

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Marta Aguilar

Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, Argentina
maquilar@minplan.gov.ar

RESUMEN

La presentación tiene por objeto exponer el trabajo que conduce el Gobierno Nacional de la República Argentina en pos de la construcción de un territorio adecuado al modelo de desarrollo con inclusión social, el cual tiene como claves la integración regional, la diversificación productiva y el fomento del consumo interno. Se expone, en primer lugar, una síntesis del patrón histórico de desarrollo del territorio, de las inversiones en infraestructura que lo construyen y del papel subordinado de la planificación. En segundo lugar, se resume el proceso de producción del Plan Estratégico Territorial (PET) -su alcance y principales logros- y en tercer lugar, en el contexto de la segunda etapa de desarrollo del PET, se exponen los avances que se han realizando dirigidos a lograr una mayor integración entre la planificación y las inversiones en el territorio, entre las que se encuentran las infraestructuras y los equipamientos de transporte.

1. INTRODUCCIÓN

La pregunta que enmarca esta ponencia -qué tan bien están integradas la planeación del territorio y la del transporte-, sugiere hacerse una segunda: ¿De qué modelo de territorio hablamos o en qué visión del territorio estamos pensando? Ya que de la preexistencia de esa visión -explícita o no explícita- dependerá también cómo evaluemos dicha integración.

Este criterio se basa en entender que el modelo territorial es la materialización espacial del proceso de producción del territorio que la sociedad realiza y, como tal, expresión visible de los conflictos y oportunidades inherentes a su estilo de desarrollo. Una producción que es resultado de la articulación de procesos sociales, políticos, económicos y culturales que modifican los subsistemas naturales. Supone, por tanto, entender que las inversiones en infraestructuras que pautan el patrón organizacional del territorio heredado fueron tomadas a lo largo de la historia por actores que condujeron su estilo de desarrollo. Y que, en tal sentido, fueron planificadas -sea por decisores de hecho o de derecho-, en tanto que la práctica de la planificación estratégica, no ha sido siempre materia pública sino que, por el contrario, ha tenido un histórico anclaje en la esfera privada.

Desde esta óptica, observaremos en primera instancia el vínculo del binomio planificación-infraestructuras en el territorio argentino heredado, para relatar en segunda instancia cuales son las pautas de la nueva lógica sobre la que se asienta el proceso de planificación territorial iniciado en la República Argentina, a partir del cambio de lineamientos estratégicos del gobierno que comienza en el año 2003.

2. EL TERRITORIO HEREDADO

El patrón histórico de organización de territorio argentino evidencia el estrecho vínculo que existe entre su proceso de producción y las relaciones de poder que lo determinaron

en tanto sistema social. Una lógica que estuvo pautaada por la valorización del territorio según su vocación como productor de las materias primas requeridas por el poder hegemónico de cada período y que supuso que la inversión en infraestructura fuera funcional a las necesidades de cada modelo de acumulación.

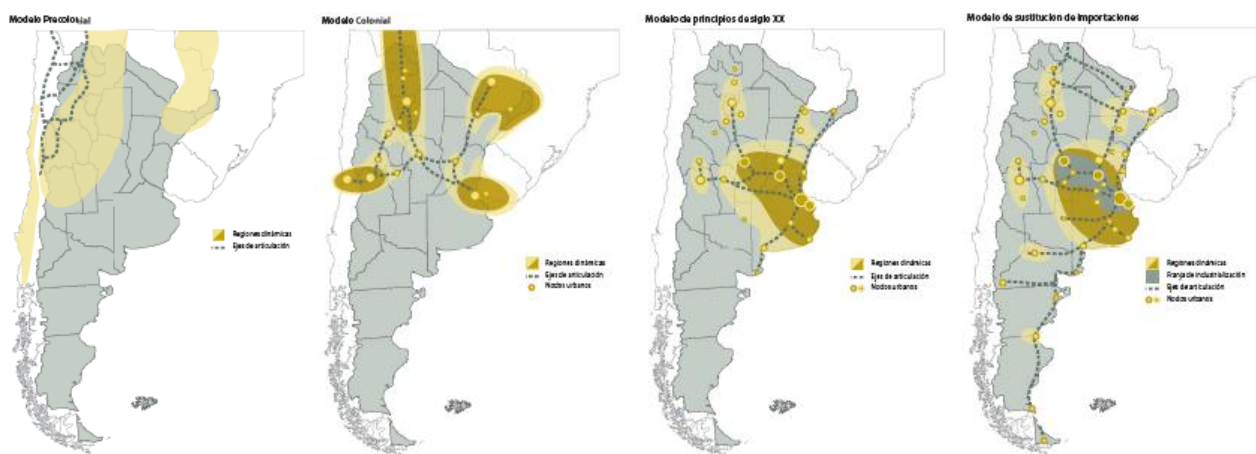


Figura 1 – Modelo precolonial, modelo colonial, modelo de principios del siglo XX, Modelo de sustitución de importaciones

A excepción del modelo característico de la América precolonial, los sucesivos modelos fueron resultantes de la demanda de la economía internacional, determinando tanto su organización política y espacial como la valorización social de los recursos naturales. Durante el período colonial, el territorio exhibió un modelo de organización con centro en el actual Noroeste Argentino y su estructura socio productiva estuvo estrechamente ligada al comercio con el Alto Perú, polo regional de la época. Con posterioridad a la independencia de la corona española, el país libró una guerra interna que confrontó un modelo basado en el desarrollo de las economías regionales contra el de la ciudad-puerto exportadora de la producción agraria pampeana. El triunfo de este último comenzó a configurar el segundo modelo territorial caracterizado por la concentración de población, recursos e inversiones en la Región Pampeana, particularmente en torno a Buenos Aires. Modelo que se desarrolló vigorosamente durante el primer cuarto del siglo XX, cuando el país se comportó como abastecedor de carnes y granos del Imperio Británico. Se estableció un sistema extensivo de explotación agropecuaria, se proveyó la mano de obra necesaria mediante la política de inmigración masiva proveniente de Europa y, con capitales ingleses, se construyó la extensa red de transporte ferroviario, con cabecera en la ciudad de Buenos Aires, que estructuró el territorio nacional. El tercer modelo comienza a prefigurarse a partir de la crisis de 1930 y tiene su expresión más madura a mitad del siglo XX con el advenimiento del peronismo, cuando el Estado adopta una política de industrialización sustitutiva de importaciones, basada en la preeminencia del mercado interno. Más allá del esfuerzo de este período, así como del posterior desarrollismo, en materia de inversiones de fomento al desarrollo de otras regiones del país, éste mantuvo una organización estructuralmente dependiente de Buenos Aires. Esta realidad se agudiza durante el último cuarto de siglo, cuando la integración al mercado global se realizó en el marco de los postulados del neoliberalismo. Desde el punto de vista territorial, el proceso de globalización, así como adecuó parte de las estructuras productivas a las demandas contemporáneas, enfatizó los desequilibrios heredados y la configuración espacial centralista e inequitativa, en la medida en que las inversiones en infraestructura y equipamiento, pautaadas por el mercado, se concentraron en las regiones

económicamente más competitivas, abandonando literalmente a las regiones consideradas económicamente inviables.

Si analizamos la organización territorial de los países de América del Sur, podemos observar en todos los casos estructuras similares. Sobre el proyecto de los libertadores sudamericanos, que proponía la soberanía de la región basada en la unión continental con industrialización, triunfó el de los intereses ligados a las metrópolis dominantes, configurándose territorios tributarios de ciudades-puerto, cabeceras del comercio exterior de distinto tipo de producción primaria. Este patrón de organización implicó que el desarrollo de las infraestructuras fuera el estrictamente necesario para transportar los bienes de exportación, es el que explica las dificultades de conectividad intrarregional con las que hoy se enfrenta el desafío de la integración regional sudamericana.

En lo que respecta a las iniciativas de planificación del territorio llevadas a cabo por los gobiernos nacionales, los antecedentes que existen durante el siglo XX son pocos y de una discontinuidad asociada a la inestabilidad institucional del país. El Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista, con perspectiva de aplicación entre los años 1953-1957, es el que presenta un mayor grado de consolidación, tanto desde del punto de vista de sus contenidos como del metodológico. A partir del derrocamiento del gobierno en el año 1955, comienza un período de inestabilidad político-institucional que concluye en el año 1984. Durante el mismo tienen lugar tres iniciativas -dos de gobiernos dictatoriales y fuertemente ancladas en la seguridad nacional y una tercera del corto gobierno democrático de 1973. Por razones vinculadas a la historia de la institucionalidad argentina, ninguna de estas propuestas superó la fase declamatoria ni llegó a fundar plataformas de acumulación política y de conocimiento que orientaran democráticamente los procesos de toma de decisiones del Estado. Esta dinámica se ve afianzada en adelante cuando, acompañando la crisis de la planificación iniciada en la década del '80, es el planeamiento territorial "de hecho" el que pauta las transformaciones del territorio, vinculado a procesos de inversión pública y privada determinados por los intereses del mercado.

Este contexto histórico explica que la dotación de infraestructura y equipamiento que acompañó los ciclos de crecimiento económico de la Argentina haya sido gestionada en forma discontinua y basada en proyectos disociados y que ello haya provocado la sobreutilización o subutilización de recursos naturales, así como la generación de conflictos ambientales y socioterritoriales. Sobre esta impronta, el proceso de globalización, que trajo aparejado una notable adecuación de las estructuras productivas a las demandas contemporáneas, trajo también aparejada una notable ruptura social expresada en la ampliación de la brecha entre indicadores de la calidad de vida de los habitantes ricos y pobres del país. Esta situación -expresión unívoca de la relación no lineal entre crecimiento y desarrollo- provocó a nivel territorial la agudización de sus problemas históricos: se amplió la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales; desaparecieron las incipientes relaciones de complementariedad entre regiones y se agudizó un proceso de urbanización anárquico en torno a las grandes ciudades.

3. PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL – ARGENTINA 2016 (PET) / AVANCE I

En el año 2004 se crea la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sintetizando sus misiones y funciones la decisión de gobierno nacional de retomar la planificación territorial como política de Estado. En el mismo año se produce un primer

documento denominado “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, cuyos contenidos sientan las bases para avanzar en un proceso de planificación territorial asentado en una nueva visión del territorio nacional. Plantea fundamentos centrados esta vez en la voluntad de promover el desarrollo con equidad e inclusión social como pilares de un nuevo patrón de organización del territorio. Asimismo, dando cuenta de la organización federal del país, propone la puesta en marcha de un plan estratégico territorial que deberá contar con los gobiernos provinciales como actores fundamentales en su realización. Cabe destacar la importancia de esto último: los gobiernos provinciales precedieron al gobierno nacional y desde la primera Constitución Nacional del año 1953, nunca se delegó a la Nación la administración del territorio al interior de sus jurisdicciones.

REPUBLICA ARGENTINA
CENSO 2010 (DATOS PROVISORIOS)

POBLACION: 40.091.359 hab.
 SUPERFICIE: 2.780.403 Km 2
 DENSIDAD: 14.4 hab / Km 2
 TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO. 10.6 por ciento

SISTEMA DE GOBIERNO:
 REPRESENTATIVO, REPUBLICANO Y FEDERAL

NIVELES DE GOBIERNO:

* GOBIERNO NACIONAL CON JURISDICCION SOBRE TODO EL TERRITORIO

* 23 PROVINCIAS Y UNA CIUDAD AUTÓNOMA, CON JURISDICCION SOBRE SUS RESPECTIVOS TERRITORIOS Y AUTÓNOMOS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES Y CONSTITUCIONES LOCALES

* DEPARTAMENTO

* MUNICIPIO



Figura 2 – Mapa de la República Argentina

Las 24 jurisdicciones en las que se divide el territorio -23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, dictan su propia constitución y establecen su organización institucional. Asimismo, los gobernadores provinciales son actores fundamentales en la construcción del poder político del gobierno nacional. Esta realidad aporta una especial complejidad en el manejo de las cuestiones territoriales e implica una dinámica de permanente negociación en lo que respecta a la inversión en infraestructuras de impacto interjurisdiccional.

Los mencionados conceptos fundamentan la realización del Plan Estratégico Territorial - Argentina 2016 (PET), cuyo primer avance fue presentado oficialmente en marzo del año 2008. ¿Cuales fueron sus claves y cuál fue su alcance?. La primera clave que lo distingue es, como hemos dicho, el haber convocado a los gobiernos provinciales como punto de partida de la iniciativa. Y la segunda clave es el haber trabajado desde el inicio con una concepción del territorio como producción social. O sea, entendiéndolo como una segunda naturaleza que el hombre produce articulando las múltiples dimensiones que lo

componen: su dimensión social, ambiental, económica, cultural e institucional. Desde el punto de vista metodológico se condujo desde las oficinas ministeriales un proceso de concertación, que comenzó con la realización de talleres provinciales en los que se pusieron en debate las ideas fuerza propuestas por el gobierno nacional. Ideas asociadas a una noción del desarrollo basada en la premisa del derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia. Partiendo de consignas comunes, cada equipo provincial logró elaborar el Modelo Actual y el Modelo Deseado de sus respectivos territorios. Y en segunda instancia, mediante la realización de talleres regionales y foros nacionales se articularon visiones conjuntas que fundamentaron en gran medida el trabajo de síntesis a nivel nacional que se realizó en las oficinas ministeriales.

Desde el punto de vista documental, los productos más significativos que aporta el PET son, en primer lugar, un diagnóstico o Modelo Territorial Actual, que sintetiza las condiciones del territorio heredado, articulando el conocimiento acerca de sus dimensiones social, económica, ambiental y del medio construido. En segundo lugar, perfila un Modelo Territorial Deseado, expresión gráfica de su visión concertada, que sintetiza las principales ideas que lo rigen, a saber: integración regional; conectividad interna, modelo productivo diversificado y conformación de un sistema policéntrico de ciudades.

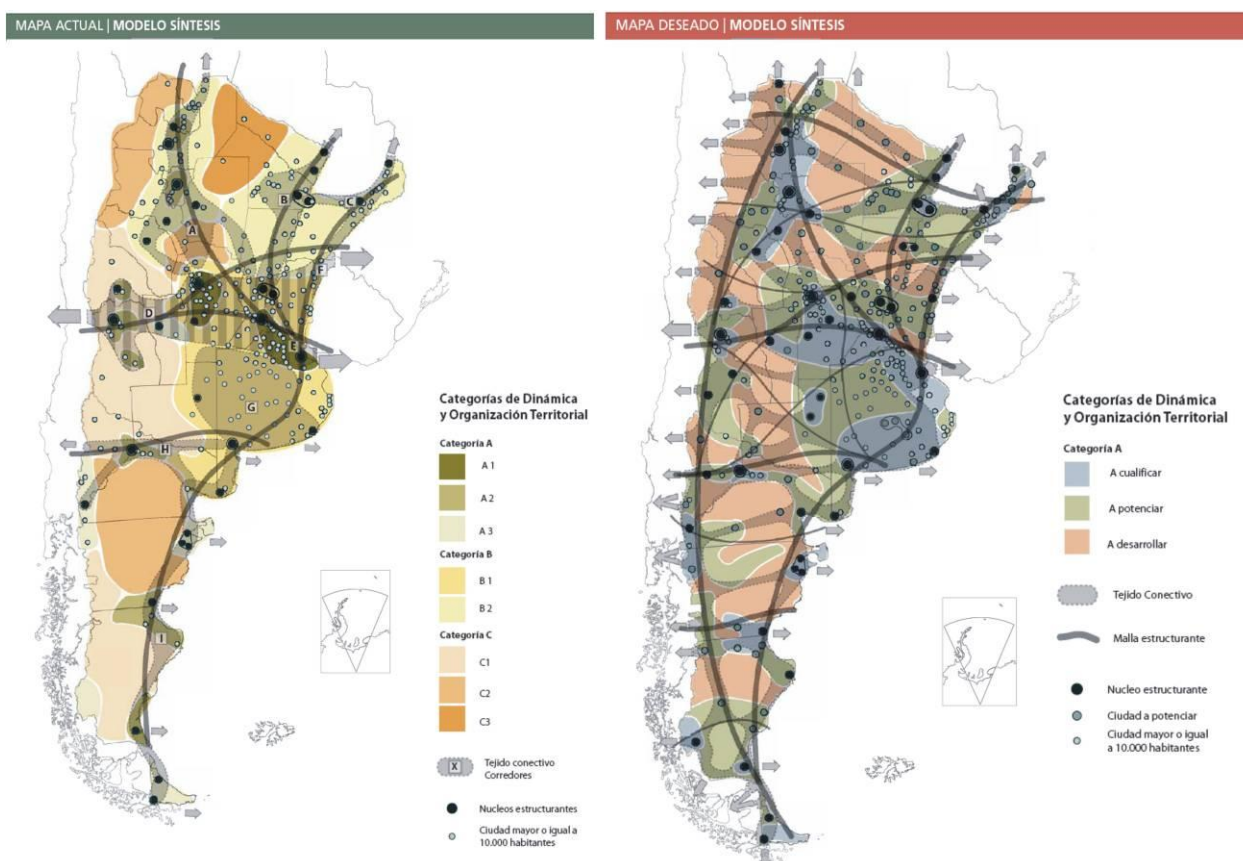


Figura 3 – Mapa modelo actual y mapa modelo deseado

Sobre la base de un territorio sectorizado según sus niveles de desarrollo, el Modelo Actual muestra un sistema de asentamientos humanos disperso, débilmente estructurado y fuertemente concentrado en la región pampeana, donde habita casi el setenta por ciento de la población. Y una red de corredores de intercambio de bienes y servicios radial con

cabecera en Buenos Aires, con frágiles conexiones inter e intrarregionales. El Modelo Deseado es a su vez sectorizado según la naturaleza de las iniciativas de planificación que cada región demanda, en áreas a desarrollar, a potenciar y a cualificar, que se corresponden en orden inverso con su grado de desarrollo. Este expresa una visión de territorio mallado en términos de conectividad interna, estructurado en un sistema policéntrico de núcleos urbanos y con múltiples posibilidades de articulación regional.

El tercer aporte del PET consiste en la identificación de la cartera preliminar de inversión en infraestructuras y equipamientos que se considera estratégica para encaminar la reestructuración física y productiva del territorio nacional. La misma es producto de una evaluación de las solicitudes de cada Provincia, de su compatibilización y complementación con las políticas sectoriales que impulsan los distintos organismos que forman parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, así como con las iniciativas promovidas por los distintos ámbitos en los que se tratan los proyectos de integración regional. Es al mismo tiempo producto de una conceptualización de las inversiones en infraestructuras ya no centrada exclusivamente en las necesidades de la exportación, sino en el fomento al desarrollo de las regiones rezagadas.

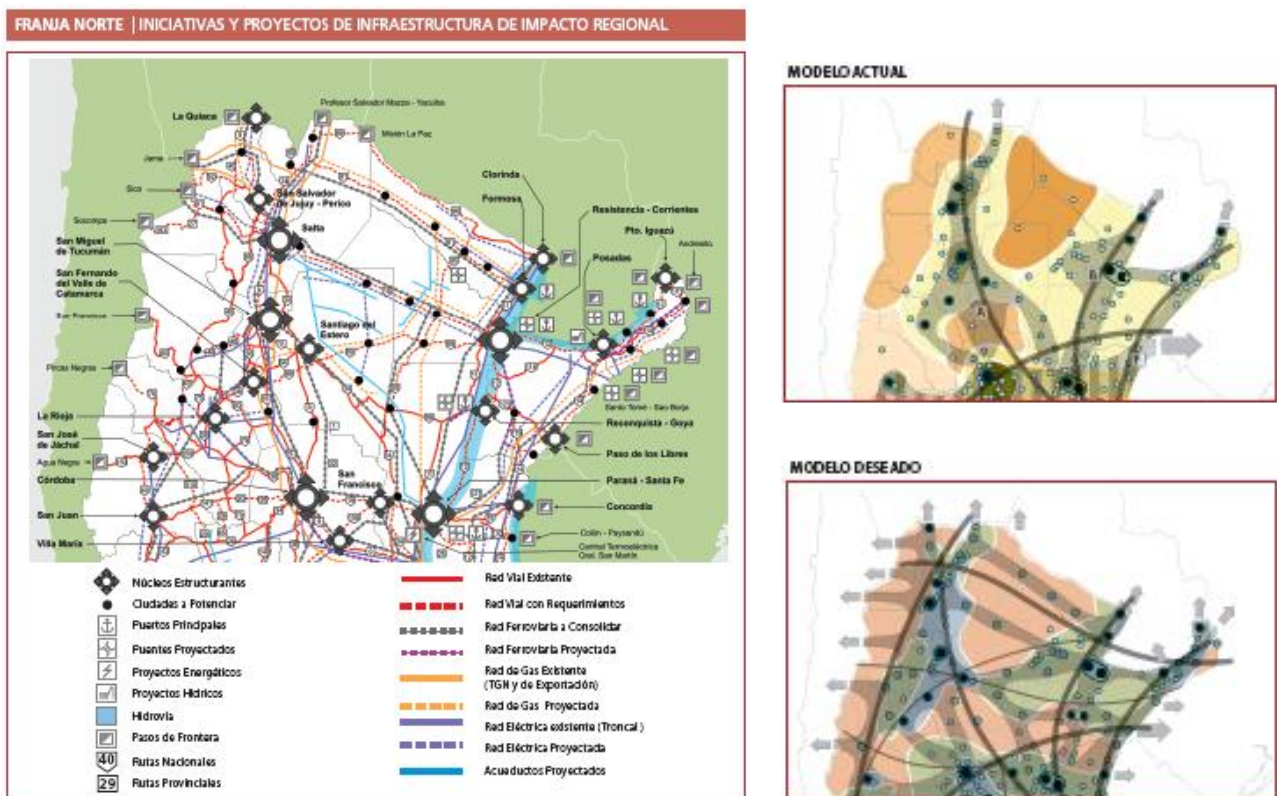


Figura 4 – Franja norte | Iniciativas y proyectos de infraestructura de impacto regional

Cabe considerar que esto fue hecho al compás del vigoroso proceso de inversión pública que implementó el gobierno nacional desde el año 2003, el cual pudo encaminarse a corto plazo, dada la existencia de una cartera de proyectos históricamente postergados a lo ancho del territorio nacional. Porque los gobiernos no esperan a los planificadores, sino que, por el contrario, es tarea de los planificadores interpretar las coyunturas y aportar a los gobernantes elementos que maximicen la eficiencia y racionalidad en los procesos de toma de decisiones de corto plazo, así como la visión prospectiva para prever las de largo plazo.

En suma, el primer avance del PET perfila una noción de territorio nacional superadora de su valoración como mero espacio productivo y de extracción de recursos, o como suma de territorios provinciales alveolares. Al mismo tiempo, la idea de construcción concertada, de planificación como proceso y no como producto, implicó que este primer avance representara más que un documento acabado, un hito en un camino iniciado y que la dimensión de los temas abordados impulsara su inmediata continuación.

4. AVANCE II DEL PET

¿En qué consistió la tarea de profundización o consolidación del PET?. La puesta en agenda de la planificación territorial luego de muchos años de ausencia conjugó múltiples miradas, en relación a los perfiles de los técnicos, las realidades provinciales y los organismos del gobierno nacional que en ello se implicaron. Seguir adelante manteniendo una concepción holística del territorio, implicó ampliar notablemente los frentes de trabajo y disparó una nueva agenda cuyos ejes se fueron ordenando según grandes objetivos. Las actividades de ellos derivadas se encaminaron según su naturaleza con distinto grado de participación de los gobiernos provinciales, suponiendo aperturas transversales y articulaciones con otras áreas y estamentos de gobierno del territorio. Dichas actividades se agrupan a grandes rasgos en las que conciernen a la consolidación e institucionalización de la planificación del territorio y las que conciernen a la producción de conocimiento para delinear políticas públicas. A estos se agrega como esfera particular la que concierne a la defensa de los intereses nacionales en los foros de debate la integración regional sudamericana. Respecto de este particular, cabe destacar que la Subsecretaría de Planificación Territorial representa a la Argentina en la plataforma “Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana” (IIRSA), recientemente constituida en brazo técnico del UNASUR.

En lo que respecta a la esfera de la institucionalización y/o fortalecimiento institucional, se destaca la constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) como una de las primeras iniciativas que surgió del trabajo realizado en el marco del Avance I del PET. Es oportuno hacer énfasis en esto porque, si bien es materia de todos los Consejos Federales la coordinación y articulación de políticas públicas sectoriales entre la Nación y las Provincias, en este caso la iniciativa surge a posteriori de un abordaje del territorio que puso en evidencia la necesidad de crear un ámbito en el que se siga trabajando y buscando consensos desde la noción de integralidad del territorio nacional. El segundo dato relevante que abona esto último, es que desde el seno del COFEPLAN se haya logrado concertar la redacción de un Anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial. Este ha sido recientemente puesto a disposición de las autoridades nacionales y provinciales y se espera alcance tratamiento parlamentario durante el próximo ciclo de gobierno. Por último, conjugando la esfera de la institucionalización de la planificación y la de producción de conocimiento para la acción, se destacan los resultados del trabajo relativo a la consolidación y sistematización de las carteras sectoriales de proyectos de inversión a nivel provincial y nacional, tema que se expone en los siguientes apartados.

5. MODELO TERRITORIAL DESEADO E INFRAESTRUCTURA

5.1 Aspectos generales

En el año 2008 se da comienzo a un segundo ciclo de identificación de proyectos de inversión en infraestructuras, que tiene por objeto actualizar y calificar lo realizado en esta

dirección durante el desarrollo del Avance I del PET. A tales efectos se diseñó una metodología susceptible de ser aplicada a escala provincial y nacional que se encuentra actualmente en su etapa de síntesis. Si bien resta afianzar aspectos que resultarán de próximas fases de maduración, puede afirmarse que la experiencia realizada constituye un avance significativo en la búsqueda de la integración efectiva entre planificación del territorio e inversiones en todos los sectores de infraestructuras.

La metodología propuesta adopta como eje rector la ponderación y priorización de proyectos en base a la evaluación intersectorial y sistémica de su impacto territorial. El análisis de impacto territorial es un procedimiento destinado a predecir los efectos de los proyectos de inversión sobre el sistema territorial, contrastar tales efectos con los objetivos y criterios de desarrollo preestablecidos, discernir sobre su grado de adecuación mutua y en su caso, proponer actuaciones complementarias. La multicausalidad de los fenómenos que inciden en la producción del territorio obliga a construir indicadores cualitativos, asumiendo que, si bien resulta imposible la medición certera de todas las cadenas causales y temporales, es posible edificar un marco de acción-transformación que responda a una realidad verificable. Por otra parte, los fenómenos territoriales nunca actúan de manera aislada, lo que exige comprender las sinergias y restricciones que afectan los resultados de los procesos desatados, ambos aspectos que se han considerado en el procedimiento de evaluación.

En suma, se trata de un abordaje metodológico adecuado a la visión holística del proceso de producción del territorio y que tiene por tanto la vocación de optimizar los procesos de toma de decisiones, mediante la medición de aspectos no contemplados en las metodologías tradicionales de evaluación de proyectos. La toma final de decisiones, es concebida en esta modalidad de planificación como una responsabilidad indelegable del estado, siendo adoptada por los decisores políticos -elegidos para ejercer ese compromiso-, sobre la base del instrumental aportado por los equipos técnicos.

La nueva etapa fue abordada planteándose el avance en tres direcciones concurrentes: a) institucionalizar el ejercicio de pensamiento estratégico como marco de la evaluación de los proyectos de inversión en infraestructuras en todas los niveles de gobierno; b) instalar una metodología que aporte rigor a los mecanismos de identificación de proyectos y c) diseñar un sistema de seguimiento, actualización y evaluación sistemática de las carteras de proyectos.

En lo que respecta al primer tópico el proceso de trabajo permitió en primer lugar fortalecer el vínculo con los distintos organismos ejecutores, pertenecientes en la mayoría de los casos al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Y en segundo lugar, se acordaron pautas de trabajo con la Dirección Nacional de Inversión Pública, organismo perteneciente al Ministerio de Economía, que por mandato legislativo realiza la evaluación económica de todos los proyectos de inversión que se incorporan al presupuesto nacional. Los pasos realizados en este sentido constituyen antecedentes para el diseño y futura reglamentación de los procedimientos de complementación de ambas metodologías, hecho actualmente en marcha.

En lo que respecta a la metodología de aplicación propiamente dicha, luego de su diseño preliminar, fue puesta a consideración de los equipos de planificación provinciales. Siguiendo los lineamientos de partida del PET, estos últimos fueron convocados haciendo énfasis en el salto cualitativo que supondría lograr consolidar sendas carteras de proyectos provinciales, así como su reflejo nacional, amparados en criterios metodológicos similares para todas las jurisdicciones. Nuevamente la iniciativa tuvo éxito,

si bien su puesta en agenda al interior de cada gobierno supuso un proceso de instalación, capacitación y articulación intersectorial de ritmos diversos.

El proceso de trabajo llevado a cabo hasta la fecha, al igual que el desarrollado en la primera etapa del PET, constó de una fase enfocada a nivel provincial y una fase de agregación y síntesis a nivel nacional. Si bien ambas tienen el mismo hilo conductor en materia de criterios metodológicos, su aplicación se adecuó a los desafíos propios de cada escala, hecho que requirió de su revisión y reformulación a lo largo del proceso. En ambas escalas la metodología utilizada es de fácil transferencia, facilitando el trabajo intersectorial y permitiendo actualizaciones periódicas.

5.2 Ponderación de proyectos a escala provincial

El proceso de identificación estratégica de proyectos a nivel provincial se encaró aplicando un conjunto de herramientas metodológicas que permitieron racionalizar las problemáticas y las propuestas de inversión. Este constó de las siguientes cuatro etapas: a) la revisión del Modelo Actual y Modelo Deseado desde su escala microregional, basada en el análisis de los problemas y la definición de objetivos, estrategias y proyectos, apelando a la metodología de mapas conceptuales; b) la ponderación del impacto territorial de los proyectos de infraestructura identificados por cada provincia, aplicando una matriz multicriterio; c) el estudio de los impactos cruzados entre los proyectos previamente ponderados y d) la elaboración por último de una cartera integrada de proyectos estratégicos a nivel provincial.

La revisión del Modelo Actual y Deseado de cada jurisdicción se realizó desde un enfoque microregional, partiendo de las que en el Avance I del PET fueron denominadas “áreas de intervención”. Estas últimas se distinguieron en su momento en áreas a desarrollar, potenciar o cualificar, en relación al grado de desarrollo alcanzado y al tipo de medidas que se consideró requerían para su mejora relativa. Las microrregiones fueron el núcleo donde se definieron los problemas emergentes del contraste entre el modelo deseado y la realidad y de la búsqueda de soluciones al respecto derivó la primer idea de los proyectos de inversión. Se propuso en esta instancia abordar el análisis de los problemas desde una mirada sistémica, procurando evitar enfoques sectoriales o aislados y estimulando el trabajo integrado entre organismos provinciales y municipales, tanto de planificación como de ejecución. Como instrumento racionalizador del análisis se utilizaron los árboles de problemas y objetivos, que permiten explicitar y jerarquizar relaciones causales y comprobar la consistencia lógica entre los problemas y sus soluciones. El trabajo de elaborar mapas conceptuales es un proceso iterativo, que en este caso permitió vincular de manera clara los problemas con los objetivos, las causas con las estrategias y éstas con los proyectos de infraestructura. El proceso lógico terminó confluyendo en la identificación de los proyectos de inversión necesarios para el logro de los objetivos propuestos.

El segundo paso metodológico consistió en la ponderación del impacto territorial de los proyectos de infraestructura identificados en los mapas conceptuales microrregionales, utilizando un modelo de decisión multicriterio. Los sistemas de decisión multicriterio constituyen un campo interdisciplinario alimentado por fuentes diversas, que procuran orientar una decisión hacia la mejor opción con varias funciones objetivos simultáneas y un único agente decisor. En la experiencia realizada estos criterios fueron consensuados entre los equipos de trabajo con una multiplicidad disciplinaria característica.

Se construyó una matriz en la que se desagregó el concepto de impacto territorial en cuatro dimensiones: económico, ambiental, social y espacial -las mismas que fueron tomadas en cuenta en el primer ciclo del PET-, las que se abrieron a su vez en dos niveles de subcriterios. A cada uno de los criterios y subcriterios se le aplicó un coeficiente de ponderación, cuyo peso relativo fue definido por cada gobierno provincial.

En segunda instancia se asignaron puntajes a los proyectos preidentificados según su impacto en cada uno de los subcriterios finales, es decir, en el mayor grado de desagregación. Los puntajes de cada proyecto, en conjunto con las ponderaciones de los tres niveles de criterios, fueron ingresados a un software que los procesó. El resultado emitido por el programa fue un listado con el puntaje final de cada proyecto, surgido de una operación algebraica de multiplicar el valor asignado por el peso relativo de cada criterio y subcriterio y la suma final de dichos productos.

	Criterios 1		Criterios 2		Criterios 3	P 1	P 2	Escala de Puntaje
Peso		Peso		Peso				
0,30	ECONOMICO	0,20	Producci? Regional	0,33	Costos de producci?	0,8	0,9	Optimo= 1 Alto Positivo=0.7 a 0.9 Medio positivo= 0.4 a 0.6 Bajo Positivo= 0.1 a 0.3 Neutro= 0 Bajo Negativo=- 0.1 a -0.3 Medio Negativo= - 0.4 a - 0.6 Alto Negativo= - 0.7 a - 0.9 Negativo= -1
				0,33	Exportaciones	0,9	0,2	
				0,33	Volumen de Producci?	0,5	0,7	
		0,50	Empleo	0,75	Generaci? de Empleo	0,3	0,5	Optimo= 1 Alto Positivo=0.7 a 0.9 Medio positivo= 0.4 a 0.6 Bajo Positivo= 0.1 a 0.3 Neutro= 0 Bajo Negativo=- 0.1 a -0.3 Medio Negativo= - 0.4 a - 0.6 Alto Negativo= - 0.7 a - 0.9 Negativo= -1
				0,25	Car? ter del empleo	0,2	0,7	
				0,50	Diversificaci? sectorial	0,7	0,2	
		0,30	Diversificaci? Econ? ica	0,50	Diversificaci? productiva	0,7	0,5	Optimo= 1 Medio Positivo= 0,5 Neutro= 0
					Vivienda y saneamiento b? ico	-0,3	0,5	
		0,20	SOCIO - CULTURAL	0,80	Accesibilidad	0,40	Salud	0,3
0,40	Educaci?					0,5	0	
0,20	Identidad local					-1	0	
0,20	Cultura e identidad			0,80	Patrimonio Cultural y/o Natural	-1	1	Impacto += 1 Impacto neutro= 0 Impacto -= -1

Figura 5 – Esquema de Matriz Multicriterio adoptada

El resultado obtenido para cada microrregión provincial fue un menú ordenado de opciones de intervención en función del impacto de la infraestructura en el territorio. En caso de proyectos cuyo efecto involucra más de una microrregión fueron ponderados diferenciadamente en cada una de ellas. El esquema metodológico propuesto estuvo orientado a lograr que tanto las particularidades del territorio como las de la infraestructura confluyeran en una mirada estratégica y dieran cuenta de la interacción entre ambos. De esta manera se evitó que la escala de los proyectos fuera el factor determinante en su valoración, ocupando un lugar central su adecuación a los objetivos planteados para el territorio en el que se inserta.

El tercer paso metodológico consistió en el estudio de sinergias o impactos cruzados entre las alternativas de inversión identificadas, para evaluar de qué manera cada uno de los proyectos incide en el cumplimiento de los objetivos de los otros, siempre dentro de los límites de cada microrregión. La evaluación se realizó a través de una matriz de doble entrada que analiza el impacto cruzado, estimando la relación entre proyectos según la

contribución que cada uno realiza a la concreción de los objetivos de los otros, valorada esta en una escala discreta entre 2 y -2.

La cuarta y última etapa del trabajo a nivel provincial fue la elaboración de una cartera de proyectos integrada y ponderada, resultado de la consideración y el análisis que cada equipo provincial hizo de los productos obtenidos. La conformación del listado final provincial no se hizo a través de una agregación lineal o aritmética, sino de la lectura interpretativa de la información producida en cada etapa, nuevamente a la luz de la cartografía general del territorio. El mapa de proyectos ponderados requirió una nueva revisión de los modelos deseados, en búsqueda de la consistencia necesaria entre estos y la cartera preliminar de proyectos ponderados, en una nueva instancia iterativa. Para la realización de esta etapa fue fundamental la interconsulta con los responsables político-institucionales de las áreas de planificación territorial.

5.3 Ponderación de proyectos a escala nacional

Dada la cantidad y complejidad de la información a manejar, el trabajo a escala nacional requirió de la búsqueda de nuevos procedimientos metodológicos, acerca de los cuales se fue explorando sobre la marcha. Su objetivo marco fue articular los grandes lineamientos pautados originalmente en el Modelo Deseado Nacional resultante del Avance I del PET, con los ajustes realizados por las provincias en esta segunda etapa. Y partiendo de ello, de las carteras de proyectos ponderadas al mismo nivel y de los datos aportados por organismos nacionales, identificar un listado de de proyectos de infraestructura de impacto estratégico a nivel nacional. El procedimiento constó de instancias de diverso tipo, desde la compilación y sistematización de información, construcción de cartografías temáticas, rondas de consulta intersectoriales, redefinición de criterios de evaluación, hasta la aplicación de nuevos procedimientos de ponderación de los proyectos asentados en una visión nacional.

En primera instancia se elaboró una base de datos que unificó todos los proyectos provenientes de las carteras provinciales hasta diciembre de 2010, resultando en un total de 2950 proyectos. Se realizó a posteriori un trabajo de consulta con diferentes fuentes – Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), Sistema Integral de Gestión de la Obra Pública (SIGOP), Presupuesto Plurianual, Plan Energético Nacional y otros de similar naturaleza- para constatar cuáles de los proyectos se encontraban con decisión firme de ejecución.

El siguiente paso fue filtrar el listado seleccionando los proyectos estratégicos según su escala de impacto, considerando aquellos cuya área de influencia implicaba un peso importante en una provincia entera o a más de una provincia. Los tipos de proyectos considerados en este nivel fueron infraestructuras de gran volumen y pequeñas intervenciones de carácter estratégico. En el primer caso se trata de obras de grandes dimensiones y extensión física en el territorio, como por ejemplo todos los tramos correspondientes a la RN40 que interconecta de norte a su el oeste cordillerano. Como ejemplo del segundo caso se pueden mencionar algunos pasos de frontera, donde las obras físicas son frecuentemente modestas pero potencian las posibilidades de vinculación y tienen un rol clave para viabilizar la relación entre microrregiones débilmente conectadas con los mercados regionales. Se identificaron asimismo infraestructuras de enclave, que tienen la particularidad de estar localizadas físicamente en un punto muy circunscripto del territorio, pero con fuerte impacto a nivel regional o nacional, tales como las centrales hidroeléctricas.

Como resultado de la interconsulta con organismos nacionales ejecutores se incorporaron aquellos proyectos considerados estratégicos que se encontraban en etapa de preinversión. El criterio adoptado en este caso fue su contribución al cumplimiento de los objetivos definidos en el Avance I del Plan Estratégico Territorial, tales como: su efecto reparador de la inequidad respecto de las regiones más desfavorecidas en la distribución histórica de la inversión pública; su aporte a la formación de un ambiente favorable para la creación genuina de empleo y riqueza; el refuerzo a la interacción entre empresas privadas y públicas, entre otros

Contando con esta integración de la información de base, se organizaron instancias de trabajo conjuntas con los equipos de todas las provincias en las que se analizaron las complementariedades, continuidades, incoherencias y repeticiones entre los proyectos propuestos. De esta instancia de trabajo resultó la definición concertada de un mapa integrado con los proyectos regionales e interregionales de impacto territorial a nacional. Paralelamente se acordó que el criterio que se implementaría para la ponderación de su impacto territorial a nivel nacional sería la contribución de cada uno al cumplimiento de los objetivos propuestos en el PET, los cuales se resumen en la siguiente planilla:

Objetivos del PET	Criterios de ponderación
Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento	Promoción del crecimiento de la producción
	Estímulo a la diversificación económica
Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes	Mejora de la conectividad
	Fomento de los centros de referencia local y/o regional
	Mejora del acceso a servicios y equipamiento básicos
Contribuir a la valoración del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable	Pautas de uso sustentable de los recursos naturales y el suelo
	Preservación del patrimonio natural y cultural

Se compilaron los datos relevantes de cada proyecto, apelando a las fuentes originantes; fundamentalmente los organismos ejecutores del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la aportada por los propios equipos provinciales, provenientes de sus paralelos respectivos. A la hora de evaluar los impactos por criterio, se contó con trabajos aportados por otras fuentes ministeriales, tales como los mapas productivos elaborados por la Secretaría de Política Económica de la Nación; la dinámica de urbanización del sistema de asentamientos humanos aportada por el Programa Argentina Urbana; el mapa de amenazas y vulnerabilidades diseñado por el Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, entre otros.

El proceso de ponderación de los proyectos se realizó de manera análoga al implementado en cada provincia. Las microrregiones de referencia fueron esa vez sustituidas por las macrorregiones en que se divide el Modelo Deseado Nacional – áreas a desarrollar, a potenciar y a cualificar, debidamente actualizadas-, y se asignaron pesos a cada criterio de ponderación según el tipo de área. Se incorporaron criterios complementarios a los antes mencionados, tales como: complementariedad entre proyectos (aporte que pueden hacer proyectos asociados, concatenación de infraestructuras o tramos de un sistema, como en el caso de grandes obras viales);

temporalidad de los impactos (vida útil en operación, excluyendo los impactos durante su construcción); ponderación provincial (peso relativo a nivel provincial).

Por último se procedió a la asignación de puntajes según rangos de impacto, valorando cada proyecto según los criterios predeterminados. Esto dio como resultado un listado de proyectos ponderados en orden a su impacto territorial, que constituye un menú susceptible de discriminar y cartografiar de diversas maneras: por sector; de manera integrada según recortes territoriales; según su contribución a objetivos de planificación, etc.

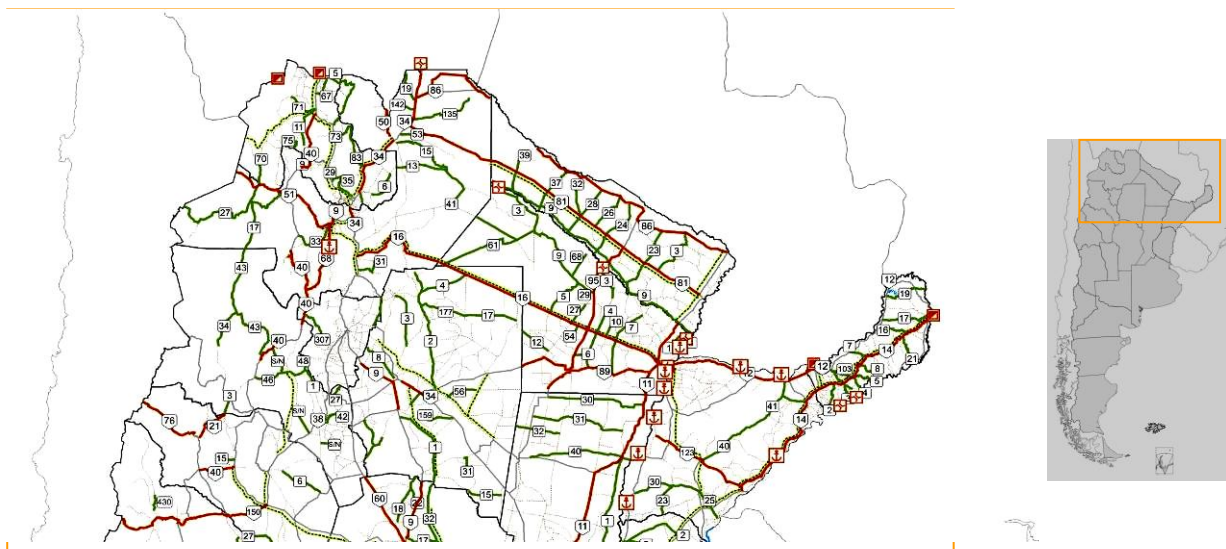


Figura 6 – Mapa Regional de cartera de proyectos viales

5.4 Balance de resultados

Del balance del trabajo llevado a cabo hasta la fecha, se destacan los siguientes resultados que complementan al estrictamente documental: en primer lugar, la reapertura del debate en los organismos públicos sobre la importancia de planificar las inversiones en infraestructuras y equipamientos en el marco de escenarios de planificación territorial estratégica; en segundo lugar la apropiación de las herramientas metodológicas propuestas para su ejecución permanente a nivel provincial y en ciertos casos también a nivel municipal, lo cual representa un salto cualitativo en términos de capacidades instaladas y en tercer lugar, el aporte al objetivo de institucionalizar la planificación a partir del protagonismo que cobraron las áreas de planeamiento territorial al interior de los gobiernos provinciales, como producto del trabajo intersectorial. Esto tiene su réplica a nivel de los organismos del Estado Nacional, donde se ha podido detectar un positivo cambio de tendencia que ressignifica el trabajo intersectorial e interdisciplinario, como una de las claves de la optimización de la inversión pública.

Resta la concreción de otros pasos relevantes de cara a consolidar la metodología y lograr su aplicación como procedimiento en todos los niveles de gobierno. Las primeras refieren a la incorporación de variables cuya vacancia se detectó a lo largo del proceso de trabajo, como por ejemplo, la ampliación de la perspectiva de planificación al espacio territorial marítimo o el fortalecimiento de la metodología de análisis prospectivos de desarrollo regional. Y las segundas remiten a la elaboración de indicadores de seguimiento y monitoreo que, asociados a la sistematización de la metodología, viabilicen su traducción en procedimientos administrativos de carácter vinculante.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión, cabe responder a la consigna que enmarca esta ponencia ¿Qué tan integradas están la planificación territorial y la del transporte en la Argentina? Hacerlo de manera taxativa –por la positiva o por la negativa-, sería sinónimo de no dar cuenta de la historia heredada ni de que los cambios en la lógica de toma de decisiones en procesos de naturaleza multiactoral, son lentos y se inscriben en cambios culturales. Cambios que suponen la acumulación del poder y de la densidad institucional necesarias como para revertir las tendencias.

En este contexto se puede afirmar que en la Argentina se está transitando un camino auspicioso. Como se ha expuesto con anterioridad, el gobierno iniciado en el año 2003 marca un cambio de tendencia significativo en materia de planificación del territorio: asume la planificación y el ordenamiento territorial como responsabilidad indelegable del estado; plantea principios clave respecto del modelo territorial al que apunta en el marco de la estrategia de desarrollo que lo distingue e impulsa un proceso de planificación territorial que involucra a todos los estamentos de gobierno.

La construcción de nuevas prácticas en este sentido no se resuelve por decreto. Por el contrario, se trata de procesos que no se consolidan por la suma de productos sino por un trabajo sostenido, que incluye la difusión, la capacitación, la concertación entre actores sociales, el diseño de nuevos procedimientos administrativos y la construcción de un nuevo andamiaje jurídico. Bajo esta óptica, entendemos que los avances que se vienen realizando en la República Argentina, constituyen pasos fundamentales que apuntan a la efectiva integración entre la planificación del territorio y las decisiones en materia de políticas públicas e inversiones sectoriales.