



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

LO ECONÓMICO EN LA PLANIFICACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS
AIRES. APUNTES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Ruth Muñoz (Instituto del Conurbano-UNGS) - rmunoz@ungs.edu.ar

Economista (UBA), con maestría en economía social (UNGS). Investigadora docente ICO-UNGS, actualmente postulandome al Doctorado en Ciencias Sociales (UBA)

Lo económico en la planificación de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Apuntes para una agenda de investigaciónⁱ

r

Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en realizar una exploración sobre cómo abordan lo económico los discursos estatales de la planificación territorial más reconocidos en el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se analizan cuatro experiencias y discursos de planificación territorial: el Plan Estratégico Territorial “Bicentenario” (PET), de alcance nacional; los Lineamientos estratégicos para la RMBA desarrollados en ese ámbito por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires; el Programa Multisectorial de Preinversión III de alcance nacional y, finalmente, un Plan de desarrollo estratégico de un municipio de la región: el Municipio de Morón. A raíz de los resultados que arrojó la investigación de los documentos a los que se tuvo acceso, así como del análisis de las páginas webs de algunos de los municipios cuyas planificaciones suelen ser valoradas en diversos ámbitos, se concluye con unos apuntes para una investigación abarcativa, integral y compleja sobre el fenómeno, en vistas de haber identificado una relativa vacancia en el tema y de la importancia que reviste para la agenda de la planificación territorial en sentido amplio. La ponencia deja para las reflexiones finales algunas cuestiones metodológicas deseables para que la misma sea abordada en procesos de investigación reales, valorando la adopción de un enfoque de economía urbana crítica y propositiva.

Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en realizar una exploración sobre cómo abordan lo económico los discursos estatales de la planificación territorial más reconocidos en el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)ⁱⁱ, siendo la RMBA el aglomerado urbano más grande del país, al reunir aproximadamente a 15 millones de habitantes según los datos provisorios del Censo 2010 (casi 3 millones en la Ciudad de Buenos Aires y el resto en el Conurbano Bonaerense), lo cual constituye más del 37 % de la población argentina y es la región que produce alrededor de la mitad del Producto Bruto nacional. Su economía se encuentra fuertemente concentrada, con un aparato productivo, financiero y comercial desnacionalizado (incluso en ramas tradicionales como las de la alimentación), escasamente compleja, con alto porcentaje de servicios precarios y una industrialización trunca (Sabaté, 2002; Narodowski 2007), a lo que se agrega lo señalado por Borello (2005-citado en Garay, 2007) en cuanto a que el perfil productivo es poco conducente a la creación de empleo de calidad y tiene restricciones significativas para crear empleo poco calificado (esto último está limitado por una distribución regresiva de los ingresos y por debilidades competitivas significativas en el escenario mundial) y que, si bien algunas actividades que emplean proporciones significativas de gente con altos niveles educativos (como la producción de software) han registrado recientemente un fuerte crecimiento en la región, su potencial es aún limitado.

Este panorama da cuenta de un territorio con escasos signos integradores (al menos desde mediados de los setenta), lo que puede ilustrarse con el hecho de que el Conurbano bonaerense muestra un 9,2% de desocupados (ocupando el tercer puesto - junto con el Gran Paraná - en el ranking del desempleo urbano de todo el país que abarca a 31 aglomerados urbanos) y que, a pesar de las importantes y sostenidas tasas de crecimiento del PBI nacional, en el territorio de toda la RMBA quienes se encuentran por debajo de la línea de la pobreza sigan superando los dos dígitos (aunque con una situación bien diferenciada entre la Ciudad de Buenos Aires, con un 3,7% y un 13,5% en los 24 partidos del Conurbano)ⁱⁱⁱ.

Cabe destacarse también que a nivel político administrativo la RMBA es una región que puede ser caracterizada por un lado como una región “sin gobierno”, al tener muchos gobiernos (Pírez, 1999) por todos los gobiernos municipales que contiene, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional y, por otro, a partir de expresiones del tipo de “política y gobierno en el GBA: un mundo determinado desde afuera” (Narodowski, 2007) o “el gobierno federal como gobierno metropolitano” (Pírez, Labanca, 2008), lo cual da cuenta de una fuerte incidencia del gobierno nacional y un bajo grado de autonomía de los

municipios, que si bien no determina, es cierto que condiciona las políticas públicas implementadas desde lo local.

Al momento de hablar de la economía y la planificación en un territorio con estas características, se vuelve imprescindible tener en cuenta la complejidad recién planteada, tanto a nivel económico como político y social retomando a su vez la dimensión histórica para captar los procesos que dieron lugar a una estructura socioeconómica como la que acaba de ser fugazmente presentada.

En esta ponencia se intentará explorar algunos discursos estatales sobre la planificación en la región atendiendo, específicamente, cómo ellas abordan la economía, no sin antes dejar aclarado qué se entiende por economía.

¿Qué es lo económico?

Antes de analizar cómo abordan la economía las instancias de planificación a ser analizadas en este trabajo, es preciso explicitar qué entendemos por economía lo que requiere aclarar que se trata de la economía realmente existente en las metrópolis latinoamericanas y no la teoría económica aplicada para analizarlas, así como tampoco la utopía de que se trata de economías de mercado puras (como si algo así pudiera llegar a existir en algún territorio, en algún momento histórico determinado...).

Para esto, recurriremos a la definición de economía que propone Coraggio: “Vamos a definir Economía como el sistema de normas, valores, instituciones y prácticas que se da históricamente una comunidad o sociedad para organizar el metabolismo seres humanos-naturaleza mediante actividades interdependientes de producción, distribución, circulación y consumo de satisfactores adecuados para resolver las necesidades y deseos legítimos de todos, definiendo y movilizandolos recursos y capacidades para lograr su inserción en la división global del trabajo, todo ello de modo de reproducir de manera ampliada (Vivir Bien) la vida de sus miembros actuales y futuros así como su territorio” (Coraggio, 2009: 6)^{iv}.

Esta definición sustantiva de la economía da lugar al reconocimiento de que la economía de las metrópolis son economías regionales mixtas, abiertas y en posición dominante con el resto del país y de dependencia con el exterior, siendo una característica sustantiva la hegemonía capitalista y, a su vez, la incompletitud del desarrollo del capital en tanto subsiste un gran sector de economía popular con trabajo organizado de forma autónoma.

En este marco, el concepto de economía mixta trasciende la versión tradicional que considera sólo la economía privada (empresarial capitalista) y la economía pública, al incorporar la economía popular. Vale agregar brevemente que el sector de economía

empresarial capitalista se orienta por la acumulación privada de capital; el de economía pública se orienta por una combinación de necesidades sistémicas, muchas veces en contradicción: el bien común (cuya definición es materia de lucha social, como lo es en los casos de los apogemas consensuados del Vivir Bien o el Buen Vivir), la legitimación estratégica de un sistema injusto, la gobernabilidad que requiere el capital para funcionar y, finalmente, el de economía popular orientado por la reproducción de las vidas de los miembros de las unidades domésticas, grupos y comunidades particulares, es decir, una “economía de los trabajadores (...) [que] dependen de la realización de sus capacidades de trabajo para obtener su sustento, fundamentalmente combinando trabajo para la producción de satisfactores de consumo doméstico con trabajo para producir bienes o servicios para la venta en el mercado y con trabajo organizado por patrones que contratan a los trabajadores como fuerza de trabajo por un salario. Los ingresos por venta de productos y por salarios, así como las transferencias monetarias recibidas por los miembros de las unidades domésticas, integran un fondo de gasto de consumo común utilizado para la adquisición de bienes y servicios a los que se suman los bienes y servicios producidos para el propio consumo” (Coraggio, 2009: 12).

Esta pluralidad de prácticas económicas son institucionalizadas a través de principios económicos que, basándose en Polanyi, Coraggio articula y complejiza al analizar las economías realmente existentes en la actualidad y las potencialidades de la propuesta programática de la economía social y solidaria. De esta forma, contempla el principio de subsistencia por la propia producción, el de reciprocidad, la redistribución, el intercambio, la planificación, territorialidad, entre otros^v.

Es desde este enfoque que, a continuación, se analizará cómo emerge lo económico en los discursos estatales de la planificación económica reciente en la RMBA.

Un panorama general sobre la planificación en la RMBA

Desde la dictadura militar instaurada en el país a mediados de los setenta, la planificación territorial comenzó a perder peso relativo en las políticas estatales y fueron las distintas formas de capitales las que, configurando nuevos mercados o ampliando los ya existentes, pasaron a tener un papel más protagónico, salvo medidas de relativo bajo alcance y con un contenido coherente con las políticas neoliberales. De hecho, a nivel municipal es a mediados de los noventa que se comienza a hablar de planificación estratégica, asimilando muchas veces las ciudades a las empresas.

A nivel nacional, es a partir de la crisis del 2001 que la planificación territorial es retomada en los discursos de la política estatal, siendo el Plan Estratégico Territorial “Bicentenario”,

(de ahora en adelante: PET), quien marca a nivel discursivo un punto de inflexión en lo que hace a la planificación territorial de los últimos años, al institucionalizarla como una política de estado. Según sus propios términos, el PET expresa “la decisión de recuperar el rol planificador del Estado y representó un hito dentro del proceso (...) que supone la puesta en agenda de la planificación territorial como política pública en todos los niveles de gobierno (Aguilar, 2010: 25).

Además de una serie de estudios y publicaciones de difusión de los contenidos más generales de esta política, en este marco se constituyó a fines del 2008 el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en cuyo seno se redactó el Anteproyecto de Ley nacional de ordenamiento territorial^{vi}. Se trata de iniciativas conducidas por el gobierno nacional y concertadas entre equipos técnicos de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es en el marco del PET que a nivel de la RMBA se elaboraron los “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” (Garay, 2007) trabajado en el seno de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial dependiente de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. De todos los documentos analizados se trata del insumo más interesante, complejo e integral para una estrategia de planificación para la región. Valorando las condiciones económicas de la post-crisis 2001 y la gestión del gobierno nacional vigente desde 2003, el trabajo presenta un diagnóstico del territorio, una serie de dilemas, plantea escenarios alternativos, llega al nivel de concretar líneas de intervención y programas así como un análisis de viabilidad financiera para el sostenimiento de las inversiones requeridas por dichas líneas.

Por su parte, a nivel de la planificación municipal, no hemos encontrado sistematizada la información de forma tal de considerar cuántos de los partidos cuentan con dichas políticas, aunque hay consenso de que son muchos. Por ejemplo, en el trabajo exploratorio realizado por el CEIL PIETTE, se considera que son “varias decenas de experiencias” (Neffa, 2006:2)^{vii}. Dicho trabajo plantea que los diagnósticos de los planes estratégicos a los cuales pudieron tener acceso “(...) son coherentes y han sido confeccionados con el aporte de profesionales, consultores y especialistas en la materia. En cuanto a las propuestas que componen los objetivos del plan, son predominantemente muy generales y ambiciosos, manifiestan “buenas intenciones” sin que se especifiquen el cronograma de tareas, ni los recursos necesarios de los cuales se dispone o que se tiene la certeza de obtener (...) [finalizando las conclusiones del trabajo señalando que] en los Municipios estudiados, y más particularmente en los Institutos o Agencias de Desarrollo locales, se puede identificar una toma de conciencia de la necesidad de pensar estratégicamente en el mediano o largo plazo, de las ventajas que significa contar con una participación de los ciudadanos en la confección del diagnóstico y en la formulación de propuestas de política. Sin embargo, no se

procede a una evaluación sistemática de los dispositivos utilizados para implementar los Planes Estratégicos o las políticas de Desarrollo Local, ni de sus resultados” (Neffa, 2006; Conclusiones, pag. 2). Todo este panorama plantea desafíos más que interesantes tanto para la política pública de planificación como para la agenda académica.

¿Cómo aparece “lo económico” en los discursos estatales de planificación de la RMBA?

En este punto exploraremos cómo aparece abordada la economía en algunos de los instrumentos discursivos que van configurando la planificación de la región. Corresponde aclarar que lo que sigue es un análisis de todas las instancias de planificación dignas de investigadas ni tampoco pretende ser un análisis profundo, sino que nos encontramos a un nivel muy exploratorio aún. Esto se debe, entre otras cuestiones, a lo fragmentada que se encuentra la información al respecto de la planificación territorial. De todas formas, podemos señalar que esta es una problemática que hace al sistema económico metropolitano en general ya que, como señalan Palma y Borello (2010), la mayoría de las investigaciones sobre la economía de la región tienen recortes empíricos de bajo alcance, hay casi un exceso de estudios de caso y a que la mayoría de los trabajos tienen marcados recortes disciplinarios, todo lo cual dificulta una reconstrucción de procesos complejos a escala metropolitana.

1. El Plan Estratégico Territorial “Bicentenario” (PET)

Analizando en primer lugar la mencionada experiencia del Plan Estratégico Territorial “Bicentenario” (PET), a través del documento coordinado por Aguilar (2010), se destaca que comienza planteando muy brevemente los modelos de desarrollo territorial del país (América precolonial, el modelo colonial, el modelo agroexportador, el modelo de sustitución de importaciones y el neoliberal –que lo menciona pero no lo desarrolla con el mismo status que los anteriores-), para luego desarrollar las características del modelo territorial heredado y un modelo deseado del territorio nacional el cual, a nivel urbano, se plantea promover el fortalecimiento de un sistema policéntrico de núcleos urbanos dada la inequidad de oportunidades que supone la estructura jerárquica y concentrada de nuestro sistema de asentamientos humanos.

En el documento se presenta el país subdividido en tres tipos de áreas: a cualificar, a desarrollar y a potenciar, siendo la RMBA del primer tipo: “núcleos dinamizadores del

territorio, regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas y urbanizadas, con alto desarrollo socioproductivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y de pasajeros” (Aguilar, 2010: 36). A su vez, a la subcategoría A1 donde se encuentra la región, se le asignan condiciones sociales favorables, una base económica (término propio de los modelos espaciales keynesianos) industrial diversificada de alto desarrollo, un sector terciario especializado y un alto nivel de infraestructura. Si comparamos esta caracterización con la presentada al hablar de la RMBA al inicio de este trabajo, parecería que hablamos de otro territorio. Al analizar el territorio entre estas grandes subdivisiones y la escala provincial, se desarrollan representaciones del territorio pertenecientes al imaginario que de esos espacios se proyecta, más que a situaciones cercanas a sus realidades. Esto mismo se ve reforzado al fragmentar el análisis en términos del medio construido, lo económico, lo social y lo ambiental.

En general, se observa que se trata de un discurso centrado en variables macroeconómicas, con el crecimiento del PBI como principal meta y confiando que la inversión en infraestructura es la variable clave para lograr el desarrollo territorial y avanzar hacia equilibrios más equitativos entre los territorios que componen el territorio nacional. Siguen estando muy vigentes detrás de estos planteos, los modelos de la teoría económica espacial, fundamentalmente a través de las versiones más de tipo keynesiano. En sus propios términos, el PET es “un proceso de construcción conducido por el gobierno nacional mediante la formación de consensos para el despliegue de la inversión pública” (Aguilar, 2010: 7). De todas formas, consideran que se trata de una “nueva perspectiva del crecimiento, en la que la inversión, en términos de cantidad y calidad de infraestructura instalada, se justifica en tanto las personas y sus comunidades de pertenencia logren asimilar sus beneficios” (Aguilar, 2010: 25).

Finalmente, vale la pena insistir con el hecho de que sobre lo que no caben dudas, es que esta política tiene el mérito de haber vuelto a poner en agenda la cuestión de la planificación territorial como una política de estado lo cual, aunque sea nomás en el plano simbólico, crea mejores condiciones para tematizar la cuestión en distintos sectores del estado y de la sociedad.

2. Los Lineamientos estratégicos para la RMBA

Tanto es así que los propios Lineamientos estratégicos para la RMBA, que se analizan desde el documento coordinado por Garay (2007) cuando estaba a cargo de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, se desarrollaron en el marco del PET a nivel nacional y tienen una impronta bastante más precisa y compleja de lo económico, con una perspectiva más realista, crítica y propositiva.

Analizar exhaustivamente este trabajo excede ampliamente el alcance de esta ponencia, se tendrán en cuenta algunos de los aspectos principales para ilustrar cómo encaran lo económico viendo que lo hacen de una manera más articulada y compleja que el discurso anterior lo que se ilustra, por ejemplo, cuando consideran que los componentes que hacen a la organización territorial de la metrópolis son: los espacios de la producción industrial y el sistema portuario; los espacios del comercio y los servicios y el sistema de centros; el sistema del habitat y los crecimientos urbanos; la movilidad (estructura vial y sistema de transporte) y el sistema ambiental (cuencas, gestión de residuos, áreas verdes y espacios periurbanos).

Por otro lado, a la hora de plantear quiénes son los actores económicos, adoptan una visión también más amplia que la anterior ya que, son críticos del sistema empresarial al resaltar sus limitaciones y las reducidas competencias o capacidades endógenas de las firmas, la reducida tasa de creación de nuevas empresas y las limitaciones competitivas de las que se crean todo lo cual constituye un freno a la innovación. Además, distinguen entre distintos tipos de empresas y analizando más particularmente a las pymes. Por otro lado, no sólo hablan de empleo sino también de trabajo y las condiciones de trabajo que amenazan la sostenibilidad del desarrollo metropolitano. Observan que el entramado institucional de soporte de la actividad económica es muy pobre y proponen la creación de un entramado institucional para el desarrollo económico-territorial en la RMBA. Diagnostican que no existe una política integrada y coordinada para la promoción y el desarrollo de los nuevos parques industriales y proponen insertar las iniciativas de parques industriales en una estrategia regional capaz de integrar la promoción industrial con el desarrollo y ordenamiento urbano. Recorren el patrón de localización industrial a lo largo de la historia de la metrópolis, problematizando el declive de las zonas industriales más tradicionales y los nuevos patrones de localización industrial y proponen un patrón de localización más equilibrado y una reorganización espacial e institucional del sistema portuario con vistas a su desarrollo sostenible y competitivo, entre otros aspectos.

Resulta ilustrativo, aunque menos auspicioso que el análisis sobre este caso de propuesta de planificación territorial, que observan una coexistencia de tres subsistemas de centros: las centralidades tradicionales; las nuevas centralidades de las clases altas y las economías globalizadas; y, finalmente, los nuevos centros de la economía informal en las periferias críticas: mercados, ferias. Sin embargo, ante esta situación, proponen una política de fortalecimiento de las centralidades tradicionales y no consideran como objeto de política a los nuevos centros de lo que denominan la “economía informal”. Esto tiene varios problemas, por un lado, por el hecho de que se trata de un fenómeno de gran importancia. La feria de La Salada^{viii}, por ejemplo, llega a ser considerada por Abba (2009) como una mega centralidad informal, donde muestra que según las estadísticas de la Cámara

Argentina de Shopping Centers, para el 2009 ocupaba el tercer puesto en términos de afluencia de público (luego del Unicenter y el Abasto). Además, amerita que sea objeto de política en tanto y en cuanto es una fuente de provisión barata de bienes para revender pero en gran parte se desconocen las condiciones de trabajo que los productores y feriantes y sus familias tienen, a cuáles son los motivos que llevan a fijar precios de las mercancías tan bajos, etc. todo lo cual debería ser considerado para políticas como las aquí reseñadas. Finalmente, el enfoque en este sentido resulta restrictivo en tanto y en cuanto forma parte de la mirada hegemónica que considera a esa economía popular como parte de un sector informal urbano, lo cual intenta imponer la racionalidad empresaria también en los sectores populares cuando lo que prima en ellos es una racionalidad que apunta a la reproducción de la vida.

Finalmente, sobre este documento es preciso señalar que incorpora los elementos de las teorías de la localización y lo hace de una forma heterodoxa aunque no necesariamente crítica ya que se incorporan, de forma bastante directa, todos los supuestos de la microeconomía espacial que atribuye a los agentes un comportamiento de homo economicus, su individualismo metodológico, la consideración del territorio como un espacio homogéneo, etc. todo lo cual puede restar potencial a una propuesta planificadora que, como hemos dicho al inicio, es superadora de las demás que han sido aquí analizadas.

3. Programa Multisectorial de Preinversión III (generalmente conocido como la Unidad de Preinversión –UNPRE-)

Una tercera fuente de información que se utilizó para explorar cómo abordan lo económico los instrumentos de planificación territorial estatales actualmente vigentes, fue un listado de proyectos llevados a cabo en el marco del Programa Multisectorial de Preinversión III (generalmente conocido como la Unidad de Preinversión –UNPRE-) cuya implementación está a cargo de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Como se presenta en la página del programa: “El objetivo del Programa es incrementar la productividad de la inversión pública mediante el apoyo financiero y la asistencia técnica a entidades del sector público para la identificación y preparación, total o parcial, de programas y proyectos que contribuyan al crecimiento y desarrollo económico y social de todo el territorio nacional (...) [y que estén orientados a] fortalecer la competitividad de los sectores productivos, el desarrollo local y el diseño de obras de infraestructura a nivel nacional, regional, provincial o local”^{ix}. Así, las categorías con las que se refiere a lo económico serían tanto el crecimiento como el desarrollo económico y social (lo cual es un avance, no habla de desarrollo económico a secas), la competitividad de los sectores

productivos (los que no define en la página), el desarrollo local y las obras de infraestructura. Si bien es un enfoque restrictivo y limitado a lo económico en los términos hegemónicos, hay un avance frente a la propuesta del PET en tanto se complementa el enfoque del crecimiento con el de desarrollo económico y social, esto también es un avance, no habla de desarrollo económico a secas.

En dicha página se obtuvo un listado con los proyectos implementados por el programa desde el año 2004 al 2010^x (en distintas instancias de avance en sus ejecuciones y hasta los finalizados), de los que se seleccionaron los que correspondían al territorio de la RMBA^{xi} y cuyas categorías fueran particularmente útiles para explorar la noción de lo económico que sostienen. Cabe aclarar que, si bien se trata de una fuente relativamente limitada en tanto es apenas un listado, la exploración resultó bastante interesante y ayuda a constituirse en un insumo importante para el armado de la agenda de investigación futura.

De esta forma, se seleccionaron 37 proyectos de los cuales surge como primer elemento para el análisis que aquí nos proponemos, que la principal unidad de intervención de la UNPRE son los municipios: 28 proyectos tienen como entidad beneficiaria a un municipio del Conurbano (en algunos casos, varios proyectos para el mismo municipio); un proyecto nuclea a dos municipios (Berisso y Ensenada) para la realización de un esquema de gestión ambiental integrado; mientras que el resto adquiere una escala mayor de intervención, sea que detallen a qué municipios se destinan (como es el caso del proyecto que integra a quince municipios -tanto de la RMBA como del resto de la Provincia de Buenos Aires- para apoyar el Consorcio del Corredor Productivo del Noreste de la Provincia de Buenos Aires (COPRONE) en el marco del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable) o que se deduce que intervendrán en varios de ellos, entre los que se destacan: un estudio que plantea “definir un programa de obras e inversiones para el desarrollo turístico sustentable e integrado de los recursos culturales del conurbano”; otro proyecto cuyo objetivo es “Formular una estrategia general de planificación y gestión territorial del borde metropolitano formalizada en un Esquema Director de Ordenamiento Intermunicipal del Borde Metropolitano”; otro que propone “Contar con un Plan Estratégico que permita contribuir al desarrollo sustentable, propiciando la construcción estratégica de una Provincia equilibrada, integrada y socialmente justa y que contemple la intervención estatal desde una perspectiva regional y promotora de la inversión privada” y, finalmente, uno que consiste en “Configurar un conjunto de actuaciones públicas en el territorio que por un lado optimicen la inversión pública y que por otro lado promuevan el desarrollo social, económico y urbano en los territorios de urbanización popular (villas y asentamientos)”.

Entre los proyectos municipales, existen por un lado propuestas más generales de realización de diagnósticos y formulación de planes de desarrollo productivo local o desarrollo local sustentable (son las categorías más utilizadas) o de planes de ordenamiento

urbano que atañen más específicamente al uso del suelo en los municipios, como son los casos de Lomas de Zamora, San Vicente, General Rodríguez, Ituzaingó, Cañuelas, Tigre, Lanús.

Por otro lado, se destacan proyectos que se basan en herramientas de alcance más acotado y de mayor especificidad, como ser:

- La focalización en el sector industrial de los municipios, a través del análisis de la prefactibilidad de la instalación de parques/polos industriales (parques y polos e utilizan como sinónimos) (como es el caso de San Miguel, Moreno, Avellaneda), de la ampliación de parques existentes junto con otros nuevos (como en el caso de Morón donde se propone analizar la ampliación de La Cantábrica, junto con otro proyecto para el análisis de un Parque industrial aeronáutico y centro logístico); también existen proyectos más integrales como el caso de Almirante Brown en el que se plantea un Plan Urbano Integral de Desarrollo Industrial Sustentable para consolidar las empresas existentes, propiciar la generación de nuevos emprendimientos, procurando delinear las acciones que contribuyan a incorporar valor en la cadena productiva de la región...
- Análisis de la prefactibilidad de parques/polos tecnológicos (La Plata) y de un parque tecnológico que a su vez sea incubadora de microemprendimientos (Ituzaingó).
- Cuestiones físicas o de infraestructura "básica" necesaria para el desarrollo local que se proponen como por ejemplo el caso de Malvinas Argentinas, el Proyecto Hidráulico pluvial para Ezeiza, el acceso al Puente Alsina de Lanús.
- La revitalización de algunas áreas específicas (como la de las Barracas o la ribera de Avellaneda) o desarrollo (como la zona comercial de la zona Sur de Ituzaingó).
- La creación de un observatorio territorial para fortalecer las capacidades locales de planeamiento público y privado, generando información estadística y documental sobre la evolución del territorio (Ituzaingó).
- Proyectos de creación de un centro de negocios internacionales (General San Martín, La Matanza).
- Análisis de la creación de instituciones financieras propias (Banco Municipal de Avellaneda).

Alguna de las cuestiones que emergen a primera vista es que se trata de un enfoque que carecería de una mirada regional, en tanto (salvo excepciones), no se observa que los instrumentos de política planteados busquen articularse y coordinarse estratégicamente en el territorio. Por ejemplo, resulta ilustrativo que se propongan varios parques industriales nuevos, los que se sumarían a los más de diez que ya existen en la región.

Por otro lado, la figura de del desarrollo local aparece reiterativamente, así como una sobrevaloración de las empresas como los principales actores del mismo. En general, se

utiliza la categoría de “empresas” aunque, algunas veces, se habla de “empresas locales” y de sectores productivos o actividades productivas, sin entrar en detalles sobre el tipo y la calidad de los actores sobre los que están diseñando las políticas de planificación; salvo el caso de Itzaingó que plantea la promoción de microemprendimientos, figura con la cual se están institucionalizando un tipo de actividad económica popular.

4. El Plan de desarrollo estratégico del Municipio de Morón

Una última instancia a analizar en este trabajo es una instancia de planificación de un municipio de la RMBA, habiendo seleccionado al Plan de desarrollo estratégico de Morón que fuera presentado en 2005.

Los siguientes párrafos extraídos de la página web del municipio resumen el espíritu de este plan: “Para Morón, diseñar un Plan de Desarrollo Estratégico es sinónimo, en el corto, mediano y largo plazo, de definir un plan de construcción de ciudadanía, un plan de crecimiento con inclusión y equidad (...). Se trata de proyectar junto a todos los sectores de la comunidad, mediante iniciativas articuladas entre los sectores público y privado para que los habitantes de esta región gocen de sus derechos cívicos, políticos y sociales (...). Es necesario elevar los niveles de calidad de vida en las ciudades en lo humano, en lo social, en lo cultural, en lo político, en lo democrático, en lo participativo, en lo económico; pensar ciudades que brinden mayores oportunidades para todas y todos sus ciudadanos plenos de derechos. Ciudades que brinden mayores niveles de seguridad, de accesibilidad y de crecimiento. Ciudades que se comprometan con las necesidades especiales de sus ciudadanos con capacidades diferentes y tiendan puentes para su integración (...). En el mismo sentido, es fundamental vivir en una ciudad que proteja su ambiente a través de proyectos, experiencias educativas y experiencias de promoción de la calidad medio ambiental y desarrollo sustentable; y una ciudad que en su concepción urbana mejore las condiciones socioambientales en las que se desenvuelve”^{xii}.

Así como en los Lineamientos estratégicos para la RMBA, en este plan se observa un tratamiento complejo de la realidad, con una mirada multidisciplinaria. Además, se observa un reconocimiento de una pluralidad de formas económicas y la utilización de un amplio abanico de herramientas de política económica tanto a nivel local como en lo que hace a la articulación con otros territorios más próximos e, incluso, una inserción a nivel de los mercados regionales y mundiales en tanto existe una política específica para promover las exportaciones entre las empresas locales.

Si bien el sector empresario local, principalmente las PYMES, es a quien más atención se le destina (teniendo en cuenta la cantidad y variedad de instrumentos de política que se presentan en el plan), también se promueve el fortalecimiento de microempresas, unidades

productivas de la Economía social, Cooperativas y Mutuales, promoviendo la comercialización de bienes y servicios de estos actores, una marca local, microcréditos, subsidios, eximición de ingresos brutos, entre otras. Por la tipología de actores económicos que desarrolla y los instrumentos de política que propone, pareciera que al referirse a las “unidades productivas de la economía social” (distinguiéndolas de las cooperativas y mutuales que, junto con las asociaciones son las modalidades institucionales clásicas de la economía social), estaría considerando a emprendimientos de la economía popular. Estos actores económicos no han sido prácticamente ni mencionados en las instancias de planificación anteriores.

Por otro lado, el Plan de desarrollo estratégico plantea la renovación y ampliación del Parque Industrial La Cantábrica, el cual se conforma en el año 1994 en las instalaciones de una metalúrgica quebrada. También se plantean una serie de servicios a la producción que van desde exención impositiva hasta la vinculación con el sistema de ciencia y técnica. El principal actor que desde el Estado Municipal se apunta a promover con esta herramienta son las pymes.

Finalmente, una diferencia sustantiva con respecto a las instancias de planificación analizadas previamente es que se observa un tipo de planificación menos tecnocrático y más democrático-participativo, con una planificada articulación entre este plan y el presupuesto participativo el cual, junto con obras públicas, descentralización, desarrollo social, salud y desarrollo económico, constituyen los ejes centrales del plan.

Aportes para la construcción de una agenda de investigación-acción

Luego de la exploración realizada, vale la pena retomar la propuesta de definición de economía que se propuso al inicio y mostrar la distancia que existe entre ella y una serie de aspectos que son comunes a todos los discursos de planificación analizados. A su vez, y dado el estado del conocimiento sobre la temática detectado al momento de realizar este trabajo, este último análisis se realiza en clave de realizar un pequeño aporte para la construcción de una agenda de investigación-acción, valorando la adopción de una perspectiva crítica y propositiva para la economía urbana.

En primer lugar, es preciso señalar la necesidad de hacer un esfuerzo importante por sistematizar todas las instancias de planificación territorial existentes en la RMBA, con el desafío de abordarlas de forma conjunta con todas las políticas socioeconómicas de promoción y asistencia que se dan en el territorio. Además, sería deseable ampliar el análisis más allá de las instancias estatales y atendiendo a las complejas institucionales que fundamentalmente desde la crisis del 2001 se están desarrollando (articulaciones público-

privadas de diverso tipo, redes de municipios, consejos federales de la producción, agencias de desarrollo, articulaciones sectoriales, planificación popular y hasta autourbanización y abastecimiento de servicios públicos en red, etc.).

Dicho este primer punto, es preciso iniciar este punteo señalado que un aspecto sustantivo a la hora de analizar las estrategias de planificación territorial, es volver a los principios de institucionalización de lo económico que consideran dichas estrategias. Se vio que los principios que son tenidos más en cuenta son el de intercambio (aunque tratado como si fuera sinónimo de mercado), la planificación, la territorialidad y, en menor medida, la redistribución. Otros tan relevantes como la subsistencia por la propia producción o la reciprocidad no son considerados. Es así como los documentos analizados suelen hacer referencia a lo económico circunscribiéndolo al ámbito de la producción, dejando las cuestiones de la reproducción para la esfera más social o, incluso, urbana. Ilustrativo de esto es, por ejemplo que se encaran las cuestiones de trabajo por un lado y del hábitat por otro o que la esfera de la economía del cuidado, del autoabastecimiento, etc. no fuera mencionada en ninguna de las fuentes analizadas. Lo mismo sucede en cuanto al no registro de actividades no monetarias o a las que se llevan a cabo a través de monedas sociales. Una agenda de investigación más abarcativa debería considerar la pluralidad de principios y analizarlos para comprender mejor la dinámica socioeconómica que sustenta el conjunto de la región.

En el mismo sentido que el punto anterior, es preciso considerar a todos los instrumentos de política que se utilizan y analizarlos en el marco de estrategias integradas de forma estratégica. En estos documentos, Por otro lado, fueron escasos los momentos en los que se detectó una visión integral y compleja de las estructuras y los procesos económicos urbanos. Resultando excepcional el documento de los Lineamientos estratégicos para la RMBA, mientras que lo que abundaba eran políticas desarticuladas entre sí.

Lo mismo sucede con los actores del territorio que la planificación valora y los que margina. En cuanto a los subsistemas que conforman la economía urbana, los documentos analizados sostienen una visión tradicional al plantear la existencia del sector empresaria (predominantemente pymes) y el público, siendo la economía popular generalmente negada o asimilada al sector informal urbano. En esta línea, si bien en algunos casos se llegó a plantear la categoría de economía social y hasta de las cooperativas, llama la atención que las empresas recuperadas no hayan sido mencionadas cuando más de la mitad de estas experiencias se desarrollan en el ámbito de la RMBA. Llama la atención a su vez que las empresas multinacionales prácticamente no son mencionadas en los discursos de planificación analizados.

Un aspecto sustantivo a señalar es que la vinculación de la actividad económica con la naturaleza no es abordada de forma profunda. Exceptuando el caso de Los Lineamientos

estratégicos para la RMBA, pareciera que la categoría de “desarrollo sustentable”, respeto por el medioambiente, el uso de “tecnologías limpias”, las actividades “ecoeficientes” y demás términos utilizados, serían más bien una moda políticamente correcta que una dimensión clave de la planificación.

Por otro lado, la cuestión de las escalas es otro aspecto interesante para el análisis. Se observa que, en general, a medida que los instrumentos de planificación son más cercanos al territorio, quedan más apegados a él desde las concepciones del “desarrollo local”, perdiendo de vista las otras escalas. En este sentido es que nos parece más adecuado el enfoque “desde lo local”, en tanto el desarrollo local no se agota en sí mismo ya que no puede ser separado del entorno regional ni de los procesos de orden nacional o global (Coraggio, 2004a).

Vale la pena señalar que el tema de los horizontes temporales en la planificación, a nuestro juicio, no están lo suficientemente tematizados. Por ejemplo, si bien es preciso conocer la cartera de proyectos que resultan prioritarias para el PET (información a la que no se tuvo acceso) pareciera que seis años es un plazo relativamente corto como para lograr las transformaciones territoriales que plantea el documento analizado.

Un último punto a señalar de una agenda que, claramente está abierta y en construcción, hace a la sostenibilidad financiera de estos procesos de planificación. Esto es, cómo, quiénes y con qué intereses se financian los procesos de planificación territorial. En dos de las cuatro experiencias analizadas, apareció el BID y, por tanto, la deuda pública, financiando los proyectos. Este es un tema no menor y que, por lo que vimos, no está siendo puesto en debate, lo que, al tiempo que requiere de gran creatividad, desafía nuestros instrumentos de integración regional en el marco de la UNASUR.

Reflexiones finales

El enfoque de una economía urbana crítica sostiene que la planificación es posible y deseable con un sentido progresista que busque la democratización de la economía y lo sociedad lo que implica, entre otras cosas, el reconocimiento de la pluralidad de prácticas y principios económicos existentes en nuestros territorios y la institucionalización de

categorías como el “buen vivir” más propia de las economías de los pueblos originarios que están logrando una mayor visibilidad fundamentalmente en países como Bolivia y Ecuador. Sin embargo, de los documentos aquí analizados no son éstas las cuestiones que predominan sino más bien sigue la hegemonía del “desarrollo”. Vale la pena insistir entonces con la necesidad de plantearnos las preguntas del desarrollo de qué, desarrollo por quién, desarrollo para quién y desarrollo cómo.

Justamente como interesan las respuestas concretas a estas preguntas, es que es preciso señalar finalmente algunas cuestiones metodológicas que puedan crear mejores condiciones para la puesta en marcha de una agenda de investigación como la recién punteada.

Básicamente se trata de la planificación, los planificadores y de los actores que “encarnan” esas planificaciones. En una perspectiva como la aquí adoptada, deberíamos promover la utilización de enfoques de investigación-acción y los abordajes multidisciplinares ya que las teorías económicas se vuelven insuficientes e inadecuadas para abordar este tipo de temáticas desde nuestra perspectiva. Agendas como ésta deberían ser construidas, desde su diseño, de forma participativa con los actores del territorio que “le pongan el cuerpo” y ayuden a moldearlas. La tecnocracia que se vio dominando el sentido de los documentos analizados, debería trabajar en conjunto con los actores relevantes, tanto económicos, sociales, sindicales, políticos, etc. Para lo cual la academia también debe estar a la altura de los desafíos que construcciones como éstas plantean. Esperamos con este trabajo haber hecho algún aporte en este sentido...

Bibliografía

- Abba, A. (2009). “La Salada. Una mega centralidad informal en la periferia metropolitana de Buenos Aires” en la *revista digital Café de las Ciudades*, año 8 N° 86, disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/economia_86.htm
- Aguilar, M. (coord.) (2010). *1816-2010-2016. Plan Estratégico territorial Bicentenario. Estado de situación del proceso de planificación territorial conducido por el Gobierno Nacional*. Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Borello, J. (2005). *Elementos para identificar y caracterizar una agenda de problemas y actuaciones referidas a la dimensión territorial de la actividad económica y del empleo en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Informe presentado a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Gobierno de la provincia de

- Buenos Aires. Colaboración de Analía Erbes; citado en Garay, A. (2007) (ver referencia completa en esta misma bibliografía).
- Coraggio, J.L. (2009). "Territorio y economías alternativas". Ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas. La Paz, Bolivia, 30-31 de julio de 2009 [en línea], disponible en: www.coraggioeconomia.org
 - _____ (2004a). *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
 - _____ (2004b). "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?" en González Bombal, I. (2004), (comp.). *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*. CENOC-UNGS-CEDES, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
 - Federico Sabaté, A. (Org.) (2002). *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los '90*. Buenos Aires, UNGS - Ediciones Al Margen. Colección Coedición N° 6.
 - Garay, A. (coord.). (2007) *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.
 - Kralich, S. (1995). "Una opción de delimitación metropolitana de los bordes de la red de transporte urbano. El caso de Buenos Aires". Ponencia presentada en el Seminario Internacional La gestión del territorio. Quilmes, CEI/IDEHAB, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata.
 - Narodowsky, P. (2007). "Porqué el GBA no es una exópolis" en *La Argentina pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente*. Buenos Aires, Prometeo libros.
 - Neffa, J.L. (coord.) (2006) "Estudio exploratorio sobre experiencias de Planificación Estratégica y Desarrollo Local en Municipios de la región Centro", CEIL PIETTE. [en línea], disponible en: www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/empleo/.../INTRODUCCION.pdf
 - Palma, C.; Borello, J. (2010). "Relevamiento de Investigaciones y estado del arte de los temas abordados por el Área Sistemas Económicos Urbanos". Proyecto: "La Región Metropolitana de Buenos Aires como objeto de investigación 2000/2010". Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento [en línea], disponible en: www.scribd.com

- Pérez, P. (1999). "Gobernabilidad urbana y gestión metropolitana en Buenos Aires: una cuestión pendiente". Buenos Aires, ponencia presentada en las IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad.
- Pérez, P.; Labanca, F. (2008). "El gobierno federal como gobierno metropolitano" Informe Digital Metropolitano N°54" [en línea], disponible en: www.metropolitana.org.ar

ⁱ Esta ponencia fue realizada en el marco del Proyecto de investigación: "La economía social y sus aplicaciones a las economías urbanas, con especial referencia a la Región Metropolitana de Buenos Aires", dirigido por José Luis Coraggio. A su vez, constituye una primera base sobre la temática a abordar en el proyecto de tesis de doctorado de la autora.

ⁱⁱ Aquí se adopta la definición de RMBA en su sentido más amplio, según la definición que utiliza Kralich (1995) basándose en los movimientos cotidianos que realizan las personas para satisfacer sus necesidades, considerando para la fijación de los bordes las cabeceras de los servicios de transporte masivos radiales. De esta forma, la región abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos del Conurbano que forman parte de la Provincia de Buenos Aires (lo cual incluye aunque excede la definición de Gran Buenos Aires -GBA- que utiliza el INDEC, que abarca la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Conurbano Bonaerense). De esta forma, se incluye a los siguientes partidos ordenados alfabéticamente: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

ⁱⁱⁱ Los datos de desempleo corresponden al tercer trimestre del 2010 mientras que los de pobreza corresponden al primer semestre del mismo año. Para más detalles, ver: <http://www.indec.gob.ar/>

^{iv} Aquí se toma apenas una definición de toda una serie de trabajos que desarrollan el tema en profundidad. Se sugiere la lectura de la compilación: Coraggio, J.L. (Org.) (2009). *Qué es lo económico. Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires. También, véase la página: www.coraggioeconomia.org

^v Excede ampliamente el alcance de este trabajo desarrollar cada uno de estos principios. Para tal fin, se sugiere la lectura, entre otras posibles, de: Coraggio, J.L. "Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria" (de próxima publicación).

^{vi} Véase: www.cofeplan.gov.ar/html/doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf

^{vii} En virtud de los resultados obtenidos de la visita a las páginas web de los municipios, debe agregarse que también pudo apreciarse que otras tantas experiencias municipales de políticas de promoción del desarrollo local, no cuentan con instrumentos de planificación estratégica sino más bien planes de gobierno anuales. El caso de Moreno es uno de los más interesantes en este sentido pero, dado que el objeto de análisis de este trabajo son los documentos de planificación estratégica, no ha podido ser considerado, quedando pendiente para más adelante un tratamiento conjunto de ambas modalidades (tal y como se plantea en los apuntes para una agenda de investigación futura).

^{viii} Para más información, visitar: www.ferialasalada.com.ar También se sugiere la nota: "La Salada: viaje al mercado informal mayorista más grande de Latinoamérica" en www.metropolitana.org.ar/idm/pdf/idm_35/nota_02.pdf y la nota de Abba, A. (2009). "La Salada. Una mega centralidad informal en la periferia metropolitana de Buenos Aires" en la revista digital *Café de las Ciudades*, año 8 N° 86, disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/economia_86.htm

^{ix} <http://www.unpre.mecon.gov.ar/programa.htm>

^x El listado utilizado se encuentra en: www.unpre.mecon.gov.ar/documentos/general_pmp_III.xls

^{xi} A rigor de verdad, deberíamos hablar sólo del Conurbano Bonaerense ya que se encontró sólo un proyecto desarrollado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual no formó parte de la selección ya que se trataba de un Apoyo para la elaboración de los términos de referencia para la Formulación del Programa de Fortalecimiento de la Justicia de la Ciudad.

^{xii} Para más detalles, ver: www.moron.gov.ar/pde/elplan.php