organización territorial que articulaba un eficiente sistema de drenaje de los agroproductos a los puertos, el montaje de centros de servicio rural (CSR) de diversas categorías (los “100 Chivilcoys” sarmientinos) y la multiplicación de núcleos de colonización, todo ello basado en un significativo modelo de endeudamiento de financiamiento externo aplicado al desarrollo de esa infraestructura y equipamientos.

Desde un punto de vista político, se podría pensar que este modelo tuvo su implementación técnica o plan, caracterizado por criterios y decisiones exógenas, determinadas desde las metrópolis del naciente capitalismo de sesgo imperialista expansivo, es decir, desde el poder de los financistas internacionales y de las empresas de ingeniería que asociadas a tal poder, usufructuaron los financiamientos en la realización de las infraestructuras.

En segundo lugar, es relevante el llamado “modelo de sustitución de importaciones”. Precedido por algunas políticas de

incipiente estatización a fines de la década de 1930 (nuevas instituciones como el Banco Central o las juntas de regulación de carnes, cereales, etc., creadas dentro de la gestión Pinedo), eclosionó en los dos planes quinquenales de la década de 1940 e inicios de la de 1950, ya visibles como instrumentos de ordenamiento estatal de la inversión pública, junto a alguna intención de reorganizar el país con la captación urbano-industrial de migrantes rurales y con iniciativas de regulación del trabajo y el empleo (nueva legislación social y laboral y rol relevante de la CGT, creación del IAPI, etcétera).

En tercer lugar, podría aludirse al modelo *desarrollista*, trunco en sus caracterizaciones más ambiciosas, pero que apuntó a revisar las políticas energéticas e industriales promoviendo polos de desarrollo en Córdoba y Santa Fe y creando organismos de planificación pública multisectorial como el CFI o las corporaciones territoriales de fomento y desarrollo asociadas a cuencas hídricas.

En cuarto y último lugar, es destacable el proceso de reestatización emprendido en la década 2002-2012, con la recuperación de sectores estratégicos del transporte, la energía o la previsión social junto a modelos de asistencia social básica e incentivación del trabajo; y a una incipiente segunda fase de sustitución de importaciones en este caso emprendida con el fortalecimiento de la región Mercosur, más el despliegue de la producción intensiva y extensiva de *commodities* agrarias y mineras, las primeras organizadas según un patrón de retenciones que alcanza a definir hasta el 20% de la base presupuestaria nacional y las segundas prácticamente desreguladas desde el punto de vista de tales retenciones. El PET sería el instrumento técnico de planificación territorial que acompaña este último proceso, al menos como componente auxiliar de las decisiones de políticas públicas de expresión territorial.

Valorar el PET en sus objetivos y criterios metodológicos

Las características más valorables del PET son las de su carácter procesual, interactivo e interjurisdiccional, si bien en este último punto podría pensarse en ampliar la relación entre el PET y los gobiernos urbano-municipales, los cuales aparecen como proveedores de información básica y formalización de demandas locales. El PET se basa en un procedimiento que efectúa *descripciones* (procesando la información compleja que se produce sectorialmente) y realiza *previsiones* en la forma técnica de imágenes-objetivo, previsiones preferentemente generadas desde ópticas macro-territoriales más que de la inducción de necesidades locales.

Se centra en varias direcciones o lineamientos como el fortalecimiento de la integración nacional y regional, el auspicio al fortalecimiento o la reconversión productiva, el mejoramiento de la conectividad interna (sobre todo maximizando los enlaces transoceánicos) y el énfasis en mejorar las relaciones policéntricas de los asentamientos, revirtiendo si cabe, las tendencias a la unipolaridad históricamente conformada. Estos lineamientos se apoyan, principalmente, en cierta prescripción de infraestructuras de carácter lineal, como corredores energéticos o de transporte.

Es destacable tratar de proponer un marco de planeamiento con la voluntad de convertir crecimiento económico en desarrollo social, a través de la proposición y análisis de 58 áreas de dinámica económica de diferentes calidades, problemáticas y potencialidades, sobre las que intenta desplegarse un modelo de políticas públicas que canalicen las fuerzas de crecimiento económico, a efectos de mejoramiento de la calidad de vida social –mayormente favoreciendo la meta de maximización de puestos de trabajo y de mejora de pautas de sustentabilidad social. El análisis del potencial productivo articulado a criterios de sustentabilidad ecológica se manifiesta por el contrario, con escasa consideración y tratamiento.

Razonablemente el PET enfoca tres escalas de problemáticas de planificación: la nacional integral, la de la provincia de Buenos Aires y la de la región metropolitana de Buenos Aires. En esta última escala se hace énfasis en el manejo de cuencas (acorde a ello la autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo logró consolidar un estatus jurídico y operativo como nunca lo tuvo antes, aunque todavía está lejos de una gestión eficiente) y en las políticas que tiendan a revertir el modelo de ciudad difusa de borde de crecimiento libre. En la escala regional metropolitana y siguiendo una larga tradición basada en conveniencias políticas, el PET no postula ni analiza modelos de autoridad regional, lo que instala al área metropolitana de Buenos Aires en una de las dos aglomeraciones mundiales más grandes dentro de las 20 principales, que carece de tal autoridad metropolitana. Esto redundo en un aumento de la complejidad de temas, hoy muy irracionales, como las políticas de transporte y sus posibilidades de articulación multimodal o las políticas de manejo de los residuos domiciliarios urbanos, clásicos temas de los últimos treinta años, de jurisdicción metropolitana. También es de destacar la falencia inherente a tratar grandes procesos de transformación territorial (como la conversión de áreas de agroproducción intensiva en barrios privados de diferente escala), librados a decisiones tácticas y oportunistas de instancias municipales, lo que explica el alto rol remodelador que sectores inmobiliarios

liarios privados han logrado en municipios como Pilar o Tigre, en emprendimientos desarrollados desde la década de 1990.

Mejorar el PET con nuevas dimensiones a incorporar y profundizar

Si bien, como se dijo, el PET es un instrumento procesual que maneja como primer horizonte conclusivo el 2016, cabe mencionar aspectos en los cuales deberían profundizarse actuaciones, descripciones o análisis y propuestas, en lo posible articuladas con nuevos instrumentos de políticas públicas. Fuera de lo que podría informar el PET, desde luego, como se dijo antes la ausencia de una autoridad metropolitana (que entre otras cosas podría transparentar y mejorar el régimen de asignación de subsidios a servicios) significa una grave falencia en la articulación de políticas territoriales y urbanas.

En primer lugar, cabría profundizar la evaluación del impacto territorial de grandes transformaciones productivas no tanto o no solo en relación al soporte natural de cada sector, sino de las redes de los asentamientos urbanos y de las condiciones de la calidad de vida de la población implicada, más allá del posible incremento del empleo. Entre estas grandes transformaciones cabe considerar el tema de la monoproducción sojera y las reconversiones drásticas de otras producciones que genera; la cuestión de la megaminería a cielo abierto de alta demanda de capital natural; las transformaciones de la producción ligada a los productos marinos y su impacto en el territorio; o los alcances y efectos de la reconversión energética (principalmente en torno de la estatización de la empresa petrogasífera de bandera) y, en menor medida, de la reconversión en los sectores del transporte y las comunicaciones (estatización de la compañía aérea y de algunos vectores del sistema ferroviario, ruptura de condiciones monopólicas en redes de comunicación, etcétera).

En este punto, a nuestro juicio, hay políticas territoriales que se presentan como funcionales a los sectores clave de composición del PBI, pero no se extrema el análisis de líneas de acción que al mismo tiempo contribuyan a mejorar la *performance* de aquellos sectores a la vez de redefinir y potenciar roles de las redes de asentamientos, por ejemplo, en relación a una más eficiente infraestructura logística de servicios asociados y a mejoras en los ítems de retención de valor agregado por mayor nivel de procesamiento de insumos primarios. Por ejemplo, el subsector aceitero del sector sojífero procesa más soja que la que produce el país (es decir procesa también soja regional extranacional), pero su grado de concentración

basado en deficiencias logísticas no redundan en un mejoramiento de la calidad y distribución de empleo urbano. Asimismo, su desarrollo es vulnerable en tanto el mismo debe asociarse a canales de exportación centralmente orientados a China, potencia cuya demanda de soja sería variable y en disminución, si sigue sus políticas de autoabastecimiento: pues bien, casi parece haberse alcanzado el límite en lo referente al aceite, con lo cual los desarrollos realizados en Argentina de neto sesgo concentrado –por ejemplo, en el caso del Complejo San Lorenzo– corren serios riesgos de colocación exportable de su producción e insinúan una recesión de producción, harto más impactante en la escala territorial por su grado de concentración.

El desarrollo de una nueva lógica de producción agrícola basada en la innovación tecnológica a disposición (excepto el relevante pero insuficiente proceso extensionista y de asistencia al miniproducer cooperativizado que promovió por décadas el INTA argentino) de grandes capitales aglomerados –más allá del factor de propiedad del suelo o del antiguo rol de los actores latifundistas– (Guibert, 2011), la flexibilización de los circuitos de capital y tecnología y la mundialización productiva de los mercados provocan una importante desestructuración de los espacios rurales. Promueven el desmantelamiento completo de más de 300 asentamientos de antiguo rol CSR (centros de servicios rurales de primer rango o menor, en escalas de prestaciones de 50-100 km) en las áreas pampeanas de agricultura extensiva de Argentina y Uruguay, la brusca caída de la población rural, el mantenimiento de los drenajes migratorios campo-ciudad y la virtual imposición de una política de infraestructura favorecedora del modelo productivo, basada en cierta perversa lógica de retorno de la inversión pública, que el Estado capta a partir de las retenciones fijadas sobre las exportaciones.

El impacto territorial de estos cambios implica no solo *intensividad* (la productividad medida en kilos por hectárea pasó, *grosso modo*, de 2.000 a 3.000 en las tres décadas que van de 1980 a 2010) sino sobre todo *extensividad*: en Argentina en ese lapso se amplió en casi el 60% el área explotada –de 16 a 25 millones de hectáreas, de los cuales 13 se asignan a soja– y en Uruguay la expansión territorial fue proporcionalmente mayor, casi del 300%, de 0,58 millones de hectáreas a 1,76.

En este sentido, el PET asume su responsabilidad de ayudar a fortalecer una infraestructura de rápida movilización de volúmenes exportables dispersos y distantes, a través de sus propuestas de vías de enlace entre áreas de producción y puntos de procesamiento e intercambio, incluso a escala de la integración Mercosur.

Pero es bastante más limitado para imaginar cómo orientar parte del capital de obra pública disponible para fortalecer los CSR en regresión, la retención de empleo y población (que debería hacerse incluso con subsidios, como ocurre en Francia, España o Estados Unidos) o maximización de inversión en agroprocesamiento. Incluso, favorecer en extremo el transporte terrestre camionero sería insuficiente, tanto como no alentar una mayor complejización de la infraestructura logística, por ejemplo mediante la inversión en componentes mejoradores como plataformas de acopio-procesado o de ruptura modal, etcétera.

Lo mismo, o con mayor gravedad, ocurre con la producción asociada a la pesca: su impacto en el empleo urbano ha caído al 15% en las últimas dos décadas, no solo debido al incremento de la manufactura de los productos en naves factoría, sino por el crecimiento de esas unidades en aguas territoriales argentinas, operando sobre recursos locales con tripulaciones extranjeras. En realidad, este modelo de producción *desterritorializado* comienza a afectar otros rubros de la economía como por ejemplo, el sector textil.

En segundo lugar, el PET debería internalizar en su propia metodología la realización de evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) ya que este rubro, al manejarse casi exclusivamente como resorte de las ONG y la opinión pública en general, tiende a politizarse y perder objetividad técnica. Esto es muy evidente en el caso de la megaminería, que tiende a presentarse como el último gran monstruo depredador en la fase actual del capitalismo: las declaraciones sobre minería sustentable hechas recientemente por el presidente Ollanta Humala en Perú o por la ministra de Industria Débora Giorgi en Argentina abren términos de consideración racional y ambientalmente responsable de este nuevo sector traccionador del crecimiento (las exportaciones mineras fueron de 4,5 mil millones de U\$S en 2012 y el sector ocupa el cuarto lugar en el peso económico después de la soja, los automóviles y el petróleo-gas, alcanzando el 4% del PBI con un crecimiento anual acumulativo del 7%, convirtiéndose, por lo tanto, en el más dinámico).

Una dimensión que busque encauzar los problemas de este sector se anclaría en la revisión de la ley 24.196 –modificar el porcentaje por sobre el 3% presente de las regalías mineras, así como el régimen de estabilidad fiscal por 30 años, tiempo suficiente para extinguir totalmente un repositorio.

La situación argentina –con reservas importantes, Argentina ocupa el puesto 12 en plata y el 15 en oro a nivel mundial– agrava su condición de impacto ambiental agresivo y hasta irreversible, sobre en todo en relación a mercados depredadores como el que las empresas telefónicas y electrónicas han desarrollado en torno al

litio y otros metales raros de uso como conductores. Con datos de hace media década, la región latinoamericana ha atraído cerca del 35% de la inversión mundial en minería, porcentaje solventado en pocos años y a favor doblemente de la detección de reservas y de la libérrima normativa estatal de regulación.

El litio pasó de cotizar 350 U\$S/TM en 2003, a 3.000 en 2009, convirtiéndose por demanda estratégica en uno de los recursos más apetecidos. Junto con Chile y Bolivia, Argentina posee el 85% de las reservas mundiales detectadas pero a diferencia de esos países, carece de un marco de explotación que asocie en empresas mixtas al Estado con empresas privadas como en Bolivia, o de un gravamen como el Impuesto Específico a la Minería (IEM, algo parecido en su regulación a las retenciones agrícolas argentinas), como existe en Chile.

A causa de tal condición, aunada a cierta indefensión jurídica políticamente pactada –posee subsidios fiscales que por ejemplo, triplican los pautados para las pymes– el sector de la megaminería (a pesar o porque informa el 20% de la recaudación de AFIP) no posee regulaciones sobre su condición de actividad extractiva de recursos no renovables, o sobre su casi impune generación de externalidades, sumadas al carácter concentrado de ciertos enclaves regionales en los que se producen pasivos ambientales de alto impacto, para ejemplificar algunos más graves y flagrantes que los reclamados por la nacionalizada YPF respecto de la acción de su anterior controlador. Según sus propios cálculos, en declaraciones de impacto, el complejo de La Alumbrera emite 600 millones de TM de estériles y 650 millones de TM de relaves agresivos, algo que al menos ocuparía y degradaría irreversiblemente unas mil hectáreas, sin contar el deterioro irreversible de acuíferos.

La sanción de la ley de defensa de los glaciares –potencialmente afectados para abastecer de agua a la megaminería extensiva– también puede verse en sentido favorable, aunque todavía falta su adecuada reglamentación y aplicación luego de aprobaciones fallidas merced al veto presidencial e insistencia.

Convergentemente, se ha ido desplegando un discurso oficial que avala la inevitabilidad del estilo de desarrollo minero en curso, bajo un discutible uso de sentido común: por ejemplo, el gobernador sanjuanino José Luis Gioja expresa que a su provincia, con el 80% de territorio montañoso, no le queda otra opción que la minería, una recurrencia al fatalismo ambiental de sesgo toynbeeano que no necesariamente induce a maniobras productivas devastadoras a otros estados monorrecursivos. Por ejemplo, Noruega o Israel, donde el 80% de su territorio son bosques y eriales respectivamente, con el manejo sustentable de la agroforestación o el

favorecimiento de cultivos hidropónicos y permacultivos plantean alternativas que tratan de no convertir el fatalismo ambiental en una catástrofe ecológica o en estrategias cortoplacistas críticas. El discurso de extrema liberalidad en relación a las grandes empresas multinacionales de rapiña ha sido consistentemente rebatido en estudios científicos independientes al cuestionar pertinentemente el *leit motiv* de responsabilidad ambiental empresaria o la postulación de generación local de empleo y rentabilidad económica regionalmente retenida (Machado, 2011).

En el caso de la megaminería lo ideal sería que el PET se concentrará en favorecer la infraestructura tendiente a desarrollar *clusters* o aglomeraciones productivas –lo que implica garantizar la maximización de la demanda que las megaempresas mineras establecen de servicios y productos locales– que apunten a fortalecer el desarrollo local, sin embargo, los estudios de la Cepal se inclinan a demostrar la irrelevancia de este modelo espacio-productivo en la experiencia latinoamericana de la última década.²

La teoría del *cluster* es actualmente considerada como la única estrategia mitigadora del costo ecológico regional de esta actividad, única alternativa proclive al mejoramiento del impacto social local y a la minimización de externalidades ambientales regresivas, aunque requiere una planificación territorial que ordene la inversión pública en una infraestructura *ad-hoc*.

En tercer lugar, y más allá de las directrices de refuerzos de conectividades ligadas en general a criterios de obra vial, debe profundizarse el desarrollo de políticas para la optimización de la logística productiva y distributiva no solo para mejorar la matriz de costo/tiempo de producción, sino para resolver aspectos tales como las áreas de transferencia de cargas, la movilidad y la reducción del impacto urbano (aspecto en el cual cabe desarrollar estrategias para mejorar la conectividad en enlaces periurbanos y tránsitos diferenciados marcadamente disfuncionales por caso, en la RMBA).

Fuera del referido fracaso del modelo *clusterizado* en relación a la megaminería –este modo de articular y regular interacciones productivas y de insumos que favorezcan el desarrollo local (generación de empleos, retención de valor agregado, descentralización de la concentración de ganancias, etc.)–, existen múltiples experiencias internacionales, regionales y nacionales que avalan las estrategias para, dentro de las limitadas oportunidades, orientar el flujo del capital transnacional en operaciones que potencien el desarrollo local (Kantis, 2005), y en tal sentido el posible rol del PET en la financiación total o parcial de *infraestructuras de clusterización regulada* sería significativo, siguiendo y mejorando expe-

² Véanse al respecto las magras conclusiones que emergen del estudio comparativo editado por R. Buitelaar (2001) en los que, por otra parte, no consta ninguna investigación acerca de emprendimientos argentinos. En el caso del emprendimiento cajamarquino de la Minera Yanacocha –que fue un relanzamiento de la explotación para supuestamente mejorar su performance sustentable–, el estudio de J. Kuramoto (2000) demuestra cómo el modelo pregonado de *cluster* para moderar el impacto degradador de sustentabilidad, prácticamente no tuvo manifestaciones objetivas positivas.

riencias como APL en Brasil e incluso los programas mixtos CCT en Córdoba y PTR en Rosario.

En cuarto lugar, desde el PET y utilizando su perfil de participación multijurisdiccional, debe favorecerse una metodología común, que abarque una tipología de asentamientos –definida por tamaño, complejidad y posición– para desarrollar microplanes estratégico- territoriales (mPET) para cada centro urbano, ofreciendo la asistencia técnica necesaria. Un financiamiento centralizado y una metodología generalizada para esta microplanificación, ayudaría a optimizar la inversión en obra e infraestructura y conseguiría, entre otras cosas, catalogar el suelo real y futuro. Un antecedente de este criterio es la disposición que se incluyó en la reciente versión de la Constitución de Brasil, que estipula la obligatoriedad de tener un plan urbano a las ciudades de más de 10.000 habitantes.

En quinto lugar y unido al punto precedente, desde el PET debería abogarse por la resolución de una legislación nacional sobre el suelo que permita, entre otras cosas, catalogar las categorías de suelo, regular las clases e intensidades de ocupación según la calidad de la infraestructura y mejorar el mercado de suelo (por ejemplo, mediante un Banco de Suelo de entidad nacional o regional que administre socialmente plusvalías puntuales), ya que a esta altura está claro que el llamado problema habitacional argentino no es la dificultad de producir casas sino la crisis de suelo de costo y calidad razonables. Es cierto que hay grandes fracasos, puede decirse sociales, en la administración de suelo público (como son los casos de la Onabe o la Corporación Puerto Madero), pero es un tema que debería incluirse en la agenda PET.

Las iniciativas de megadesarrollo urbanístico de matriz privada como el caso de Nordelta (junto a otros pocos desarrollos inmobiliarios privados cuya superficie supera la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), o la anunciada operación de Puerto Madero II que la empresa Techint propone realizar en la franja costera de Quilmes, demuestran por el contrario la consolidación del manejo privado del suelo de finalidad o vocación pública prácticamente sin niveles de regulación –por la inexistencia de instrumentos legales nacionales o de facultades de la también inexistente autoridad metropolitana– excepto por las instancias deliberativas locales, fuertemente presionadas por *lobbies* poderosos y sin la información necesaria para la toma de decisión.

En conclusión, el PET se presenta como una plataforma para la generación de instrumentos de planificación en la fase político-económica abierta en la última década y como tal, pone en marcha –aun con sus múltiples insuficiencias que replican las del modelo político– un interesante proceso para transformar, mediante la

planificación, el crecimiento económico con un desarrollo integral de carácter autosuficiente, regionalmente integrado y voluntad de soberanía.

Bibliografía

- Borja, J. y M. Castells (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Brenner, N. (2004), *New States Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Nueva York, Oxford University Press.
- Buitelaar, R. (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Guibert, M. et al. (2011), “De Argentina a Uruguay: espacios y actores en una nueva lógica de producción agrícola”, *Pampa, Impactos territoriales asociados a la reconfiguración del sistema productivo primario*, 7, Santa Fe.
- Kantis, H. (2005), *Clusters y nuevos polos emprendedores intensivos en conocimiento en Argentina*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín.
- Kuramoto, J., (2000), “Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S. A.”, Documento de trabajo 27, Lima, GRADE.
- Machado, H. et al. (2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*, Buenos Aires, El Colectivo.
- Maier, C. (2000), “Consigning the XX century history to alternatives narratives for the modern era”, *AHR* 105/3, Nueva York.

(Recibido el 27 de abril de 2013.)

(Evaluado el 17 de mayo de 2013.)

Autor

Roberto Fernández es arquitecto (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, 1970) y doctor de la Universidad de Buenos Aires (2006).

Es Profesor Titular Ordinario de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo 1-2-3 en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires desde 1984, y, desde el mismo año, Profesor Titular Ordinario de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo 1-2-3/ Teoría y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, institución de la que ha sido Decano en tres oportunidades (1973, 1985-1987 y 1988-1990). En ese mismo ámbito dirige el Centro de Investigaciones Ambientales (CIAM) y la Maestría en Gestión

Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU), y ha sido Director del Programa de Doctorado en Arquitectura, Urbanismo y Diseño, en 2008.

Publicaciones recientes:

—— *Obra del Tiempo*, Buenos Aires, Editorial Concentra, 2008.

—— *La noche americana*, Santa Fe, Editorial de la Universidad del Litoral, 2008.

Cómo citar este artículo

Fernández, Roberto, "Territorio, economías y ausencia de políticas urbanas", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 5, N° 24, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2013, pp. 71-85, edición digital. En línea: <http://www.unq.edu.ar/catalogo/322-revista-de-ciencias-sociales-n-24.php>