



La producción de un territorio desigual en Argentina. Concentración, primacía y macrocefalia

Mariana Schweitzer

CONICET-UBA – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8225-9993>

Resumen

Argentina es un país con profundas desigualdades territoriales como resultado de la dinámica de acumulación capitalista. La localización de las actividades, de la población, de infraestructuras, y de servicios, denota una heterogeneidad que tiene raíces históricas, acorde a la lógica de ocupación territorial consolidada a lo largo de los distintos modelos de desarrollo. En el presente trabajo se revisan los conceptos de concentración, primacía y macrocefalia urbana, para luego transponerlos al proceso de producción del territorio, de concentración territorial en torno al área central del país, de primacía urbana y de macrocefalia del Gran Buenos Aires, que junto al Gran Rosario y al Gran Córdoba, concentran más del 40% de la población de la Argentina. Se repasan los planes y los proyectos de políticas públicas que pretendieron y pretenden incidir sobre la heterogeneidad y la desigualdad territorial, bajo la premisa de que los mismos encuentran límites dentro del sistema y del proyecto político vigente. Si bien en los últimos años se produjeron importantes transformaciones, que incluyeron la institucionalidad de la planificación urbana y del ordenamiento territorial, los logros han sido reducidos y no han logrado modificar sustancialmente la situación.

Palabras clave: Desigualdad territorial. Producción del territorio. Primacía y macrocefalia urbana. Políticas territoriales. Argentina.

The production of an unequal territory in Argentina. Concentration, primacy and macrocephaly

Abstract

Argentina is a country with deep territorial inequalities, as a result of the dynamics of capitalist accumulation. The location of activities, population, infrastructure and services shows a historically rooted heterogeneity, corresponding with the territorial occupation logic that was consolidated throughout the different developmental models. This paper revisits the concepts of urban concentration, primacy and macrocephaly, and then compares them with the processes of production of territory, of territorial concentration around the country's central area, and of urban primacy and macrocephaly of Greater Buenos Aires, which, together with Greater Rosario and Greater Córdoba, concentrates more than 40% of the Argentinian population. The plans and projects of public policies that intended and intend to change the territorial heterogeneity and inequality are revised under the premise that there are limits within the current system and political project.

Although important transformations have been accomplished in recent years, including institutionalising urban and spatial planning, the achievements have been limited, and they have not managed to substantially modify the situation.

Keywords: Territorial inequality. Production of territory. Urban primacy and macrocephaly. Territorial policies. Argentina.

A produção de um território desigual na Argentina. Concentração, primazia e macrocefalia

Resumo

Argentina é um país com profundas desigualdades territoriais como resultado da dinâmica de acumulação capitalista. A localização das atividades, da população, das infraestruturas e dos serviços, denota uma heterogeneidade que tem raízes históricas, em conformidade à lógica de ocupação territorial consolidada ao longo dos diferentes modelos de desenvolvimento. No presente trabalho se revisam os conceitos de concentração, primazia e macrocefalia urbana, para logo transportá-los ao processo de produção do território, de concentração territorial em torno à área central do país, de primazia urbana e macrocefalia na Grande Buenos Aires, que junto à Grande Rosário e à Grande Córdoba, concentram mais do 40% da população na Argentina. São revisados os planos e os projetos de políticas públicas que pretenderam e pretendem incidir na heterogeneidade e na desigualdade territorial, sob a premissa de que os mesmos encontrem limites dentro do sistema e do projeto político vigente. Se bem nos últimos anos aconteceram importantes transformações, que incluíram a institucionalidade da planificação urbana e do ordenamento territorial, os resultados tem sido reduzidos e não alcançaram modificar substancialmente a situação.

Palavras-chave: Desigualdade territorial. Produção do território. Primazia e macrocefalia urbana. Políticas territoriais. Argentina.

1 Introducción

Argentina es un país con una franca macrocefalia y una muy baja ocupación de gran parte de su territorio. En las provincias del área central del país se encuentra la mayor cantidad de población y es en donde se localizan las ciudades de mayor tamaño, con mayor cantidad de servicios y de industrias. Como contraste, en el resto del país, las economías regionales son débiles, con una menor dotación de infraestructuras y de servicios para la población y para el desarrollo de actividades productivas.

La macrocefalia se expresa con la presencia de un centro concentrado en términos políticos, económicos y demográficos en torno al Gran Buenos Aires¹, en el área central del país. Según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el aglomerado integrado por la Capital Federal, junto a las localidades que se le han ido anexando, contaba en 2010 con de 13.588.171 habitantes. Esto significa que una tercera parte de la población del país se concentra en menos del 2% del territorio nacional.

Los otros dos aglomerados que se destacan por su cantidad de población, y que superaban el millón de habitantes en 2010, son el Gran Córdoba (1.454.645 habitantes) y el Gran Rosario (1.236.089 habitantes). Por fuera de estas grandes

¹ Se denomina Gran Buenos Aires a urbe constituida por Ciudad Autónoma de Buenos Aires -Capital del país- junto a su conurbación extendida sobre la provincia de Buenos Aires.

aglomeraciones urbanas, en 2010 Argentina sumaba 28 núcleos urbanos con más de 100.000 habitantes y otros 38 con más de 50.000.

Producto de los sucesivos modelos de desarrollo por los que atravesó el territorio nacional, podemos sintetizar a la estructura urbana de la Argentina como un territorio poco ocupado, con un número escaso de grandes ciudades en las que se concentra una importante cantidad de población, junto a un gran número de núcleos poblados pequeños con limitados servicios y a una limitada cantidad de aglomerados intermedios, distribuidos heterogéneamente.

A partir de identificar la concentración y la desigualdad territorial, las situaciones de concentración y la primacía urbana, en este trabajo busca dar cuenta del proceso de producción del territorio y de la configuración resultante, así como recuperar los proyectos y las propuestas de reorganización territorial que se postularon para reducir esa situación.

Para el análisis de la configuración del territorio se ha recurrido a un enfoque asociado a la distribución de la población e infraestructuras y actividades sobre el territorio en relación con los modelos de desarrollo que fue atravesando la Argentina. Dentro de ese enfoque, se identificaron los escenarios de concentración urbana, desigualdad y dimensión entre las ciudades, considerando la dinámica de la primacía urbana, a partir del procesamiento de datos censales. A los efectos de identificar las propuestas y proyectos que se han formulado para intervenir sobre esa situación, se ha revisado la legislación, fuentes históricas, documentos oficiales e información periodística. Se ha complementado con la realización de entrevistas a actores de la gestión.

En una primera parte se recupera el debate conceptual en torno a la desigualdad territorial, y a los procesos de concentración y macrocefalia urbana, para luego reconocer el origen de esos procesos en el caso argentino en relación a los modelos de desarrollo por los que fue atravesando el país. Se profundiza en el rol protagónico del Gran Buenos Aires, que junto al Gran Córdoba y al Gran Rosario permiten entender la concentración territorial. Luego se recuperan los proyectos que se han formulado para disminuir el peso de Buenos Aires y de las grandes ciudades, para en forma posterior, presentar las políticas que se formulan en la actualidad.

2 Desigualdad territorial: concentración, primacía y macrocefalia urbana

La división del trabajo en la sociedad es la base histórica de la diferenciación espacial de niveles y condiciones de desarrollo. La división espacial o territorial del trabajo no es un proceso separado, sino que está implicado desde el principio en el concepto de división del trabajo (SMITH, 2020 [1984], p.142).

Neil Smith sostiene que el desarrollo desigual está íntimamente vinculado al sistema capitalista, y que la desigualdad territorial es parte del desarrollo contradictorio del capitalismo. Rescata a Samir Amin en el sentido de que las actividades económicas del mundo subdesarrollado (con la producción de materias primas o con algún proceso de industrialización) tienen como objetivo la exportación (hacia países centrales). De esta forma, la diferenciación interna de los territorios nacionales es la expresión espacial de la división del trabajo, tanto al nivel

de los capitales como entre sectores (Smith, 2020 [1984]). En ese proceso, la concentración regional del capital es el resultado directo de la tendencia a la centralización del capital en ciertas áreas.

De esta forma, podemos señalar que la desigualdad territorial hace referencia a diferencias estructurales localmente interdependientes y acumulativas, que se han configurado como resultado de la dinámica de acumulación capitalista. A diferencia, el desequilibrio del territorio reconoce situaciones de desajuste transitorio (Velázquez y Manzano 2015). Como señalan Velázquez y Gómez Lende, la causa fundamental del proceso de diferenciación regional no reside en el funcionamiento incorrecto de la economía de mercado sino justamente en el éxito de sus mecanismos: la desigualdad no se produce por accidente, sino por necesidad (Velázquez, G; Gómez Lende, S, 2005: 425).

En palabras de De Mattos, la concentración económica y la concentración territorial han tendido a reforzarse recíprocamente (De Mattos, 1984:12). Consecuentemente, la concentración geográfica no puede considerarse en forma aislada de otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración, y tampoco es posible reducir la concentración territorial y la estructura del sistema urbano regional si no cambia el modelo de acumulación vigente, con sus estrategias y políticas. Como explica Boisier, el manejo del sistema urbano de un país es uno de los principales instrumentos de política de desarrollo regional (Boisier, 1976).

Por definición la desigualdad refiere a la comparación entre componentes o elementos, y en su dimensión territorial, a la relación entre ciudades de un sistema como elementos de organización del territorio. Para abordar la desigualdad territorial es preciso analizar la relación entre una ciudad mayor, o las ciudades mayores, y el resto de la malla urbana en el territorio. Como relación, la desigualdad remite a la concentración, a la polarización y a la primacía urbana, y en su expresión más disfuncional, a la macrocefalia urbana, conceptos que sólo pueden ser entendidos en el marco del sistema en el cual se insertan.

La concentración urbana es entendida como el proceso de aumento de población en ciudades mayores a expensas de áreas rurales y de ciudades menores. Está vinculada en sus fluctuaciones a la económica; se acelera con el mayor crecimiento económico y desciende con la desaceleración o decrecimiento económico (Cuervo González, 2004). Por ello, la concentración, como diferenciación dentro de un espacio nacional, es altamente sensible al ritmo de expansión y crisis (García Herrera y Sabaté Bel, 2015).

Si el número de ciudades donde se concentra la población es reducido, podemos hablar de polarización urbana, y dependiendo de la cantidad de ciudades a las que se refiera, de una estructura urbana monocefálica, bicefálica o pluricefálica.

Por su parte, dentro de una estructura urbana con tendencia monocefálica, la primacía se refiere al alto nivel de concentración de población en una ciudad mayor que dista ampliamente en cantidad de habitantes del resto de las ciudades del sistema nacional al cual pertenece.

A su vez, cuando el peso de esa ciudad mayor en la vida nacional es desproporcionadamente grande se la puede denominar como macrocefalia urbana (Cuervo González, 2004), término que denota una patología funcional. El término macrocefalia, propuesto por la teoría de la urbanización dependiente (Castells, 1970), asume una disfuncionalidad estructural de los sistemas urbanos, un

desequilibrio demográfico entre la ciudad mayor y las restantes, resultado de la urbanización del capitalismo periférico latinoamericano. Por lo tanto, hablar de macrocefalia urbana implica, según dicha teoría, reconocer una “malformación estructural”.

Tanto en la concentración urbana, en la primacía como en la macrocefalia, el mayor peso relativo de la ciudad suele estar no solamente vinculado con la cantidad de población, sino también con cuestiones vinculadas al empleo, de generación de riqueza, de distribución de poder y a la capacidad de innovación.

Así como se subraya que la dinámica de la concentración urbana está más vinculada con los vaivenes económicos, se puede señalar que la primacía urbana es más resistente al cambio, tiene una mayor inercia, y experimenta fluctuaciones que no llegan a revertir su rol protagónico dentro de un sistema.

Asociado al análisis de la desigualdad territorial cabe hacer mención a la justicia territorial, entre los territorios y al interior de éstos, a las oportunidades de los individuos (en el mercado de trabajo y en el sistema educacional por ejemplo) que se reflejan en problemas de justicia distributiva en (y entre) el territorio (MacClure, 2016). En la mirada (articulada) entre territorios, la justicia territorial toma cuerpo.

3 La producción del territorio. El origen de las desigualdades en Argentina

Los territorios están históricamente constituidos por la dinámica de los modos de producción y los modelos de desarrollo que fueron atravesando. A cada modo de producción, como forma básica de organización de la sociedad, le corresponde un modelo de articulación espacial. Consecuentemente, cualquier cambio en los objetivos socioeconómicos irá acompañado de un cambio en la estructura espacial que lo hará coherente con los nuevos objetivos (Sánchez, 1992: 31). La disposición y las características del sistema urbano, la organización de la producción y los soportes construidos para el desarrollo de las actividades, en interrelación en los territorios, integran ese proceso de transformación.

De esta forma, se puede observar que bajo un modelo basado en la valoración extractiva de los recursos del territorio, las huellas territoriales se expresaron con los primeros caminos y asentamientos de población entre los sitios de extracción y los puertos de exportación. Bajo dominio de los españoles, Lima primero y luego Buenos Aires, fueron los principales centros políticos y económicos de los virreinos y las puertas de salida de los recursos hacia Europa.

Con la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata el territorio se fue configurando en relación a los intereses de Buenos Aires, a la vez que otras provincias que perdieron su función de intermediarias, vieron declinar sus economías, y sus ciudades emprendieron un proceso de relativa decadencia (Domínguez Roca, 2011). Los principales núcleos poblados se localizaron en lo que es hoy la provincia de Buenos Aires y en los ejes fluviales, en tanto el resto del territorio contaba con concentraciones de población en el Noroeste, en los oasis cuyanos, en Córdoba y en Corrientes.

A partir de mediados del siglo XX se crearon colonias agrícolas en varios puntos del país. Grandes contingentes de colonos europeos se instalaron en áreas urbanas y rurales, bajo el impulso de una estrategia nacional que combinaba el

poblamiento y la ocupación del territorio, en el marco de un modelo basado en la exportación de productos agrícolas. Esta política de ocupación del territorio fue acompañada por la definición de nuevos caminos y por la construcción de los primeros trazados ferroviarios que apoyaron al modelo agroexportador.

A los fines de dimensionar la magnitud que experimentó el proceso de ocupación y el poblamiento entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, vale mencionar los cambios en infraestructura de transporte, en la cantidad de población y en la estructura de los asentamientos. En pocos años se tendieron más de 30.000 km de vías férreas (mayormente en el área central del país) y se levantaron más de 90 ciudades en la región pampeana. La explosión demográfica que trajo la inmigración se evidencia con la llegada de 4.363.000 europeos entre 1869 y 1914. Si bien las colonias agrícolas crecieron, también se verificó un proceso de concentración urbana temprana. Buenos Aires creció en más de 8 veces y Rosario duplicó su población, y como consecuencia, en 1914, Argentina registraba el 53% de su población urbana (Recchini de Lattes, 1973)

A su vez, la heterogeneidad histórica se fue consolidando con un territorio que evidenciaba una gran concentración de población, de recursos e inversiones en el área central del país, desde donde partían las vías hacia el Puerto de Buenos Aires, vínculo con el mercado mundial. La producción agropecuaria se extendió a la par del avance del ferrocarril y del comercio exterior. Las diferencias entre el área central y el resto del territorio nacional ya estaban bien marcadas.

Con la crisis internacional de año 1929 y la depresión del capitalismo, se verificaron cambios políticos, en el modelo de desarrollo del país, y con ello, en los territorios. La reducción de las exportaciones y el límite a las importaciones, fue el disparador para que los sectores económicos y políticos de mayor poder se orientasen hacia la industria manufacturera bajo un modelo basado en la acumulación de capital intensiva. Los grandes emprendimientos estuvieron orientados al mercado interno, con el abastecimiento de productos primarios y energía para los grandes centros consumidores y productores. El Estado, benefactor en términos sociales, intervino directamente en la construcción de infraestructuras. Así, frente al cierre de las fronteras comerciales, una incipiente base industrial comenzó a desarrollarse lentamente de manera diversificada y escasamente integrada.

Desde el punto de vista territorial, el modelo de desarrollo orientado a la industrialización dio lugar a una mayor concentración de actividades, de población y de infraestructuras en las principales áreas de urbanas (el Gran Buenos Aires, el corredor fluvial del Río Paraná hasta el Gran Rosario y el Gran Córdoba). Si desde el modelo agroexportador el área central del país concentró la mayor cantidad de población y la mayor densidad de infraestructuras, con el ISI se produjo la acentuación de esas disparidades regionales, se privilegió la proximidad de los mercados de consumo y con ello a las grandes ciudades localizadas en el área central del país.

Grandes contingentes migratorios (de provincias argentinas y de países limítrofes) se desplazaron desde áreas rurales y desde ciudades menores hacia las grandes ciudades receptoras de industrias en la búsqueda de oportunidades laborales. Aumentó el peso de las ciudades capitales de provincia en un proceso de urbanización acelerado. Los números dan cuenta de ello: la población urbana pasó

de significar el 62,5% del total del país en 1947, al 73,7% en el año 1960 y al 79% en 1970 (INDEC, 1970).

Con el golpe cívico-militar de 1976 hubo un cambio significativo en la política económica. En consonancia con el contexto internacional se impuso la liberalización de la economía y del comercio exterior, la disminución de la intervención estatal en la economía, la desregulación del mercado de trabajo, la privatización de las empresas públicas y la reducción de los gastos en salud, educación, jubilaciones, etc., derivando en la retracción de la actividad industrial y del mercado interno, con la consecuente eliminación de los puestos de trabajo. El sector privado aparece como nuevo e importante actor en esta etapa. En el marco del proceso de internacionalización y globalización de la economía mundial, se busca que los territorios faciliten la expansión y la diversificación de las exportaciones. Se generan inversiones que obedecen a estrategias más globales impulsadas en algunos casos desde los mismos organismos internacionales.

Esto tiene nuevamente una impronta territorial con el incremento de las periferias empobrecidas alrededor de las grandes ciudades. El capital privado penetró en la gestión de los ferrocarriles, de las rutas y de los puertos, priorizándose la rentabilidad económica. De esta forma desaparecieron los ferrocarriles interurbanos, se concesionaron las rutas troncales y los ferrocarriles de cargas y se delegó el manejo de las estaciones marítimas a las provincias. Si bien las grandes ciudades sumaron población, disminuyeron en su ritmo de crecimiento frente a un mayor incremento de población en las ciudades de menor porte, mayormente núcleos intermedios. La inversión privada profundizó el crecimiento selectivo, fragmentario y desigual en puertos comerciales, áreas exportadora de alta productividad y enclaves turísticos.

Con un cambio de gobierno, en los primeros años del siglo XXI, el Estado asume protagonismo. A partir del año 2004 el ordenamiento del territorio y la planificación cobraron relevancia. Se jerarquizó la planificación territorial con la constitución de un ministerio². Se formularon, con dispares definiciones y concreciones, planes de infraestructuras y de apoyo a las actividades productivas. Con objetivos de lograr un territorio equilibrado e integrado, se buscaron disminuir las disparidades resultantes de la acción del mercado (Schweitzer et. al, 2017).

4 Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Concentración, primacía urbana y macrocefalia en Argentina

Se mencionó que para la realización de los modelos de desarrollo se aplicaron políticas territoriales que impactaron en la localización de actividades e infraestructuras en el área central del país y en el crecimiento de la población urbana. La gran primacía que alcanzó del Gran Buenos Aires sobre el resto del país permite hablar de macrocefalia urbana, de hiperconcentración de población en una pequeña porción territorial, donde también se concentran los poderes políticos y

² Se trata del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que reagrupó secretarías que estaban bajo la órbita de los ministerios de Obras Públicas, Comunicaciones, Trabajo y Previsión e Industria y Comercio. Se transfirieron al nuevo ministerio las áreas de Energía y Comunicaciones de Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda, áreas de Minería y de Energía Atómica.

económicos. Buenos Aires, Córdoba y Rosario, permiten explicar gran parte de la población urbana en Argentina.

Desde los primeros años de la independencia se cuestionó la excesiva centralidad de Buenos Aires y la ausencia de un equilibrio federal del territorio³, pero los primeros proyectos que buscaron revertir esa situación se verificaron a partir de mediados del siglo XIX. Fueron proyectos que propusieron el traslado de la Capital Federal, sede de los máximos poderes del Estado, fuera de Buenos Aires. En tres ocasiones se planteó desplazarla a la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe)⁴ y en una cuarta oportunidad a la ciudad de Villa María (Provincia de Córdoba)⁵. Todos estos intentos fueron vetados por los entonces presidentes, Mitre y Sarmiento⁶.

A excepción de un breve periodo,⁷ Buenos Aires fue sede provisional del gobierno federal hasta 1880, cuando se convirtió en la capital del país⁸. Con Buenos Aires como Capital Federal, se creó una nueva ciudad, La Plata, como sede del gobierno provincial. Esta decisión tuvo su impronta demográfica, política, económica y territorial.

Si bien desde la creación del Virreinato del Río de la Plata Buenos Aires tuvo una fuerte gravitación, con la independencia y el modelo agroexportador, hacia fines del siglo XIX, logró una gran preponderancia demográfica. Este proceso de crecimiento de Buenos Aires respecto a otras ciudades se refleja en los datos censales: en 1815 la cantidad de población de lo que luego se conocería como Gran Buenos Aires sumaba 8.677 habitantes, en 1854 un total de 29.462 y en 1869 ascendió a 42.374 (Maeder, 1969). Si Buenos Aires antes de constituirse como Capital Federal ya tenía gran peso, a partir de entonces su crecimiento se potenció y en pocos años creció muy sensiblemente, pasando de tener 337.617 habitantes en 1880 a 780.961 en 1985, más de la mitad extranjeros (Villeco, 2000).

La primacía de Buenos Aires se la puede observar en el Censo Nacional de 1895 (posterior a la federalización de Buenos Aires) cuando la ciudad Capital concentraba el 19,3 % de la población del país, cinco veces más que la sumatoria de las dos ciudades que le siguen en cantidad de población, Rosario y Córdoba. Por su parte, esos tres mayores aglomerados crecieron más aceleradamente que el resto del país. Como resultado, según los datos de 1914, el Gran Buenos Aires pasó a concentrar la cuarta parte de la población del país y junto al Gran Rosario y al Gran Córdoba, poco más del 30% (Tabla 1). Con importantes inversiones británicas, y en menor medida, de Alemania, Francia y de EEUU concentradas en Buenos Aires, la ciudad capital que se convirtió en el lugar privilegiado de residencia y de consumo

³ José Gervasio Artigas, militar que actuó durante la Guerra de la Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, señalaba la necesidad de que el Poder Ejecutivo se instale indispensablemente fuera de Buenos Aires <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0989-D-2019>

⁴ A través de la Ley 252 (1868), de la Ley 294 (1869) y de la Ley 620 (1873).

⁵ Por la Ley 462 (1870).

⁶ Nada impide el traspaso de la Capital. La Nación, 18 de agosto de 1997. <https://www.lanacion.com.ar/politica/nada-impide-el-traspaso-de-la-capital-nid75093> (consultado el 27 de septiembre de 2018).

⁷ Se trata del período 1835-1861 en que la Confederación Argentina estuvo separada de Buenos Aires y la capital estuvo en la ciudad de Paraná.

⁸ Por la Ley 1029 (1880).

de las élites políticas y económicas, “la París de América” por su carácter cosmopolita⁹.

La concentración espacial de la industria y la inversión pública en infraestructura urbana en torno a las grandes ciudades durante el proceso de industrialización es otra de las causas que contribuye a explicar la persistencia y consolidación de la primacía urbana del Gran Buenos Aires y el incremento del peso relativo de las localidades mayores, ya preponderante durante el modelo agroexportador. Los datos del Censo de 1960 dan cuenta de este proceso: el porcentaje de la población del Gran Buenos Aires supera por primera vez el 30% del total de la población total de la Argentina (el 33,7% en 1960 y el 36,1%, el valor más alto de la serie, en 1970). A su vez, los tres aglomerados con mayor cantidad de población concentran en conjunto el 40% de la población del país en 1960 y en 1970 su valor más alto, el 42,9 %.

En los años 70 Argentina se acopló al mercado mundial con la liberalización del comercio exterior. Las importaciones tendieron a sustituir a la producción nacional y se contrajo la actividad industrial. Este proceso significó una leve retracción de la concentración y de la primacía de Buenos Aires en favor de las localidades intermedias. El Gran Buenos Aires disminuyó en su proporción de población respecto al total del país: de concentrar el 36,1% de la población argentina en 1970 pasó ser el sitio de residencia del 31,6% en el año 2001, el valor más bajo desde mediados de siglo. El mismo proceso se puede observar considerando el conjunto de los tres aglomerados más poblados del país.

Iniciado el siglo XXI, con el crecimiento de los países centrales y de China especialmente, se incrementó la demanda y los precios de las exportaciones latinoamericanas (oleaginosas y minerales por ejemplo) en un proceso que no generó cambios en la localización de población por su escasa demanda de mano de obra. A su vez, un incipiente impulso a la industrialización (entre 2003 y 2015) revirtió la tendencia recesiva del peso de la población del Gran Buenos Aires, que con un crecimiento superior al del conjunto del país, recuperó en 2010 el porcentaje de población sobre el total del país, obteniendo guarismos cercanos a los registrados en 1991¹⁰. Esto no se verificó en el Gran Córdoba y ni en el Gran Rosario, que crecieron a un ritmo menor que el Gran Buenos Aires.

Tabla 1 - Evolución de la población y porcentaje sobre el total del país, en Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba

	Cantidad de población			% de población/país		
	Argentina	Gran Bs.As.	Gran	Gran	Bs.	3 aglom.

⁹ Se construyeron en Buenos Aires varios edificios gubernamentales y privados con cánones estilísticos europeos. Se realizaron los tendidos de servicios de agua corriente, gas y luz. Se instalaron tranvías, cobró fuerza el puerto y se completaron los ferrocarriles. Para el centenario de la Revolución de Mayo (1910) el centro de la ciudad ya contaba con una buena cobertura de agua corriente, cloacas, pavimentos e iluminación, numerosos equipamientos y edificios en altura. Como señala Margarita Gutman, Buenos Aires no sólo fue el escenario de los festejos de la independencia, sino que ella misma fue el objeto de exhibición los adelantos de la modernización y de su entrada al mundo (Gutman, 1998).

¹⁰ Es interesante destacar que también cambió el peso relativo de la población asentada al interior del Gran Buenos Aires, entre la Capital Federal y los partidos del Conurbano en la Provincia de Buenos Aires: en 1895 la capital reunía el 85% de la población del Gran Buenos Aires, en 1947 el 63%, en 1980 el 30%, y en el 2010 apenas superó el 20%. La Capital Federal desde 1947 permanece con menos de tres millones de habitantes.

			Rosario	Córdoba	As.	
1895	4.044.911	780.961	91.699	47.609	19,3	22,8
1914	7.903.662	2.034.031	245.199	121.982	25,7	30,4
1947	15.893.827	4.722.381	485.000	386.828	29,7	35,2
1960	20.013.793	6.739.045	669.173	591.563	33,7	40,0
1970	23.364.431	8.435.840	806.942	790.508	36,1	42,9
1980	27.949.480	9.747.764	957.181	983.257	34,9	41,8
1991	32.615.528	10.918.027	1.118.905	1.228.386	33,5	40,7
2001	36.223.947	11.453.725	1.159.004	1.368.109	31,6	38,6
2010	40.117.096	13.588.171	1.236.089	1.454.645	33,9	40,6

Elaborado en base a los Censos nacionales, INDEC, 1960-1970-1980-2001 y 2010.

5 Reorganización del sistema urbano regional

Como se ha mencionado, desde los primeros años de la independencia la localización de la capital fue tema de agenda. Se hizo referencia también a los intentos realizados en la segunda mitad del siglo XIX para reubicar la ciudad capital en las provincias de Córdoba y Santa Fe.

En el siglo XX surgieron otros diversos proyectos para el traslado de la capital como una forma de reafirmar el federalismo. Se apuntaba hacia un cambio en el centro de gravedad, en el que se le reste peso al Gran Buenos Aires, y particularmente a la Capital Federal. Se buscó también la creación de un sistema urbano regional más integrado, con un esquema policéntrico, para favorecer el desarrollo de las ciudades y de las economías regionales, y así disminuir las desigualdades territoriales.

A pesar de los avances realizados, el paso desde la idea a la acción resulta limitado.

Disminuir el peso de la Capital Federal y la primacía del Gran Buenos Aires

Uno de los proyectos formulados data de 1972. Propone el traslado de la capital al interior del país para lograr una armónica integración nacional, superar el desequilibrio y contribuir al crecimiento integral en las distintas regiones, y recuperar de su postergación al interior del país¹¹. Se proyecta una doble localización: Paraná, en la provincia de Entre Ríos, para la sede del Poder Ejecutivo, y Córdoba, capital de la provincia homónima, como sede del Poder Judicial¹².

En la década del 80 se propuso la creación de una nueva provincia, denominada Río de la Plata, en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La nueva jurisdicción estaría integrada por la ciudad de Buenos Aires y por el Conurbano (que dejaría de pertenecer a la provincia de Buenos Aires)¹³.

Un nuevo proyecto de traslado de la Capital cobró más protagonismo, tanto por ser más reciente como por haber avanzado en su diseño. Se trata del denominado Proyecto Patagonia, motorizado en 1987 por el entonces presidente

11 Por Decreto 19.610.

12 <http://lasolapaenterrriana.blogspot.com/2009/04/>

13 Este plan fue formulado por el entonces Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Guillermo Laura.

Raúl Alfonsín¹⁴. En este proyecto se propuso como objetivo no sólo descentralizar la ciudad de Buenos Aires sino también poblar y desarrollar la región patagónica, la más deshabitada del país, y nivelar el desequilibrio territorial y los recursos. Para ello, los núcleos urbanos de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre, en el Valle del Río Negro (en tierras de las provincias de Buenos Aires y Río Negro) fueron declarados como la nueva Capital Federal.

Para hacer posible el proyecto se creó el Ente para la Construcción de la Nueva Capital (ENTECAP), una empresa del Estado que tomó como base la experiencia del proyecto de Brasilia¹⁵. Entre sus funciones debía asesorar a la provincia de Río Negro en el traslado de la capital provincial fuera de la ciudad de Viedma, y a la provincia de Buenos Aires, para la reorganización del Área Metropolitana de Buenos Aires una vez concretado el traslado. La ciudad de Buenos Aires, junto al conurbano, pasaría a denominarse Provincia del Río de la Plata.

El emplazamiento de la nueva Capital estaba previsto sobre una superficie de 490.000 hectáreas y se estimaba que vivirían allí, en el año 2000, 361.000 personas¹⁶. Para llevar adelante el proyecto se calculaban 12 años, tanto para la construcción del nuevo emplazamiento como para el traslado de los 23.000 empleados públicos que irían a residir allí¹⁷. La nueva capital era imaginada por el presidente Alfonsín como una ciudad sin rascacielos y con mucho verde. Si bien el proyecto fue abandonado en 1989, la ley que lo sustentaba fue derogada recién en el año 2014¹⁸.

En el nuevo siglo la intención de traslado de la capital siguió vigente en distintas iniciativas. En el año 2001 varios diputados y senadores presentaron un proyecto para mudar la Capital a 30 km de la localización actual, a un predio en el Conurbano de Buenos Aires¹⁹. Las campañas presidenciales del 2003 y del 2015 volvieron sobre el tema del traslado de la Capital y la reorganización del Gran Buenos Aires. En la primera de ellas, el candidato Adolfo Rodríguez Saa propuso el traslado de la Capital a la ciudad de Río Tercero en la provincia de Córdoba y otro candidato, Carlos Menem, la creación de la Provincia de Plata, formada por la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, rescatando el proyecto de la década del 80. En el año 2015 el precandidato presidencial Julián Domínguez planteó el traslado a la provincia Santiago del Estero²⁰. Ese mismo año, el candidato

14 Por Ley 23.512.

15 El ENTECAP fue pensado tomando el ejemplo de la NOVACAP (Compañía urbanizadora de la Nueva Capital) que en la década de 1950 fue la encargada de hacer realidad la ciudad de Brasilia.

16 Para tener una magnitud de lo que ello significaba, basta mencionar que al momento del anuncio del Proyecto, las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones sumaban 55.000 habitantes.

17 Para convalidar y afianzar el proyecto, llevaron a Viedma a varios intelectuales, al entonces presidente Brasil –Sarney- y al Papa Juan Pablo II. <https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/16/la-historia-secreta-de-la-frustrada-mudanza-de-la-capital-a-viedma-que-sono-raul-alfonsin/>

18 Es interesante rescatar los impactos que tuvo este proyecto desde su propio anuncio, negocios inmobiliarios de todo tipo que quedaron en la nada y que provocaron pérdidas económicas a no poca gente. Ni bien conocido el proyecto, en un sólo día se otorgaron 1200 créditos hipotecarios, los terrenos y las propiedades multiplicaron su valor en aproximadamente 10 veces y los alquileres se dispararon. Acudieron miles de personas de otras provincias en búsqueda de trabajo (inexistente) y Viedma, Carmen de Patagones y Capital Mitre, se tuvieron que hacer cargo de esa población. <https://www.lanacion.com.ar/politica/nada-impide-el-traspaso-de-la-capital-nid75093>

19 El traslado se pensaba hacia un gran predio militar, Campo de Mayo, en el Partido San Miguel.

20 El argumento de la capital en Santiago del Estero se basaba en que el siglo XX fue el siglo del Océano Atlántico y el XXI del Pacífico, y por lo tanto la capital debía mirar a China, a oriente, a Chile.

a Vicepresidente Llach, propuso un proyecto que apuntaba a la división de la provincia de Buenos Aires en tres partes para disminuir el peso de la ciudad primada. Serían las jurisdicciones Atlántica, Cien Chivilcoy y Tierra del Indio²¹. Un último proyecto data de julio del año 2020: se presentó una nueva iniciativa, el Plan Federal Brigadier Estanislao López, que plantea la refederalización de la Argentina en el marco de la pos-pandemia, El plan incluye el traslado del Congreso de la Nación al Gran Rosario, con el objetivo de descentralizar geográficamente una de las funciones del Estado²².

Proyectos y políticas para la reorganización del sistema urbano regional

Pasado mediados del siglo pasado, acorde con las tendencias que vinieron desde la posguerra y bajo el estímulo de la Alianza para el Progreso y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Argentina se empiezan a transitar experiencias de planes con componentes territoriales y urbanos que apuntaron al desarrollo económico y social²³. Sus logros fueron limitados, traducidos en listados de lineamientos, de obras de infraestructura y de proyectos de inversión, sin una estrategia clara y muy ambiciosos.

En los primeros años del siglo XXI tuvo lugar un nuevo cambio en la política, con una mayor presencia del Estado como delineador de estrategias nacionales. Las políticas públicas se inscribieron la gestión de los problemas de desigualdad bajo un enfoque integral que buscaba el crecimiento económico con inclusión social. El ordenamiento del territorio ganó protagonismo con la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, desde donde se busca recuperar la planificación como herramienta para transformar el territorio en todos los niveles. Desde esa Subsecretaria se define la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el marco de la cual se crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) como estrategia de implementación, para articular y gestionar planes, programas y proyectos de desarrollo territorial con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. Los componentes del SiNDOT son el Plan Estratégico Territorial (PET), el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo Territorial (SIVAT) y el marco legal, dentro del cual se encuadra la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio.

Cristina Fernández, al final de su Presidencia, apoyó esta de trasladar la capital al norte del país. <https://www.lanacion.com.ar/politica/desde-alfonsin-cristina-kirchner-intentos-frustrados-capitales-nid2333080>

²¹ <http://lacienciamaldita.blogspot.com/2005/09/acabemos-con-el-engendro.html>

²² El proyecto fue presentado por un diputado de la Provincia de Santa Fe. Incluye planes para incentivar a la población de los grandes conglomerados urbanos a radicarse en localidades del interior, y líneas incentivos para radicarse en áreas rurales de la provincia, con acciones que contemplan la provisión de infraestructuras con el fin de generar oportunidades para el desarrollo y el progreso. <https://www.diariosintesis.com.ar/actualidad/10228-proponen-el-traslado-del-congreso-nacional-al-area-metropolitana-de-rosario>

²³ Una de estas experiencias fue la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1961 que definió un Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969. Un golpe de Estado, en 1966, truncó la suerte de este plan. A nivel urbano fueron numerosos los planes reguladores, directores, etc, que corrieron distinta suerte.

El PET identifica programas y proyectos hídricos, de energía, transporte y comunicaciones, integrando propuestas de las distintas jurisdicciones. Postula la búsqueda de un desarrollo territorial más equitativo y entiende el rol destacado de la infraestructura en la promoción del desarrollo. A su vez, se reconoce la necesidad de articular la infraestructura con políticas y proyectos que incluyan las dimensiones social, económica y ambiental de cada territorio.

Tuvo tres avances, en 2008, en 2011 y en 2015, durante el gobierno de Cristina Fernández. Como parte del Plan Estratégico Territorial se trabaja en el Programa Argentina Urbana, con la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional, centrado fundamentalmente en las ciudades medias. Se busca la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos.

Un órgano importante para el desarrollo del PET es el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN)²⁴ que busca la articulación de políticas territoriales y actúa como mediador en posibles conflictos. Su misión es integrar la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional, hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.

El SIVAT, por su parte, genera la información necesaria para la planificación y para la articulación de actores. Pretende ser una herramienta de capacitación entre organismos. Asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos,

El Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial se difundió en 2012. Se justifica por las condiciones de inequidad estructural del territorio que se expresan en el sistema de asentamientos tanto urbanos como rurales. Se sostiene que la lógica de mercado imperante condiciona las posibilidades de desarrollo con equidad social. Acorde a ello, a partir de la ley se busca promover el acceso equitativo a la infraestructura, vivienda, servicios, equipamiento social, sanitario y educativo que permita un aumento en la calidad de vida. Se establecen los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas. Esta Ley no afecta las competencias provinciales ni municipales sino que funciona como “Ley Marco”, de sus propios procesos de Ordenamiento Territorial²⁵. La ley no tuvo continuidad durante unos años y pretende ser recuperada en la actual gestión.

A fines de 2015 se produjo un nuevo cambio de Gobierno y de concepción política, con la retracción de la presencia del Estado²⁶. Dentro de las acciones vinculadas al territorio se continuó con PET (al menos formalmente) y se

²⁴ El COFEPLAN está constituido por representantes de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Nación.

²⁵ De acuerdo a la Constitución Argentina, cada provincia establece sus normas e instrumentos de ordenamiento territorial. Se destacan las provincias de Buenos Aires (Decreto-Ley 8912 de 1977, de ordenamiento territorial y uso del suelo) y Mendoza (Ley 8051 de 2009 de Ordenamiento Territorial).

²⁶ Junto al cambio de Gobierno y de concepción se produjeron cambios institucionales. Se eliminó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La Subsecretaría de Planificación Territorial y de la Inversión Pública pasó a ser la Secretaría de Planificación Territorial y de Coordinación de la Obra Pública y a depender del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (entre 2016 y 2019).

propusieron planes locales, provinciales y regionales como el Belgrano (para el Norte del país) y el Plan Patagonia (para el Sur)²⁷. En 2017, junto a ONU- Hábitat, se integra el documento denominado Política Nacional Urbana para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe.

Finalmente, cabe mencionar que en 2017 Argentina asumió el compromiso de implementar la Agenda 2030 (propuesta por Naciones Unidas) y que en ese marco presentó el trabajo Política Nacional Urbana Argentina realizado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y ONU- Hábitat. El trabajo se propone como herramienta para orientar el proceso de urbanización y las políticas públicas para el desarrollo territorial de las ciudades. Dentro de sus objetivos se incluye la orientación del desarrollo a futuro del sistema urbano nacional, la coordinación de acciones multisectoriales y multiescalares entre actores de distintos niveles de gobierno y facilitar el desarrollo equitativo intra-urbano y regional.

Gran parte de los proyectos enunciados quedaron en los papeles y los pocos avances no han logrado revertir mínimamente la desigualdad territorial que prima desde hace más de dos siglos. De hecho, no se ha alterado la concentración de población y actividades; no se han atemperado las desigualdades entre la región central del país y otras áreas periféricas. Manzanal sostiene que por el rol desempeñado por el Estado (y por la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal) se desprende que lo que se ha buscado ha sido garantizar, fundamental y repetidamente, la acumulación del capital (Manzanal, 2010). Un ejemplo de ello son las leyes de promoción industrial, que apuntaron a resolver los problemas de acumulación de los actores de áreas centrales, trasladando a áreas periféricas empresas, con legislación especial acompañada con beneficios impositivos (García 2018).

Consecuentemente, dentro de las causas de las limitaciones en los logros de los planes, se destacan aquellas vinculadas en el modo de producción y la división del trabajo, con el comando del modelo de desarrollo nacional cada vez más transnacionalizado, que despliega sus estrategias territoriales para la mayor rentabilidad y productividad, sin contemplar los impactos que se producen sobre la estructura territorial. Se suman a ello problemáticas internas del Estado, como aquellas vinculadas con la modificación de jerarquías, competencias y cambios de estructuras, afectando intereses y modificando patrones fuertemente arraigados en la burocracia estatal (Oszlak 2006). Finalmente se agrega la inestabilidad económica y política que atravesó el país, que ha sumado limitaciones y cambios de agenda.

6 Los compromisos de campaña

A fines del año 2019, en su discurso de asunción como Presidente y acorde a lo sostenido en la campaña, Alberto Fernández enuncia proyectos de políticas territoriales vinculadas a recuperar el federalismo, desvirtuado a lo largo de los

27 El Plan Belgrano no tiene presupuesto propio, sino que trabaja con fondos que la Nación gira a los distritos, sin discriminación entre planes sociales u obras hídricas por ejemplo. Fue uno de los anuncios del Gobierno de Macri, que tuvo (según fuentes oficiales y desconocimiento de la oposición) una concreción del 45%. <https://www.lanacion.com.ar/economia/tras-cuatro-anos-se-ejecuto-el-45-del-plan-belgrano-nid2305536>; <https://www.pagina12.com.ar/242052-la-deuda-interna-del-plan-belgrano>. Lo mismo sucedió con el Plan Patagonia <https://www.adnrionegro.com.ar/2019/08/el-plan-patagonia-una-farsa/> anunciado en 2017.

años, a partir de cambios en las lógicas de gestión. Uno de ellos propone constituir capitales alternativas y otro apunta a descentralizar las actividades del ejecutivo²⁸.

El Plan Democracia Federal busca una mayor presencia del ejecutivo nacional en las provincias, a partir de la definición de 24 capitales alternativas²⁹. Consiste en descentralizar su gestión y la de los gobernadores de las provincias, que trabajarían en conjunto con el ejecutivo nacional desde la capital alternativa. Excepto el Presidente y el Ministro del Interior, el equipo que se movilice irá variando de acuerdo a las prioridades o necesidades de cada provincia. Acompañarán al presidente entre cuatro y seis ministros, que trabajarán con sus pares a nivel provincial, el gobernador y el intendente anfitrión. Estas reuniones serían mensuales, rotando entre las distintas provincias³⁰.

El Plan obedece al reconocimiento de las injusticias entre el centro del país y la periferia, y a la necesidad de un cambio en la estructura de desarrollo para revertir dicha situación. Se enfatiza en la disparidad de las oportunidades de las distintas regiones según su localización en donde la concentración de riqueza hace un padecimiento de la periferia. Se argumenta que cuando se trabaja desde Buenos Aires “se gobierna con estadísticas, pero no se ve a la gente.”³¹.

Respecto a la descentralización de las actividades del Poder Ejecutivo, se propone el traslado de algunos ministerios. Se argumenta que la localización de los mismos debe estar más vinculada al desarrollo de la actividad que trate. Se ejemplificó con el traslado del Ministerio de Minería a San Juan, el de energía a una provincia energética, Neuquén, y el de Pesca a Mar del Plata. O sea, que estén más cerca de la actividad que se impulsa y regula.

7 Reflexiones

Argentina enfrenta problemas asociados a la desigual concentración demográfica y de inversiones en algunas áreas del país. Esa desigualdad, con la preminencia de Buenos Aires y del área central respecto del territorio nacional, ha obedecido a estrategias geopolíticas y económicas, y a la histórica configuración del

²⁸ La constitución de capitales alternativas de había implementado a nivel provincial en 1999, en la provincia de Córdoba, con la designación de la ciudad de Río Cuarto (Ley 8.780) como Capital Alternativa de la provincia. Consistía en que la ciudad designada sea sede del ejecutivo dos días al mes, intención que con los años se fue desdibujando. Esa Ley fue modificada en 2013 por (Ley 10.169) que avanza en el mismo sentido.

²⁹ Las capitales alternativas son ciudades que no son capitales provinciales (a excepción de San Luis) En la provincia de Buenos Aires, por su tamaño y heterogeneidad, se seleccionaron dos capitales alternativas, 1) La Matanza y 2) Mar del Plata. Se suman 3) Río Grande en Tierra del Fuego, 4) Caleta Olivia en Santa Cruz, 5) Comodoro Rivadavia en Chubut, 6) San Carlos de Bariloche en Río Negro, 7) Cultral Có en Neuquén, 8) General Pico en La Pampa, 9) Rosario en Santa Fe, 10) Río Cuarto en Córdoba, 11) Concordia en Entre Ríos, 12) Goya en Corrientes, 13) Oberá en Misiones, 14) Presidencia Roque Sáenz Peña en Chaco, 15) Formosa en Formosa, 16) San Pedro de Jujuy en Jujuy, 17) Orán en Salta, 18) Tinogasta en Catamarca, 19) Monteros en Tucumán, 20) Termas de Río Hondo en Santiago del Estero, 21) Chilecito en La Rioja, 22) Caucete en San Juan, 23) San Luis en San Luis y 24) Guaymallén en Mendoza. <https://www.pagina12.com.ar/220677-el-mapa-de-las-capitales-alternativas-elegidas-por-alberto-f>

³⁰ <https://www.infobae.com/politica/2020/01/16/alberto-fernandez-pondra-en-marcha-su-plan-de-capitales-alternativas-el-viernes-24-en-mar-del-plata/>

³¹ <https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=fernandez-prometio-que-creara-24-capitales-alternativas>

territorio al servicio de la extracción de recursos. El desarrollo de actividades económicas, de los servicios, de las infraestructuras y del equipamiento, han sido abordados hacia ese objetivo, dando por resultado la heterogeneidad territorial con sus consecuentes efectos sobre la población y la calidad de vida, con disparidades que se fueron acumulando a lo largo de los distintos modelos de producción. En cada momento histórico, los actores económicos hegemónicos, el Estado con intervenciones directas o indirectas, mediante normativas y planes, y otros actores de la sociedad civil, van articulándose de manera particular en la producción del territorio.

Si bien la desigualdad territorial tiene raíces históricas, acorde a la lógica de ocupación, control y dominio geográfico desde la conquista, se hizo evidente a partir de la modalidad de organización asumida en la última etapa del siglo XIX. El modelo agroexportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse. El crecimiento de Buenos Aires y su conurbación entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX fue muy elevado, y se pasó de una configuración en donde la concentración de la población radicaba en unos pocos centros del país, a otra en donde el peso del área central dio cuenta de la primacía urbana en la Capital del país.

A diferencia de otros países latinoamericanos, la primacía urbana en Argentina es casi tan temprana como en Europa. En pleno modelo agroexportador, en 1914, Buenos Aires concentraba el 25,7 % de la población nacional, y en la etapa industrial llegó a superar el 36%. La estructura urbana y la preeminencia del área central, vinculada al modelo agroexportador, fue transferida (incrementada) a la etapa de industrialización, con una inercia tal que no fue alterada por los vaivenes de la economía y de las alineaciones políticas por las que transitó el país.

Se ha observado que la cantidad de población del Gran Buenos Aires, que integra a más de un tercio de la población nacional desde 1960 (a excepción de los años medidos en el Censo del 2001), permite caracterizar al sistema urbano con un centro primado, el aglomerado integrado por la ciudad Capital, unas pocas ciudades que dan cuenta de la concentración de población en algunos nodos y otras áreas sin centros urbanos dinamizadores, en el norte y el sur del país. Se trata de una estructura concentrada, con una histórica presión demográfica sobre las grandes ciudades (y sobre el Gran Buenos Aires principalmente) que derivó en crecimiento de los entornos urbanos con asentamientos precarios, a la vez que se observa una tendencia a la despoblación y desaparición de pequeñas localidades. La disparidad entre el Gran Buenos Aires y el resto del país en concentración de población, en su peso e influencia sobre la vida nacional, permiten calificarla como macrocefálica. Así, la primacía de la etapa industrial se asentó sobre la que había alcanzado en el modelo agroexportador, y se potenció hacia la macrocefalia.

Ante la tendencia concentradora espacial, el carácter macrocefálico del Gran Buenos Aires y la ausencia de dinámicas territoriales en vastas áreas del país, se entiende la necesidad de actuar con políticas públicas para modificar la distribución territorial de la población y de las actividades. Se han observado distintas instancias a lo largo de los años que buscaron revertir esa situación de disfuncionalidad y heterogeneidad territorial, traducidas en proyectos de mudanza en la localización de la Capital Federal, en intentos de potenciar un sistema policéntrico de ciudades

potenciado a las ciudades intermedias, en la descentralización de funciones y en la reorganización del territorio del Gran Buenos Aires para retraer la macrocefalia. Nuevos compromisos se asumieron por parte del flamante Gobierno para dinamizar las economías regionales.

Desde la planificación urbana y el ordenamiento territorial, como procesos técnicos y políticos, se define qué, dónde, cuándo y cómo, a favor de quién y afectando qué intereses, mediante instrumentos vinculados a marcos legales, institucionales y fiscales. No obstante ello, la organización territorial hacia un sistema menos desigual es una decisión de carácter político-económico, y por ello las posibilidades de direccionar ese desafío se enmarcaran dentro de los límites del sistema y del proyecto político vigente.

La formulación de una política de Estado de población y desarrollo territorial es un desafío. La necesidad de articular el territorio, de disminuir las desigualdades, de reducir la macrocefalia y favorecer la desconcentración de población y la asignación de recursos es una tarea pendiente.

Bibliografía

ADN, Agencia Digital de Noticias Discurso de Alfonsín, Se cumplen 30 años del anuncio de Alfonsín del traslado de la Capital a Viedma. Disponible en: <https://www.adnrionegro.com.ar/2016/04/se-cumplen-30-anos-del-anuncio-de-alfonsin-del-traslado-de-la-capital-a-viedma/> Acceso: 16 abril 2016.

ARGENTINA COFEPLAN. Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial 2012. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anteproyecto.pdf> Acceso 10 enero 2019. Acceso: 16 enero 2020

ARGENTO, A. Alberto Fernández pondrá en marcha su plan de “capitales alternativas” el viernes 24 en Mar del Plata. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/01/16/alberto-fernandez-pondra-en-marcha-su-plan-de-capitales-alternativas-el-viernes-24-en-mar-del-plata/> . Acceso: 16 enero 2020

BAUSO, M. La historia secreta de la frustrada mudanza de la capital a Viedma que soñó Raúl Alfonsín. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/16/la-historia-secreta-de-la-frustrada-mudanza-de-la-capital-a-viedma-que-sono-raul-alfonsin/> Matías Bauso. Acceso 16 de abril de 2019.

BOISIER, S. Diseño de planes regionales, Métodos y técnicas de planificación regional. Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.

BOURLLOT Rubén Paraná, ¿capital del país? Disponible en: <http://lasolapaentrerriana.blogspot.com/2009/04/>. Acceso: 23 abril 2019

CASTELLS, M. Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili, 1970.

CUERVO GONZÁLEZ, L.M. Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina Una visión histórico-comparativa. In: TORRES RIBEIRO A.C (Comp.) El rostro urbano de América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires: CLACSO, p. 77-114. 2004

DE MATTOS, C. Ciudades Intermedias y Desconcentración territorial: propósitos, alcances y Viabilidad. Revista de Estudios Urbano Regionales, En EURE, v. 11, n. 32, p. 7-34, 1984.

DIARIO LA NACIÓN. 18-08-1997 Nada impide el traspaso de la Capital. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/nada-impide-el-traspaso-de-la-capital-nid75093>. Acceso 20 agosto 2019.

DIARIO PAGINA 12. El mapa de las capitales alternativas elegidas por Alberto Fernández. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/220677-el-mapa-de-las-capitales-alternativas-elegidas-por-alberto-f> Acceso: 26 septiembre 2019.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Censo Nacional de Población 1960. Tomo II Gran Buenos Aires, Capital Federal, 18 Partidos Conurbanos. DNEC, 1962.

DOMÍNGUEZ ROCA, L. J. Ciudades, revolución y guerra: transformación geográfica del sistema urbano rioplatense entre 1810 y 1852. En Revista Geográfica de América Central, v. 2, n, 47E, p 1-19, 2011.

GARCÍA HERRERA, L.M.; SABATÉ BEL, F. Neil Smith. Gentrificación urbana y desarrollo desigual. Barcelona: Icaria, Espacios Críticos, 2015.

GARCÍA, A. Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). En Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía n. 27, p. 180-194, 2018.

GÓMEZ LENDE, S.; VELÁZQUEZ, G. Población y calidad de vida en la Argentina (1991-2001). La fragmentación de la sociedad y el territorio. En: VELÁZQUEZ, G.; GÓMEZ LENDE, S. (Comps.) Desigualdad y Calidad de Vida en la Argentina (1991-2001). Aportes empíricos y metodológicos. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, REUN, 2005, p. 63-86.

GUTMAN, M. Anticipaciones del futuro en Buenos Aires, 1910. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano e Investigación Estética FADU-UBA, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Censo Nacional de Población y Viviendas 1980. Población en Localidades de más de 100.000 habitantes y Capitales de Provincia. Serie E Publicaciones Especiales. INDEC 1981.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991. INDEC, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Censo nacional de población, hogares y vivienda 2010. Censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B nº 2. INDEC, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Censo nacional de población, hogares y vivienda 2001. Resultados total del país. INDEC, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS.. Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970. Resultados provisionales. Localidades con 1000 y más habitantes. Todo el país. INDEC, 1973.

MAC-CLURE. Ó. Justicia territorial: una aproximación teórica y conceptual. In PIMENTA DE FARIA, C.A.; VASCONCELOS ROCHA C.; CUNHA FILGUEIRAS. C.A.; GUIMARÃES SOUKI, L. (Orgs.). Políticas públicas na américa latina: novas territorialidades e processos. Porto Alegre: Ed UFRGS/CEGOV, 2016, p. 47-65.

MAEDER, E. Evolución demográfica argentina desde 1810 a 1869. Buenos Aires: Eudeba, 1969.

MANZANAL, M. Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina. En M. Manzanal y F. Villarreal (Orgs.) El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, 2010, p. 17-43.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, MINPLAN, 2011.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. MINPLAN 2004.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA. ONU Hábitat. Política Nacional Urbana Argentina. MIOPyV 2018

OSZLAK, O. Burocracia estatal: política y políticas públicas En Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, n. 11, p. 11-56, 2006.

RECCHINI DE LATTES, Z. Aspecto demográficos de la urbanización en la Argentina, 1869-1960. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales, Editorial del Instituto, 1973.

SÁNCHEZ, J.E. Geografía política. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SCHWEITZER, M.; CARRIZO S.; SCARDINO M.; PETROCELLI S.; SCHWEITZER P.; CARENA M.L. Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. En Revista Agenda de Reflexión en Arquitectura y Urbanismo AREA, n. 23, p.25-36, 2017.
SMITH, N. Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio. Madrid: Ed Traficantes de Sueños, 2020 [1984].

TORREZ, J.M. Fernández prometió que creará 24 capitales alternativas Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=fernandez-prometio-que-creara-24-capitales-alternativas>. Acceso: 25 septiembre 2019.

VELÁZQUEZ, G.; MANZANO, F. Dinámica migratoria y desigualdades regionales en argentina (1947-2010). En Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía, n. 17, p 163-186, 2015.

VILLECCO, M. H. Cronologías para una historia de la Ciudad de Buenos Aires (1580-1996): hechos trascendentes, hombres trascendentes, contemporáneos. Buenos Aires: GCBA, 2000.

Mariana Schweitzer. Doctora en Urbanismo y Magister en Planificación Urbana y Regional. UBA-CONICET. Docente Investigadora. Ciudad Universitaria | Pabellón III, 4° piso. Ciudad Autónoma de Buenos Aires | C1428BFA | Argentina. E-mail: marianaschweitzer@conicet.gov.ar

Submetido em: 03/04/2020

Aprovado em: 27/07/2020

Como citar: SCHWEITZER, Mariana. A produção de um território desigual na Argentina. Concentração, primazia e macrocefalia. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1051-1070, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.14968>.

Fontes de Financiamento: UBA-CONICET

