

# Políticas territoriales en los territorios de la complejidad. Desafíos para los saberes y las prácticas\*

## *Territorial policies in the territories of complexity. Challenges for knowledge and practices*

Jorge Blanco

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Argentina.

[joblanco@uba.ar](mailto:joblanco@uba.ar)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2258-4540>

Recibido: 3 de octubre de 2023 || Aprobado: 10 de mayo de 2024

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.35-102>

### Resumen

El artículo presenta, a modo de ensayo, algunas reflexiones sobre la necesidad y las posibilidades de implementar políticas territoriales en el contexto actual de múltiples territorialidades. Después de examinar algunos de los rasgos determinantes de los territorios contemporáneos, se aborda la idea de múltiples configuraciones territoriales y se la vincula con las variables geometrías del poder. Se repasan algunas de las características de las políticas territoriales en América Latina, durante las últimas décadas y, finalmente, se presentan desafíos para la producción de políticas territoriales apropiadas a las condiciones sociales y políticas del presente. Un primer desafío remite a la integralidad de las políticas, bajo los imperativos de la equidad social y la sostenibilidad, en tensión con las presiones y prioridades de los actores capitalistas más concentrados, y con la estructura burocrática del Estado. Esto implica el planteo de políticas sectoriales en clave social y territorial simultánea. Un segundo desafío se expresa en la necesidad de articulación vertical de políticas, en el marco del federalismo y aceptada la opción por las competencias concurrentes en materia de colaboración y solidaridad entre los niveles de estatalidad. Un tercer desafío propone abordar la cuestión de los nuevos esquemas institucionales que atiendan a las variables geometrías de los problemas territoriales.

Palabras clave: Territorio; Redes; Políticas territoriales, Geometrías del poder

### Abstract

The article presents, as an essay, some reflections on the need and possibilities of implementing territorial policies in the current context of multiple territorialities. After examining some of the determining features of contemporary territories, the idea of multiple territorial configurations is addressed and linked to the variable geometries of power. Some of the characteristics of territorial policies in Latin America during the last decades are reviewed and, finally, challenges are presented for the production of

---

\* Las ideas desarrolladas en este texto fueron presentadas en la Conferencia de cierre de las *VI Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina* y *XII Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas*. Coordinación: Dra. Josefina Di Nucci.

territorial policies appropriate to the social and political conditions of the present. A first challenge refers to the comprehensiveness of the policies, under the imperatives of social equity and sustainability, in tension with the pressures and priorities of the most concentrated capitalist actors, and with the bureaucratic structure of the State. This implies the proposal of sectoral policies in a simultaneous social and territorial key. A second challenge is expressed in the need for vertical articulation of policies, within the framework of federalism and accepted the option for concurrent powers in terms of collaboration and solidarity between levels of statehood. A third challenge proposes addressing the issue of new institutional schemes that address the variable geometries of territorial problems.

Key words: Territory; Networks; Territorial policies; Geometries of power

## Introducción

La temática "*Territorios de la complejidad, retos mundiales y compromisos locales*" abre una buena oportunidad para sistematizar algunas reflexiones en torno a las políticas territoriales. Es un tema de agenda, que me preocupa particularmente y con el que, de alguna manera, he estado vinculado en parte de mi trayectoria profesional.

La preocupación parte de una serie de convicciones:

~ Creo necesaria (y urgente) la implementación sistemática de un conjunto de políticas territoriales integrales que den cuenta de las demandas de equidad social con perspectiva ambiental. Dejo marcados aquí esos dos imperativos.

~ Creo necesario (y urgente) articular saberes y prácticas, tal como señala el subtítulo del artículo. De allí que, además del análisis crítico de las políticas, considere imprescindible avanzar en el involucramiento directo con esas políticas a través de diversas prácticas.

Las condiciones, características, maneras de producción y de implementación y posibilidades de realización de ese tipo de políticas están en estrecha relación con los "territorios de la complejidad".

El texto tiene dos partes principales. En la primera abordaré algunas cuestiones sobre la dinámica de los territorios contemporáneos. En la segunda, acercaré algunas reflexiones sobre las condiciones para la formulación de políticas territoriales.

## Preguntas disparadoras

En un artículo de 2020, Rogério Haesbaert señala que uno de los principales elementos a considerar para entender los usos y dimensiones clave del concepto de territorio en América Latina es que «territorio» es simultáneamente utilizado en tres sentidos: como categoría de la práctica (concepción del sentido común, como condición de vida cotidiana de los grupos sociales y como herramienta de lucha de diferentes movimientos sociales), como categoría normativa (enfocada no tanto en «qué es» el territorio, sino en «qué debería ser», vinculada al uso del concepto en el marco de las políticas públicas y la

planificación) y como categoría de análisis (teórica y metodológicamente elaborada a través de la reflexión intelectual).

Podríamos agregar que estos tres sentidos del uso del concepto de territorio en América Latina no son compartimentos separados, sino que, muy por el contrario, se retroalimentan y se tensionan en el intercambio entre académicos/as, movimientos sociales y prácticas políticas estatales.

Tomando esta propuesta de Haesbaert para desplegar una serie de preguntas:

- ~ ¿Cómo se articulan estos tres sentidos (prácticas, normativas, reflexión académica) al pensar en las políticas territoriales?
- ~ ¿Cómo los debates académicos se traducen, se incorporan, impactan e informan las prácticas políticas y la construcción de políticas territoriales?
- ~ ¿Cómo se articulan las prácticas sociales en la producción (coproducción) de políticas territoriales?
- ~ ¿Qué tipo de iniciativas/normas son útiles para regular?/acordar? (no ordenar) el uso de los territorios considerando la categoría de las prácticas? ¿Cuál es el verbo para este tipo de normas, ya que no es «ordenar»? (Haesbaert, 2008).

Para Haesbaert (2020), la especificidad latinoamericana en el uso del concepto de territorio se da más por la combinación de fenómenos, que por la singularidad de los mismos. Por un lado, un rasgo específico es la pluralidad y multiplicidad de sujetos sociales que actúan en torno a las disputas por el territorio, frente al concepto de territorio predominante en el mundo anglosajón, fuertemente ligado al Estado como actor privilegiado. En particular, se destaca la categoría de territorio a partir de las prácticas de los grupos subalternos (sobre todo indígenas y campesinos), cuyas formas de vida están estrechamente ligadas a la base territorial en un sentido integral y multidimensional (Fernandes, 2012), rompiendo con la visión dicotómica entre materialidad y espiritualidad, entre sociedad y naturaleza.

La idea de territorio usado puede ser de gran utilidad para entender las políticas territoriales. Milton Santos nos dice que “el territorio es un conjunto de formas, pero el territorio usado es un conjunto de objetos y acciones, sinónimo de espacio humano, espacio habitado” (Santos, 1994, p. 16). Silveira amplía la idea:

[...] el territorio usado podría ser entendido, ontológica y epistemológicamente, como un híbrido porque, lejos de ser una mixtura de formas puras, su existencia adviene de una materialidad impregnada de acción, que incluye la denominada naturaleza, y del uso de las cosas, que es la acción humana creando la materialidad y dándole sentido o, en otras palabras, el trabajo y la política. (Silveira, 2014, p. 17)

Territorio usado, como construcción histórica, y territorio siendo usado, como actualidad.

Articulando esta perspectiva con las propuestas de Moraes y da Costa (1987), podemos ver al territorio como un concepto que expresa las diferentes formas concretas de valorización, apropiación y uso del espacio. Estos tres procesos expresan las tensiones propias de las relaciones de poder, por lo que los territo-

rios se vuelven una arena de disputa en la trama de poder de múltiples actores atravesando esa dimensión de práctica de la vida cotidiana.

La idea de territorio como espacio apropiado por la sociedad está explícitamente presentada por Raffestin (1993), para quien el territorio es el resultado de una acción conducida por un actor que se apropia concreta o abstractamente de un espacio. Por su parte, da Costa (1995) sostiene que la proyección que hace todo grupo social de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio. La apropiación y transformación de un espacio por parte de una sociedad implica entonces la construcción de un territorio, su uso, su conversión en un «territorio usado» (Santos y Silveira, 2004).

Siguiendo una síntesis que hemos elaborado con Natalia Lerena, señalamos que son múltiples los aportes de este enfoque, tanto para la comprensión analítica de la complejidad del abordaje del territorio como para una aproximación metodológica que puede hacerse operativa en el análisis de los conflictos territoriales (Blanco y Lerena, 2020). Algunos de los aspectos centrales están relacionados con la activación del análisis de las articulaciones entre los «sistemas de objetos y sistemas de acciones», entendidos como un conjunto indisociable y solidario (Santos, 2000). La materialidad es el resultado y al mismo tiempo condición para las decisiones sociales, lo que le confiere espesor histórico al análisis del territorio usado. Esa dimensión histórica también se incorpora a través de las periodizaciones de los usos del territorio en diferentes momentos históricos (Santos y Silveira, 2004), vinculados a sucesivas divisiones territoriales del trabajo. El territorio está formado por lugares contiguos y lugares en red, que son los mismos lugares “pero conteniendo simultáneamente funcionalizaciones diferentes, quizás divergentes u opuestas” (Santos, 2000, p. 16), lo que sienta las bases para pensar los conflictos por el uso de los territorios.

El análisis del territorio usado se plantea desde una perspectiva constitucional y relacional; la primera centrada en “la trama de objetos, acciones y normas en tanto elementos que lo forman” y la segunda considerando “las diferentes escalas de manifestación del espacio desde el mundo al lugar pasando por la formación socioespacial”, como expresa Silveira (2011, p. 2).

### **Los territorios de la complejidad**

Las dinámicas de los territorios del presente son imposibles de sintetizar. La variedad de situaciones histórico-geográficas participan al mismo tiempo de dinámicas universalizadoras y particularizadoras. Universalizadoras en tanto se pretende imponer unas formas de uso de los territorios, hegemónicas y homogéneas, en especial aquellas que Santos y Silveira (2004) han denominado uso corporativo del territorio. Particularizadoras, en tanto la historia territorial crea condiciones únicas en las cuales los lugares, no sólo adaptan, transforman o resisten esas pretensiones de homogeneidad, sino que también crean una diversidad de usos del territorio, propias, singulares.

Diversos investigadores han llamado la atención hacia rasgos típicos de los territorios contemporáneos, constituidos por procesos, pero también por «formas de ver»:

~ Un aspecto crítico enfatiza la **dimensión temporal**, el cambio constante pero repentino e impredecible a veces, opuesto a las visiones estáticas. Se destaca la impronta diferencial de esos cambios, con temporalidades variadas, aceleraciones, letargos, implosiones en el marco de una aceleración contemporánea selectiva, que activa fragmentos y porciones del territorio en momentos precisos. Y que incita a la demanda interminable de mayor velocidad y fluidez, en particular para los agentes hegemónicos, que marcan la temporalidad dominante en el mundo contemporáneo (Santos, 2000).

~ **Territorios “en movimiento”**, resignificados por el paradigma de la movilidad como una lente para mirar las sociedades contemporáneas. El trabajo pionero de Sheller y Urry ha realizado una primera sistematización del paradigma de la movilidad como un nuevo marco para analizar unas sociedades en las que “todo el mundo parece estar en movimiento” (2006, p. 207). La movilidad focaliza la atención en el rol que personas, objetos, ideas e informaciones juegan en la vida social. Las ideas principales están referidas a las múltiples movilidades que caracterizan globalmente el mundo del siglo XXI (migrantes y refugiados, profesionales cosmopolitas, viajeros por negocios, turistas, estudiantes internacionales, viajeros por servicios médicos, movimientos militares, *commuters*, entre otros). La propuesta destaca las multiplicidades de tiempos y escalas, la articulación entre transporte y comunicaciones imbricados en el movimiento, la complejidad de los sistemas que facilitan ese movimiento y, en especial, la conformación de redes (Blanco, 2017).

~ **Territorios fragmentados**, con porciones que resultan de una dinámica a la vez articuladora y disgregadora. Resultan en territorios relacionales, unidos, atravesados y ordenados/«desordenados» por redes, que los vinculan con el mundo, pero que son altamente selectivas, incluyentes y excluyentes al mismo tiempo (Blanco, 2017).

~ **Territorios atravesados por múltiples lógicas espaciales**, como las de los flujos y los lugares señaladas anticipadamente por Jordi Borja y Manuel Castells (1998) o las areales y reticulares actualizadas por Haesbaert (2014), que se encuentran en tensión entre procesos que se explican en el marco de la contigüidad y procesos que sólo son inteligibles a través de lógicas en red, pero que tienen su expresión concreta en los lugares. Un aporte significativo del estudio de las redes se basa en su vinculación con una perspectiva relacional en Geografía. Massey sostiene que “el espacio es producto de interrelaciones” (2005, p. 104). Estas interrelaciones no son cualidades de un espacio ya definido sino que son constitutivas: es en ese relacionarse que se constituye el espacio, no una esencia sino un devenir. Las redes que nos interesan traen al centro de la escena, inmediatamente, un conjunto de relaciones entre sujetos, lugares/territorios y sistemas técnicos, con una fuerte impronta sobre nuestras percepciones del espacio y del tiempo. El espacio, así constituido, tiene posiciones relativas, en la que cada localización remite al conjunto y en el que la dinámica

y el cambio son cualidades fundamentales (Raffestin, 1993). En las caracterizaciones más habituales, las redes son vistas como “un conjunto de objetos interconectados y reunidos por sus intercambios de materia e información”, a las que se agregan “flujos, nodos, contactos a larga distancia siguiendo vías” (Gras, 2001, p. 130). En este tipo de aproximación el acento está puesto en la materialidad y en la organización de los sistemas técnicos, lo que deja de lado el conjunto de actores sociales y los procesos asociados con ese conjunto material. Siguiendo a Milton Santos (2000) propongo partir de la presencia de dos componentes articulados: una arquitectura formal y una organización social. La primera hace referencia a los componentes materiales; la segunda pone de relieve que las características que adoptan esos componentes materiales sólo se comprenden cuando se analiza quiénes son los actores que conforman y comandan esa red. Es, además, esa organización social la que regula el funcionamiento de las redes a través de normas y códigos.

~ **Territorios multiescalares**, que rompen con las ideas cartográficas de escala, como así también con las rigideces de los niveles espaciales o de estatalidad (local, provincial, regional, nacional y regional supranacional). Un artículo de Marston (2000) ya se focalizaba en la «construcción social de la escala», señalando su vinculación directa con los procesos de producción, consumo y reproducción social, con las relaciones de poder produciendo escala.

~ **Territorios híbridos** en muy diversos sentidos. Por ejemplo, el ya mencionado de sistemas de objetos y de sistemas de acción propuesto por Milton Santos como otras formas de hibridación tales como las composiciones “sin una forma predefinida que acontecen en las intersecciones y articulaciones entre lo que concretamente hacen las personas, los animales, las plantas, las cosas y/o la infraestructura en contextos determinados” (Urrutia, 2020, p. 189).

~ **Territorios que se constituyen como arena de poder multiactorales**. Ya señalé que uno de los rasgos específicos de los territorios en América Latina, identificado por Haesbaert, se refería a la pluralidad y multiplicidad de sujetos sociales que actúan en torno a las disputas por el territorio. Actores estatales, organizaciones y movimientos sociales, corporaciones y empresas de distintos perfiles y escalas de reproducción económica, trabajadores con diferentes niveles de organización, organizaciones no gubernamentales de escalas variables, etcétera. En la teoría política el análisis de las estrategias, las ideas, los intereses y las formas de operar de los actores dependen, esencialmente, de factores derivados de los recursos de que disponen y de su posición institucional (Subirats *et al.*, 2008; Jaime *et al.*, 2013). Joan Subirats presenta un esquema del conjunto de recursos del que pueden disponer los actores y que incluyen, entre otros, el apoyo político, la fuerza, el derecho, los recursos humanos y económicos, patrimoniales, cronológicos, de información, de organización y de confianza. Llamo la atención sobre el riesgo de considerar los actores estatales como un conjunto homogéneo y carente de contradicciones (el proceso de debate de anteproyectos de Ley de Humedales deja en claro algunas de esas contradicciones expuestas entre legisladores, integrantes del poder ejecutivo y gobernadores). Tam-

bién llamo la atención sobre el riesgo de considerar distinciones rígidas y no reconocer los vasos comunicantes entre actores que tienen una historia de relaciones, se entrecruzan y pueden representar intereses comunes no siempre explicitados.

~ **Los territorios de la complejidad son territorios en disputa**, este es un rasgo central y una «forma de mirar» los territorios, con preguntas sistemáticas sobre las condiciones materiales y simbólicas de esas disputas.

Una agenda incompleta de las disputas territoriales más frecuentes podría estar integrada por:

- » Disputas por la apropiación y uso de los recursos naturales/bienes comunes.
- » Disputas por las condiciones más generales del ambiente de la Tierra.
- » Disputas por el patrimonio natural y cultural, procesos de patrimonialización.
- » Disputas por las condiciones de producción/modelos productivos.
- » Disputas por las condiciones territorializadas de trabajo y de vida.
- » Disputas por la urbanización, acceso a la vivienda, a los servicios, a la centralidad, a las condiciones del hábitat.
- » Disputas por la circulación y la movilidad.

Parto de esta diversidad de dinámicas de los territorios contemporáneos y de la diversidad de conflictos, apenas esbozados, para plantear la idea de que territorios y conflictos asumen múltiples «territorialidades» y configuraciones, y que, quizás parafraseando a Massey (2009), se pueda hablar de las variables geometrías del territorio y asociarlo con las variables geometrías del poder y, tal vez, con las variables geometrías de las políticas territoriales (con el uso del término geometría visto con la complejidad que tratamos de sostener y no como un retorno al espacio de las geografías analíticas).

Señalo algunos ejemplos de Argentina como potenciales entradas para el planteo de políticas territoriales:

~ El mapa de la dinámica demográfica a nivel departamento de los últimos períodos intercensales (2001-2010 y 2010-2022) muestra una intensa fragmentación del territorio. Sería difícil caracterizar a la mayor parte de las provincias como de bajo, moderado o alto crecimiento demográfico y aspirar a que esa clasificación sea representativa de una situación generalizada. Los vectores económicos son claves para la comprensión de esas dinámicas y así es como se observan crecimientos acelerados y vertiginosos en contextos que pierden sistemáticamente población, mucho más allá de la antigua migración rural-urbana. Especialmente críticas son las situaciones vinculadas con el turismo, la valorización temporaria de recursos naturales no renovables como la minería y los hidrocarburos, las periferias metropolitanas o los modelos de producción agrícola, que impactan directamente sobre los mercados de trabajo. Políticas territoriales específicas sobre el sistema de asentamientos, tales como la de vivienda, la provisión de equipamientos y de servicios; y estrategias de movilidad podrían requerirse en estas situaciones particulares en una mirada territorial que vaya más allá del núcleo urbano en crecimiento.

~ La cartografía de la producción sojera exhibe, a lo largo de las últimas décadas, un patrón expansivo desde la zona núcleo inicial hacia el noreste (Chaco), noroeste (Santiago del Estero, Salta), oeste (San Luis) y sudeste de la provincia de Buenos Aires. El despliegue territorial del modelo socioproductivo sojero implica procesos de densificación de la producción, avances sobre áreas agrícolas o ganaderas o avances sobre áreas sin uso agropecuario previo. Modelo homogéneo que trae implicancias disímiles en términos territoriales en cada contexto particular: fortalecimiento de centros intermedios en el área pampeana, desplazamientos de campesinos y comunidades indígenas en el noroeste, avance sobre bosques nativos, contaminación de suelos y agua y afectación a la salud debido a los agroquímicos. Nos habla de las necesidades de políticas ambientales, de protección de los bosques nativos, de tenencia segura de la tierra, de fortalecimiento de modelos de producción agropecuaria alternativos.

~ El Ministerio de Trabajo ha construido, a partir de datos de empleo, «áreas económicas locales». Son áreas que surgen a partir de los flujos de empleo registrado privado hacia y desde las distintas localidades, los denominados «movimientos diarios pendulares» o desplazamientos diarios que realizan las personas entre el domicilio y el trabajo (Mazorra *et al.*, 2005). Se trata de unidades territoriales urbano rurales que dan cuenta de cuencas espaciales de empleo, es decir, de áreas en las que se vinculan funcionalmente trabajadores y empresas. Los resultados son subsistemas urbanos articulados por una dinámica cotidiana. ¿Cómo se articulan las iniciativas en materia de vivienda, de movilidad, de equipamientos, las sectoriales productivas y el ordenamiento de usos del suelo en estas «áreas económicas locales»?

~ Los indicadores de circulación que miden la intensidad del tránsito en la red vial (el tránsito medio diario anual) dan cuenta de la conformación de subsistemas microrregionales de articulación. Esto es, conjuntos urbano-rurales que muestran una interacción visible en la movilidad, con distintas extensiones y diferentes conformaciones. Más allá de las regiones metropolitanas se observa intensa circulación en el área urbano-rural del Alto Valle del Río Negro y Neuquén; en el conjunto metropolitano y de oasis de Mendoza, San Rafael y San Juan; entre Puerto Madryn, Trelew y Rawson y entre Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Colonia Sarmiento; en el corredor de la Autovía 14; en el corredor urbano-rural de la Ruta 38 en la provincia de Tucumán; en el corredor del río San Francisco en Salta y Jujuy, sólo para mencionar algunos ejemplos (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios [MINPLAN], 2011). ¿Qué políticas de infraestructura, de servicios y equipamientos sociales, de movilidad, de vivienda y productivas se pueden articular en estos conjuntos?

La serie de *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, coordinada por Gabriela Merlinsky (2014) da una idea integral de la variedad de contextos territoriales que asumen estos conflictos a lo largo y a lo ancho del país.

Cuencas hídricas, ecorregiones, regiones metropolitanas, megarregiones (Ciccolella y Mignaqui, 2021), microrregiones, corredores, ciudades en red, son ejemplos de estas distintas geometrías territoriales, susceptibles de constituirse como ámbito para las políticas territoriales.

¿Por qué las preocupaciones por las políticas territoriales?

Pareciera ser unánime el diagnóstico que sostiene que estamos en un momento crítico en la historia y en la conciencia de la humanidad. Quiero señalar que al menos dos aspectos son centrales en esa declaración de criticidad. Por un lado, las condiciones ambientales; por otro lado, el aumento de las desigualdades sociales. Se trata de dos ejes imperativos para pensar las dinámicas socioterritoriales en tiempo presente y en tiempo futuro. Uno de irrupción más reciente en la agenda, otro de persistencia histórica, pero aparentemente sin la capacidad de conmover que tiene el primero de ellos. En un escenario más proclive a sensibilizarse por la crisis ambiental que por las injusticias sociales, conviene preguntarse sobre las formas de politización de ambas y por las implicancias para la acción que llevan aparejadas (Lopes, 2006); también por las múltiples articulaciones entre problemáticas ambientales y desigualdades sociales que, a esta altura, no pueden abordarse de manera separada de la interseccionalidad.

Entre las evidencias de este contexto que, a mi entender, reclaman un renovado lugar para las políticas territoriales, se encuentran:

- » El avance arrasador de las lógicas de los actores hegemónicos en los usos del territorio y las resistencias a la imposición de este modelo.
- » Las evidencias de concentración masiva de recursos en un limitado número de actores.
- » La explicitación de conflictos territoriales de diversos tipos en distintos contextos, como ya he señalado (expulsiones y desplazamiento, desposesión, gestión economicista de los bienes comunes, pérdida de biodiversidad, precarización del hábitat, restricciones en el acceso a derechos en el territorio, entre otros).
- » Los dilemas en América Latina sobre las tensiones entre ambiente y producción, producción y distribución de recursos, modelos de desarrollo.
- » Un activismo social sin precedentes.

Surge, en consecuencia la pregunta sobre si son necesarias las políticas territoriales. Si la respuesta es afirmativa vale preguntarse ¿qué tipos de políticas territoriales son necesarias? Del plano de la necesidad se pasa al plano de la posibilidad, ¿son posibles? ¿Cuáles son esas posibilidades y límites en el contexto de las dinámicas multiescalares actuales? ¿Qué formas de producción/acción (coproducción) de políticas territoriales son posibles?

### **Las políticas territoriales en los territorios de la complejidad**

Carlos de Mattos (1984) ha reconstruido una trayectoria de las políticas territoriales sistemáticas impulsadas desde el Estado en América Latina que da cuenta de los inicios formales en las décadas de 1950-1960 (con antecedentes pioneros en décadas anteriores). Estas preocupaciones se sitúan en el contexto de la reconstrucción europea post Segunda Guerra Mundial y de las discusiones sobre el «desarrollo» como un tema central para las sociedades latinoamericanas. El marco político admitía políticas territoriales orientativas, que intentaban cambiar

los parámetros para afectar la racionalidad del mercado, en un contexto de «desconfianza» hacia la planificación por su impronta soviética. Pero se acepta, en principio, el modelo norteamericano de cuencas hidrográficas, insospechado de pretensiones socialistas.

Los principales problemas disparadores eran las desigualdades regionales y la integración económica regional. En cuanto a las desigualdades regionales, un aporte significativo de la economía espacial de la época fue la preocupación por la dinámica del proceso de acumulación del capital en el territorio, indagando sobre la generación, apropiación diferencial, circulación y fijación del excedente económico (Melchior, 1975). En relación con la integración económico regional abarcaba dos dimensiones: la integración vía incorporación de áreas productivas y la integración como mercado para las economías capitalistas.

El tipo de planificación territorial era normativo, orientado a la producción de un plan escrito como centro y eje del proceso, privilegiando las dimensiones global y sectorial (y con limitada atención a la dimensión espacial).

Sólo para tener presentes unos ejemplos, algunas de las principales estrategias formuladas e implementadas por esos años se basaron en:

- » Desarrollo integrado de cuencas hidrográficas.
- » Regionalización y Polos de desarrollo, acertadamente criticados por Coraggio (1972) por las múltiples «filtraciones» del excedente económico.
- » Desarrollo rural integrado: con énfasis en la relación agricultura-espacio rural, que mostraba más interés en eficiencia que en las condiciones de vida de los pequeños productores.
- » Las reformas agrarias que, en contados casos, llegaron a tener alguna expresión política (Arruda Sampaio, 2005).

En la década de 1990, en el marco del apogeo de las políticas neoliberales, se pierde la mirada integral de un proyecto “nacional” y las políticas territoriales se vuelven fragmentadas, parciales o directamente se omiten, dado que “la perspectiva neoliberal sostuvo el carácter intrínsecamente perverso de la intervención estatal y la necesidad de restringir las funciones de la administración pública” (Cao *et al.*, 2015, p. 15). Cabe recordar que las políticas públicas constituyen “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”, en palabras de Oszlak y O’Donnell (2011, p. 565). Bajo el supuesto de la mayor eficiencia del mercado en la asignación de recursos se dejó de lado toda perspectiva de visión conjunta del territorio bajo el imperativo de la competitividad y con el postulado de la supuesta inviabilidad de los espacios que no se adaptaran a las necesidades hegemónicas. La fragmentación e individualización propias del neoliberalismo tuvo su correlato en la proliferación de planes urbanos relativamente autónomos y procurando conectar directamente lo local con lo global, en lo posible sin las mediaciones de un Estado nacional, que estuvo muy presente para habilitar el conjunto de normas que dieron fluidez a la globalización (liberalización, privatiza-

ciones, desregulaciones, entre otras), pero al mismo tiempo estuvo decidido a no asumir problemáticas generalizadas a modo de conflictos territoriales.

Los inicios de los años 2000 mostraron una nueva preocupación por la producción de políticas territoriales en varios países de América Latina, como reseñan los trabajos comparativos de Massiris Cabeza (2018). Ese nuevo posicionamiento de los estados nacionales ha producido una intensa actividad de políticas, planes y programas territoriales, bajo nuevas premisas más directamente vinculadas con la equidad social y la sostenibilidad ambiental (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2019). Este tránsito de la década de 1990 a la actualidad, muestra el paso de una matriz estadocéntrica hacia una matriz sociocéntrica y hacia lo que ha emergido como nuevas formas de reposicionamiento del Estado (Cao *et al.*, 2015) en el planteo de las políticas públicas, en el marco de una ampliada actividad social en torno a las cuestiones territoriales. Sin embargo, los resultados de esas políticas han sido más bien limitados, sin transformar las lógicas productivas que subyacen en las estrategias de usos de los territorios, lo que plantea serios interrogantes sobre la utilidad de dichas políticas y, en todo caso, la revisión de las diferencias entre el poder del Estado y el gobierno del Estado. Según Tzeiman (2021, p. 120), “las disputas libradas por dichos gobiernos [populares latinoamericanos a principios del siglo XXI] con distintos sectores del poder económico, financiero, mediático o judicial (con diferente énfasis según el país que elijamos) nos muestran con suficiencia la diferencia” entre poder del Estado y gobierno del Estado.

En conjunto, se conciben las políticas públicas en el marco del conflicto social, de las disputas de diversa naturaleza que atraviesan las sociedades contemporáneas (de clase, de género, culturales, étnicas, entre otras). En concomitancia, hay una relativa desconfianza de los consensos absolutos ante las iniciativas de las políticas públicas y se promueve un estado de alerta permanente en todas las etapas de las políticas públicas frente a los conflictos por la apropiación de los recursos y por las condiciones de implementación de las políticas.

Una potencial tipología de políticas territoriales reconoce, en principio, dos dimensiones. Una primera dimensión aborda directamente las políticas específicas sobre procesos y componentes del territorio. Aquí hay dos grandes grupos. Por un lado, las políticas de construcción material del territorio, que se dirigen directamente al sistema de objetos: infraestructura, asentamientos humanos, recursos naturales, redes de diversos tipos, usos del suelo, producción, etcétera. Por otro lado, las políticas que apuntan a regular la producción social (en sentido amplio) del territorio, y que incluyen normativas orientadas a producir y controlar usos del suelo, encarar procesos de ordenamiento territorial, gestionar el riesgo ambiental y tecnológico, etcétera. En este conjunto de políticas, es evidente que la carencia de acciones estatales explícitas libera la construcción del territorio vía la racionalidad del mercado y las estrategias de los actores más poderosos.

La segunda dimensión remite a la diversidad de políticas públicas sectoriales que se encuentran en el territorio. La estructura organizativa del Estado promue-

ve la formulación prioritaria de políticas públicas sectoriales (salud, educación, vivienda, transporte, seguridad, entre otras), pero esas políticas sectoriales se territorializan y, en consecuencia, se «encuentran» (se encarnan, se superponen, se integran o colisionan) en el territorio. Allí muestran sus sinergias, sus superposiciones y sus contradicciones.

Este encuentro en el territorio es primariamente con la trama social, las relaciones de poder y la configuración material y simbólica del territorio. Pero también es el encuentro de las políticas sectoriales entre sí. Así es como se superponen prácticas de agentes gubernamentales e iniciativas de planificación, aún de la misma área. Los planes sectoriales desterritorializados también son ejemplos de estos desencuentros, al promover acciones sectoriales sin una identificación clara de la territorialidad que asumen esas propuestas.

Es relevante, en este sentido, el hecho de que las políticas sectoriales tienen un despliegue territorial que, aún con la pretensión de universalidad, se topa con las diferencias socioterritoriales. Las políticas sectoriales tienen, en consecuencia, efectos territoriales, como pueden graficar diversos impactos de las políticas macroeconómicas (apertura económica, tipo de cambio, políticas migratorias) con implicancias regionales variadas. Se puede decir entonces, que se requieren políticas de diversos tipos sensibles a la diversidad de contextos territoriales.

Vale la advertencia de Doreen Massey, que nos recuerda que el espacio es político, es la esfera de posibilidad de la multiplicidad, producto de relaciones que deben realizarse, que siempre están por hacerse en un futuro en construcción. Estos rasgos dan cuenta inmediatamente de la conflictividad en los territorios que, más allá de la polisemia del concepto, enfatiza siempre la idea de «ámbito de las relaciones de poder». Dejo señalado que hay una tensión creciente entre los ámbitos jurisdiccionales de ejercicio del poder y los procesos socioterritoriales, que se traducen en múltiples «territorios» y, en simultáneo, variadas geometrías del poder, de acuerdo con la terminología acuñada por Massey (2009).

### **¿Qué desafíos para las políticas territoriales?**

Anteriormente, he señalado dos tensiones claves que deben abordar las políticas territoriales. Por un lado, la tensión entre un territorio delimitado políticamente como ámbito de acción y una dinámica territorial multiescalar y de formato variado. Por otro lado, la tensión en el marco de una red de relaciones de poder múltiple

En un sistema federal, la multiactorialidad se combina con competencias y responsabilidades distribuidas entre los diferentes niveles estatales. Esta articulación es crucial para que las estrategias tengan éxito y para la traducción de las políticas al lenguaje regional.

Un primer desafío se plantea en la integralidad de las políticas territoriales, cómo reconstruir ese conjunto de procesos en el «territorio como categoría de las prácticas cotidianas», en el espacio banal, en el espacio de todos. En esta línea se plantean los imperativos de la equidad social y la sostenibilidad en tensión con las presiones y prioridades de los actores capitalistas más concentrados, y

el planteo de políticas (ex)sectoriales en clave social y territorial simultáneas. Esto implica el pase de políticas sectoriales a políticas integrales en tensión con la estructura burocrática del Estado, predominantemente sectorial. La mirada de las políticas territoriales como instancias de articulación, abre la pregunta acerca de las particularidades de las políticas del lugar desde la proximidad y la conectividad (Amin, 2008).

Un segundo desafío se expresa en la necesidad de articulación vertical de políticas. Esto remite a las escalas de las políticas y las políticas de escala (Jessop, 2004); a la construcción de consensos y colaboración solidaria (Brugué *et al.*, 2005) y a la fortaleza institucional de todos los participantes en esa construcción de consensos. Comprende también el paso de una identificación delimitada y excluyente de competencias estatales hacia una concurrencia de responsabilidades entre los niveles de estatalidad, sin que esto signifique una recentralización.

Un tercer desafío propone abordar la cuestión de los nuevos esquemas institucionales que atiendan a las variables geometría de los problemas territoriales. Por un lado, esto remite a la necesidad de mecanismos novedosos y efectivos de coproducción de políticas, que exceden a lo que habitualmente se circunscribe a la participación social. El lugar de la multiplicidad de voces y de experiencias, las políticas con perspectiva de género, la participación de las comunidades indígenas, la generación articulada e imaginativa de iniciativas «desde abajo» y «desde arriba» son algunos de los aspectos. Por otro lado, la construcción de nuevas instancias institucionales también debería permitir abordajes novedosos para superar la tensión entre las lógicas de las redes y las lógicas areales (Hadjimichalis y Hudson, 2008).

Por último, quisiera remarcar que las políticas territoriales requieren debates democráticos, acuerdos mayoritarios (no consensos unánimes), y “forjar relaciones de fuerzas a partir de la activación popular que tengan la capacidad de articular una traducción virtuosa en la esfera estatal” según palabras de Tzeiman (2021, p. 124). Esto es esencial, no sólo para la instancia formal de la generación de productos de las políticas, como son las normas, los planes, programas y proyectos, y el diverso conjunto de acciones, sino para la necesaria militancia amplia, activa y colaborativa de esas políticas.

## Referencias

- Amin, A. (2008). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. En R. Fernández, A. Amin y J. Vigil (Comps.), *Repensando el desarrollo regional*. Miño y Dávila.
- Arruda Sampaio, P. (2005). La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada. *OSAL*, VI(16).
- Blanco, J. (2017). Redes. En D. Zunino Singh, G. Giucci y P. Jirón (Eds.), *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina* (pp. 153-159). Biblos.
- Blanco, J. y Lerena, N. (2020, del 24 al 29 de septiembre). El concepto de Territo-

- rio: usos, dimensiones y procesos claves desde la Geografía Crítica latinoamericana [ponencia]. *RC21/ Virtual Seminar/Contested Territories*.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32, 1-8.
- Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Prometeo.
- Comisión Económica para América Latina. (2019). *Planificación para el Desarrollo Territorial Sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2021). Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión urbana en el sudeste bonaerense (2000-2020). *Punto Sur*, 4, 47-71.
- Coraggio, J. (1972). Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo. *Eure*, 11(4), 25-39.
- da Costa, W. (1995). *O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil*. Editora USP.
- de Mattos, C. (1984). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. ILPES.
- Fernandes, B. (2012). Territorios, teoría y política. En G. Calderón y E. León (Coords.), *Descubriendo la espacialidad social en América Latina*. Itaca.
- Gras, A. (2001). Phénoménologie des réseaux et anthropologie de la dépendance de l'homme moderne dans les macro-systèmes techniques. En D. Parrochia (Dir.), *Penser les réseaux*. Champ Vallon.
- Hadjimichalis, C. y Hudson, R. (2008). Redes, desarrollo regional y control democrático. En R. Fernández, A. Amin y J. Vigil (Comps.), *Repensando el desarrollo regional*. Miño y Dávila.
- Haesbaert, R. (2008). Ordenamiento Territorial. *Boletim Goiano de Geografia*, 26(1), 117-124.
- Haesbaert, R. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para discutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 16, 9-29.
- Haesbaert, R. (2020). Território(s), numa perspectiva latino-americana. *Journal of Latin America Geography*, 19(1), 141-151.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Eure*, 29(89), 25-41.
- Lopes, J. S. (2006). Sobre processos de 'ambientalização' dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 31-64.
- Marston, S. (2000). The Social Constructions of Scale. *Progress in Human Geography*, 24(2), 219-242.

- Massey, D. (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En L. Arfuch (Comp.), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Paidós.
- Massey, D. (2009). Concepts of space and power in theory and in political science. *Documents d'Analisi Geografica*, 55, 15-26.
- Massiris Cabeza, A. (2018). Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. En J. Farinós Dasí (Coord.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI* (pp. 1211-1240). Tirant Humanidades.
- Mazorra X., Filippo A. y Schleser, D. (2005). *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos*. Serie Desarrollo productivo, núm. 57. CEPAL.
- Melchior, E. (1975). *Introducción al análisis económico-espacial*. CEPAL. Mimeo.
- Merlinsky, G. (2014). Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En G. Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. CICCUS.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Plan Estratégico Territorial de Argentina*. Avance II. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. MINPLAN.
- Moraes, A. y da Costa, W. (1987). *A valorização do espaço*. Hucitec.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-583). Buenos Aires.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma Geografia do Poder*. Atica.
- Santos, M. (1994). O Retorno do Território. En M. Santos, M. A. de Souza y M. L. Silveira (Coords.), *Território: Globalização e Fragmentação* (pp. 15-20). Hucitec-ANPUR.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel.
- Santos, M. y Silveira, M. L. (2004). *O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI*. Record.
- Sheller, M., & Urry, J. (2006). The new Mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38(2), 207-226.
- Silveira, M. L. (2011). Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización. *Uni-pluriversidad*, 11(3), 1-23.
- Silveira, M. L. (2014). El territorio usado, un caleidoscopio de divisiones del trabajo. *Revista Geográfica del Sur*, 5(7), 15-34.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tzeiman, A. (2021). *La fobia al Estado en América Latina: reflexiones teórico-polí-*

*ticas sobre la dependencia y el desarrollo.* UBA-Instituto Gino Germani.  
Urrutia, S. (2020). *Caminos, ensamblajes, circulación: la Carretera Austral en Patagonia Aysén durante la dictadura cívico militar (Chile, 1973-1990)* [Tesis de Doctorado en Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires]. Argentina. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/12050>