



 **realidad  
económica**

Nº 357 · AÑO 53

1º de julio al 15 de agosto de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 29 a 44

---

TERRITORIO, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## Políticas públicas para reducir las desigualdades territoriales en la Argentina\*

---

Mariel Alejandra Arancio\*\* y Mariana Schweitzer\*\*\*

\* El artículo se inscribe en un proceso de investigación del cual se presentaron avances preliminares en las *Jornadas Nacionales de Economías Regionales* desarrolladas el 27 y 28 de octubre de 2022

\*\* Licenciada en sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), integrante del programa Territorio y Sociedad (TyS) del Centro de Investigación Hábitat y Municipio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA (CIHAM-FADU), Intendente Güiraldes 2160 (C1428EGA), CABA, Argentina, mariel.arancio@conicet.gov.ar

\*\*\* Arquitecta, magíster en Planificación Urbana y Regional y doctora en Urbanismo (UBA). Investigadora independiente por el CONICET, directora del programa TyS y codirectora del CIHAM y subdirectora de la maestría en Planificación y Gestión del Transporte de la UBA. Docente UNTREF y FADU-UBA. Intendente Güiraldes 2160 (C1428EGA), CABA, Argentina, marianaschweitzer@conicet.gov.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2023

ACEPTACIÓN: mayo de 2023



## Resumen

La Argentina es un país con asimetrías socioterritoriales que se expresan en la presencia de un área central en la que se concentran la población, la infraestructura y las actividades, a la vez que hay vastas regiones rezagadas. Estas asimetrías empezaron a ser objeto de estudios y de políticas públicas desde mediados del siglo XX, pero no han logrado torcer sustancialmente las brechas existentes.

Con el objetivo de identificar aciertos y limitaciones que puedan contribuir a la gestión de políticas públicas que morigeren esas disparidades, se analizan programas y proyectos vinculados directa o indirectamente con este fin y que se implementan desde inicios del siglo XXI. Se incluyen políticas formuladas e implementadas por distintas agencias del gobierno nacional, junto con las diversas articulaciones con los gobiernos locales y con distintas coberturas territoriales.

**Palabras clave:** Desigualdad – Concentración – Políticas públicas – Arraigo

## Abstract

### Public Policies to Reduce Territorial Inequalities in Argentina

Argentina is a country with socio-territorial asymmetries that are expressed in the presence of a central area where population, infrastructure and activities are concentrated, while there are vast regions lagging behind. These asymmetries have been the subject of studies and public policies since the mid-20th century, but they have not been able to substantially change the existing gaps.

In order to identify successes and limitations that can contribute to the management of public policies to reduce these disparities, programs and projects directly or indirectly linked to this end and implemented since the beginning of the 21st century are analyzed. Policies formulated and implemented by different agencies of the national government are included, together with the different articulations with local governments and with different territorial coverage.

**Keywords:** Inequality - Concentration - Public policies - Rooting - Argentina

## Introducción

**A**mérica Latina se caracteriza por una heterogeneidad territorial de carácter estructural que se materializa en la desigualdad respecto de la localización de la población y de las actividades, así como en el acceso al empleo, servicios e infraestructuras.

Estas disparidades en las condiciones de vida de la población son el resultado de las huellas que fueron tallando los distintos modelos de desarrollo y que, a partir de la instalación de los primeros gobiernos desarrollistas, comenzaron a visibilizarse en toda su complejidad.

Es por ello que luego de mediados del siglo XX, al considerarse la desigualdad como un aspecto que abordar dentro de las agendas del desarrollo, se puso en marcha un conjunto de políticas públicas que buscó repercutir sobre esas desigualdades. No obstante, estas políticas no lograron generar impactos sustanciales. La concentración territorial, económica y social no fue alterada. Dentro de las políticas implementadas se destacan las orientadas a la promoción de actividades productivas y las de arraigo de la población en áreas rurales para evitar el crecimiento de las grandes periferias urbanas, entre otras.

La Argentina no escapa a esta realidad. Por ello este trabajo busca, a la luz de algunas experiencias realizadas en el país a comienzo del siglo XXI, abordar los desafíos e identificar las posibles limitaciones de las políticas que se encuentran en la agenda pública nacional y que, mediante estrategias diferenciadas, buscan dinamizar áreas con el fin de lograr un país más federal. Entre esas iniciativas se analizan algunas ya finalizadas, como el Programa para el desarrollo rural incluyente (PRODERI) y el Programa de desarrollo rural de áreas rurales (PRODEAR), otras que con el tiempo se desdibujaron o se integraron en otras dependencias, como el Plan estratégico territorial Argentina (PET) y la Unidad Ejecutora Especial Tem-

poraría “Unidad Belgrano Norte Grande”, y, por último, se analizan otras iniciativas vinculadas al desarrollo rural y al arraigo de la población, como el Proyecto de inclusión socioeconómica en áreas rurales (PISEAR), el Programa de servicios agrícolas provinciales (PROSAP) y el Programa de promoción del trabajo, arraigo y abastecimiento local (PROTAAL). Para el desarrollo de este trabajo se realizó el relevamiento de fuentes secundarias (páginas oficiales, periódicos, documentos programáticos) y de fuentes primarias mediante la realización de entrevistas a informantes clave (funcionarios a cargo de algunas de estas iniciativas).

### **La triple concentración y la desigualdad territorial**

Como señala de Mattos (1984), en los territorios de las economías periféricas se puede identificar una triple concentración, económica, social y territorial, que tiende a reforzarse recíprocamente en desmedro de las zonas más rezagadas. Por consiguiente, la concentración geográfica implícita en la desigualdad debe explicarse en vinculación con las dimensiones y componentes de la dinámica de concentración. En este sentido, se puede entender que el desarrollo desigual de los territorios deriva de diversos procesos políticos, económicos, sociales, demográficos y urbanos que provocan beneficios en algunas zonas (en la dotación de infraestructura y equipamiento social, por ejemplo), configurando territorios más competitivos y dejando al margen los más pobres. Estas brechas causan asimetrías y la disfuncionalidad del sistema social de un territorio (Martínez García et al., 2021), tanto para la reproducción social como para el desarrollo de las actividades.

En este sentido, se define la desigualdad como “la distribución inequitativa de elementos indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo de las personas, tales como el acceso a la educación, la salud, servicios básicos y de saneamiento, trabajo, ingreso, vivienda, alimentación, participación, etc.” (Moreno, 2019: 91). Y como expone Moncayo Jiménez (2002), esta distribución inequitativa hace que los territorios más atrasados no sean “atractivos” y cuenten con escasas opciones para iniciar un proceso autónomo de desarrollo sostenido. Sin pretensiones de ahondar en la conceptualización y el debate acerca de la desigualdad, interesa resaltar que no se es homologable con el desequilibrio territorial; detrás de estos conceptos subyacen posturas divergentes frente al sistema de acu-

mulación (Arancio y Schweitzer, 2022). Tal como señalan Manzano y Velázquez (2015), a diferencia de la desigualdad, el desequilibrio del territorio refiere a un desajuste transitorio, mientras que la desigualdad territorial tiene que ver con las diferencias estructurales interdependientes y acumulativas, que resultan de la dinámica del sistema capitalista (Schweitzer, 2020). Así, la desigualdad solo cobra sentido si se la entiende como parte del desarrollo contradictorio del capitalismo, como producto del éxito de los mecanismos de la economía de mercado y no de su incorrecto funcionamiento (Gómez Lende y Velázquez, 2005). Por consiguiente, el papel que asume el Estado en el desarrollo de políticas públicas resulta central para operar sobre las disparidades y mejorar la situación de las áreas postergadas. No obstante, si bien se reconocen las causas estructurales que actúan sobre la dinámica territorial, las políticas públicas podrían ejercer presión sobre las estructuras de concentración y disminuir las brechas entre los territorios.

### **Estrategias para reducir el desarrollo desigual de los territorios**

La reducción de la desigualdad territorial cobró relevancia a partir de la instalación de gobiernos desarrollistas a mediados de siglo XX y dio lugar al despliegue de diversas estrategias e intervenciones para reducir las brechas de desigualdad y la heterogeneidad de los territorios. Los Estados nacionales asumieron un rol central y orientaron sus intervenciones a políticas de promoción industrial que ofrecían incentivos, principalmente económicos, para favorecer las inversiones en áreas estratégicas, así como el desarrollo de infraestructuras con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad entre los territorios. En este contexto, en la Argentina se creó en 1962 el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que implementó diversos planes para la promoción de las regiones más rezagadas.

Con el advenimiento de los gobiernos neoliberales, las políticas orientadas a morigerar las desigualdades fueron relegadas, en concordancia con un corrimiento de los Estados respecto de la planificación de las políticas públicas. A su vez, asumen un mayor protagonismo en el diseño de los territorios actores con distintas lógicas escalares de actuación (local, regional, nacional y supranacional) y diferentes capacidades para imprimir sus intereses en los territorios (Sosa Velásquez, 2012). En este marco de desregulación de las actividades económicas y de privatización

de empresas, servicios e infraestructuras, el mercado cobró protagonismo a la par que se eliminó el financiamiento de los programas estatales. Se tendió a la focalización de los programas que beneficien el desarrollo de actividades primarias fuertemente vinculadas con las cadenas de valor globalizadas.

Un nuevo giro en el rol del Estado tuvo lugar durante los primeros años de la década de 2000, con la revalorización de las políticas públicas para el desarrollo y ordenamiento territorial. Bajo esta orientación se impulsaron políticas con un abordaje integral y surgieron nuevos actores y estrategias para problematizar las políticas para el desarrollo territorial considerando tanto aspectos productivos como también sociales, ambientales y políticos. En efecto, se impulsaron programas que tendieron a la promoción de la ocupación de áreas de baja densidad e inversiones en infraestructura social y productiva, con el fin de articular territorios aislados y de mejorar las condiciones para fortalecer las economías regionales y, en especial, a los pequeños productores (CEPAL, 2012). Si bien se pueden identificar mejoras en temas tales como la provisión de infraestructuras, redes o equipamientos, los avances no han logrado torcer significativamente la heterogeneidad anteriormente descrita. Consecuentemente, se entiende la necesidad de repensar las limitaciones enfrentadas a partir de la recuperación de experiencias desarrolladas en los primeros años del siglo XXI que se orienten directa o indirectamente al arraigo de la población.

### **Políticas orientadas a disminuir las desigualdades territoriales**

Tal como se mencionó anteriormente, la Argentina presenta una organización heterogénea y desigual del territorio, con áreas en las que se concentran servicios e infraestructuras y otras rezagadas con un déficit de estas condiciones, hecho que motiva migraciones en la búsqueda de oportunidades de trabajo o de estudio (fundamentalmente). En efecto, a la vez que existen territorios que concentran una gran cantidad de población, como el área central del país, otros experimentan historias de desarraigo que los sucesivos modelos de desarrollo no han logrado revertir.

A partir de reconocer la necesidad de reducir las disparidades territoriales, durante las primeras décadas de los 2000, se han propuesto políticas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida para la reproducción social. Se trata de inversiones en infraestructuras productivas, programas de generación de empleo local, de obras hídricas y de saneamiento, entre otras. Son políticas con distintos alcances (nacional, regional o local) y con enfoques más o menos integrales (sectoriales o transversales).

Una de las políticas emblemáticas de esta etapa se puede reconocer en el PET, desarrollado a partir del 2004 por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). En este contexto, en el año 2008 se definieron territorios según rasgos y estrategias de acción. Así, se identifican áreas a cualificar (más dinámicas), a desarrollar (las más rezagas y menos pobladas) o a potenciar (las que tienen cierto dinamismo sin consolidar). Se trata de un plan a escala nacional que contiene una cartera de proyectos de transporte, de energía e hídricos, principalmente. En su diseño participaron las distintas jurisdicciones provinciales y actores de la sociedad civil. A tales efectos, se realizaron reuniones regionales desarrolladas dentro del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN).

A otra escala se implementaron políticas más focalizadas orientadas a productores rurales que, a partir de enfoques o estrategias diferenciales, buscaban reducir las desigualdades mediante el fortalecimiento de las actividades agrícolas y de la agricultura familiar, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida para el arraigo y evitar su migración hacia las ciudades más grandes. En esta línea, la Dirección Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), ha ocupado y ocupa un rol central. Dentro de las políticas orientadas a la agricultura familiar se pueden considerar como antecedentes el PRODEAR (concluido en 2015) y el PRODERI (concluido en 2019). Ambos programas tuvieron un gran alcance respecto de la cobertura territorial. El objetivo del PRODERI era el de mejorar la calidad de vida y aumentar los ingresos de las familias pobres dedicadas a la agricultura familiar incrementando su producción, insertando su trabajo en las cadenas de valor y creando oportuni-

dades de empleo. Se ejecutó en diecisiete provincias<sup>1</sup> y en su implementación participaron diversos actores, como por ejemplo el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la DIPROSE y MAGyP (con el Programa Cambio Rural).<sup>2</sup> El PRODERI contó con capacitaciones y asistencia para la conformación de las unidades productivas. Entre las principales dificultades que se encontraron en su implementación, se señala el acceso a los servicios y a la infraestructura en general, y otras limitaciones propias de las condiciones de los territorios como la accesibilidad al agua potable o las distancias a recorrer para el acceso a los servicios bancarios, que dificultaban los trámites administrativos. El PRODEAR, por su parte, al igual que el PRODERI, operaba como instrumento de inclusión social para las organizaciones de la agricultura familiar. Para su implementación, se priorizaron ocho provincias de distintas regiones del país.<sup>3</sup> Este programa se orientó principalmente a la mejora de los ingresos y de la productividad de los pequeños productores. El principal impacto se observó en la mejora de la infraestructura social y productiva (las mejoras en el acceso al agua para la producción y el consumo). Asimismo, se valorizó el rol de este programa en el arraigo de la población, al incluir a jóvenes desde los 14 años dentro de los perfiles beneficiarios del programa.

Entre las dificultades que se pudieron identificar, se encuentra la falta de acceso a condiciones de infraestructura básicas para el desarrollo de las actividades productivas, en el caso de algunos de los proyectos incluidos en el PRODERI. Esta cuestión fue contemplada en la formulación del PRODEAR, que logró sortear las condiciones de producción desfavorables y permitió la concreción de las iniciativas.

---

<sup>1</sup> Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.

<sup>2</sup> Este programa buscaba “fortalecer la competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PyMES agropecuarias, agroalimentarias y agroindustriales) y las empresas familiares capitalizadas en todo el territorio nacional involucrando a los gobiernos provinciales y locales; impulsando su integración a cadenas de valor que les permita mejorar sus ingresos y una posición sostenida y activa en dichas cadenas, en el marco de un desarrollo sostenible con enfoque de géneros y generaciones”. (Ministerio de Economía Argentina, Programa Cambio Rural).

<sup>3</sup> Del noroeste, Santiago del Estero; del noreste, Chaco, Corrientes y Misiones; del centro, Córdoba y Entre Ríos y de cuyo, Mendoza y San Juan.

Entre uno de los aspectos a destacar de ambos programas, se encuentra la conformación de cooperativas que, a partir del trabajo asociativo, permitió lograr mejores condiciones de comercialización de la producción. Por otro lado, en ambos casos cobra relevancia la articulación interinstitucional entre distintos organismos de gobierno.

Con el cambio de gestión a nivel nacional en 2019, se ponen en agenda iniciativas que tienden, directa o indirectamente, a la reducción de las brechas de desigualdad territorial. Estas estrategias buscan fortalecer el federalismo a partir de la promoción de actividades, la provisión de infraestructura y equipamiento y mejoras en las condiciones de arraigo de la población. Para ello, se continuaron con algunas de las políticas que se encontraban en curso y se sumaron otras nuevas.

Dentro de los planes y programas implementados, algunos se han reformulado a lo largo de las distintas gestiones de gobierno. Este es el caso del PET, cuyos contenidos fueron absorbidos dentro del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en el plan Argentina GRANDE. Este nuevo Plan, además de los ejes vinculados a las obras hídricas y de infraestructuras, propone transformar la matriz del desarrollo productivo e “impulsar una distribución regional de las oportunidades que permitan disminuir las inequidades y brechas existentes y concretar la inversión nacional en las zonas rezagadas del territorio. Contempla la implementación de ciento veinte obras estratégicas, hídricas, de saneamiento, de infraestructura rural, urbana y de cuidado” (Ministerio de Obras Públicas, Argentina GRANDE. Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación).

Desde hace décadas se encuentran iniciativas vinculadas al abordaje de problemáticas específicas de la región norte, una de las zonas más rezagadas de la Argentina. Un ejemplo reciente de ello es el organismo Unidad Plan Belgrano, que funcionó entre 2015 y 2019 bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros y que buscaba atender a las diez provincias del norte del país, a partir de obras de infraestructura que redujeran las brechas existentes.<sup>4</sup> No obstante, el plan tuvo una baja ejecución de las obras esperadas, así como un desvío de los fondos para

---

<sup>4</sup> Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa.

obras de provincias que no formaban parte del recorte territorial priorizado.<sup>5</sup> En febrero de 2020, se crea la Unidad Ejecutora Especial Temporaria “Unidad Belgrano Norte Grande” dependiente del MOP que reemplaza al organismo Unidad Plan Belgrano y persigue los mismos objetivos. El plan contempla la participación de los gobernadores e intendentes de la Región del Norte Grande para la definición de prioridades de proyectos a partir de las asimetrías estructurales que consideran más relevantes, y para su funcionamiento se realizan reuniones mensuales con representantes de distintas carteras del gobierno (como educación, salud, etc.), de acuerdo con la agenda de trabajo.<sup>6</sup> La implementación de los proyectos se gestiona en coordinación con la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento y la Dirección Nacional de Vialidad. Dentro del programa se contempla la reactivación económica, no como mera consecuencia del mejoramiento de la infraestructura, sino también por la demanda de empleo local para la ejecución de las obras. Se propone el desarrollo de proyectos hídricos y de saneamiento que incrementen el acceso al agua potable y mejoren las condiciones de salubridad. También se espera lograr mejoras en rutas nacionales y provinciales, favoreciendo el traslado del transporte de carga y de pasajeros. A la fecha, se encuentran concluidas y en ejecución obras de saneamiento, ampliación de redes cloacales y mejoras en rutas; obras que, según el titular de la Unidad Belgrano Norte Grande, se reconocen como parte de un subplan dentro del plan Argentina GRANDE.

A principios de 2022, se prorrogó el funcionamiento de esta unidad que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, para continuar con los objetivos planteados y el despliegue de acciones en ejecución. Las fuentes de financiamiento de las obras son principalmente de carácter externo y resultan variadas, desde el otorgamiento de préstamos por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) hasta el Banco Mundial (BM).

<sup>5</sup> En ocasión de una entrevista que mantuvimos con el titular de la Unidad Belgrano Norte Grande, Sisto Terán Nougués, se nos informó que se desviaron fondos de los empréstitos para provincias como Córdoba, Neuquén y Mendoza que no formaban parte de la región objetivo (entrevista realizada por los autores en diciembre de 2022).

<sup>6</sup> Entrevista a Sisto Terán Nougués, 2022.

Entre los programas orientados a la agricultura familiar que aún se encuentran vigentes, se identifica el PISEAR, dirigido a pequeños productores, trabajadores rurales y pueblos originarios, con el objetivo de aumentar la inclusión socioeconómica de las familias rurales. La definición de los proyectos se encuentra a cargo del gobierno nacional a través de la DIPROSE y de los gobiernos provinciales que constituyen una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) en el ámbito de las carteras orientadas a la actividad agropecuaria. El PISEAR contempla el acompañamiento técnico y la capacitación de los destinatarios, el desarrollo de instrumentos de planificación y la implementación de proyectos complementarios vinculados a la inversión en infraestructuras, bienes y servicios comunitarios, así como la promoción de alianzas productivas. En efecto, busca fortalecer la capacidad de organización, mejorar el acceso a la infraestructura para el desarrollo de la producción comunitaria e implementar modelos para la articulación con los mercados. Para ello, se realizan acuerdos entre distintos actores del circuito de comercialización, como las organizaciones de la agricultura familiar, los comercializadores de alimentos y los exportadores y representantes de las industrias agroalimentarias (MAGyP). El programa registra avances en trece provincias.<sup>7</sup>

El PROSAP es otro de los programas que aún se encuentra en ejecución. Se orienta al sector agroindustrial y al desarrollo de infraestructura rural. Si bien, a diferencia de los programas ya mencionados, no se focaliza en un grupo de productores en particular, se priorizan los proyectos que tengan impactos en los pequeños y medianos productores del país. La finalidad es favorecer el arraigo y crecimiento de la población logrando así reducir las brechas socioeconómicas regionales. Entre sus objetivos manifiestos se encuentran el desarrollo de las economías regionales, la mejora de la competitividad del sector agroindustrial, el desarrollo de infraestructuras sustentables (que, por ejemplo, mejoren la disponibilidad de agua de forma sostenible, o permitan el acceso al gas a partir de las construcciones de gasoductos) y la integración regional de las provincias localizadas en la frontera de los países que conforman la Cuenca del Plata (Ministerio de Economía Argentina, PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales)).

---

<sup>7</sup> Se trata de las provincias de Córdoba, Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santa Fe, Río Negro y Neuquén.

En el año 2018, tanto el PISEAR como el Programas de Obras Menores (una línea particular dentro del PROSAP), pasaron de la órbita nacional a la provincial. Esta modificación en los requisitos de adhesión a los programas implicó que las provincias asuman la responsabilidad del endeudamiento para la ejecución de los proyectos, situación que derivó en la desaceleración de las obras, alcanzando menores impactos que los esperados (DIPROSE, 2019).

Tanto los programas que ya no se encuentran en ejecución como aquellos aún vigentes, cuentan con financiamiento de organismos internacionales, principalmente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), así como del BM y el BID.

Por otra parte, en agosto de 2020, se lanzó desde la Secretaría de Agricultura Familiar del MAGyP el Programa de promoción del trabajo, arraigo y abastecimiento local (PROTAAL), orientado a la escala municipal.<sup>8</sup> La iniciativa surge de la identificación de dos problemáticas. Por un lado, debido a la falta de empleo en las ciudades pequeñas, que genera una expulsión de la población hacia aglomerados urbanos de mayor envergadura en la búsqueda de oportunidades laborales. Por otro lado, como respuesta a la demanda insatisfecha de alimentos producidos a nivel local, que deben adquirirse fuera de la jurisdicción. El PROTAAL se propone generar condiciones para el arraigo de la población, el fomento del empleo (a partir de la producción de alimentos) y la incorporación de los productores locales en los distintos eslabones de las cadenas de producción que al mismo tiempo motorizan el desarrollo de la economía local. Si bien el programa se encuentra focalizado en municipios con una población menor a cincuenta y cinco mil habitantes, se lo puede hallar en ejecución en municipios mayores como La Plata. Por otra parte, está destinado a proyectos que incorporen a desocupados, subocupados y/o agricultores/as familiares campesinos e indígenas y promueve la conformación de unidades productivas asociativas de la agricultura familiar (UPAF), entendiendo

---

<sup>8</sup> Este programa se basó en una experiencia previa desarrollada en el municipio de Daireaux a cargo del ingeniero Walter Martín Ríos quien se desempeñaba como secretario de Producción y luego de Desarrollo Social del municipio y que actualmente ocupa el cargo de director de Producción y Abastecimiento Local dentro de la Secretaría.

que este tipo de conformación favorece la sostenibilidad y la productividad de los proyectos, incrementa el volumen de la producción y garantiza la continuidad de las unidades productivas, independientemente de quienes las conformen. Las UPAF no se constituyen a partir de capacidades ya instaladas, sino que resultan de la identificación de un potencial local para el desarrollo de actividades productivas asociativas. Sobre esta base se desarrollan capacitaciones con el propósito de conformar esas unidades. Los proyectos son diseñados por alguna entidad que tenga personería jurídica y que pueda llevar adelante la ejecución, ya sea desde el poder ejecutivo municipal (el intendente, secretarios de gobierno) o una organización social local. La asignación de recursos por parte del programa surge del análisis de la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos que deben lograr autofinanciarse. Entre las intervenciones, se contemplan diversas capacitaciones y asistencia técnica, y la entrega de insumos, materiales, herramientas y tecnología.<sup>9</sup> En la ejecución participan actores de distintas dependencias del Estado, como el INTA, referentes municipales y también universidades, escuelas agrotécnicas y organizaciones de la sociedad civil y la agricultura familiar, campesina e indígena. El PROTAAL cobra relevancia ante un contexto económico complejo, en el que el acceso a los alimentos y el aumento de los precios forman parte de las discusiones políticas actuales.

## Reflexiones finales

Con el fin de abordar las estrategias que tienden a la reversión de las desigualdades territoriales y promueven el desarrollo de los territorios rezagados y el arraigo de la población, se identificaron un conjunto de políticas formulado desde el Estado nacional, algunas concluidas y otras vigentes. Esta cantidad y diversidad de acciones desplegadas en los últimos años permite dar cuenta de la complejidad de los territorios y de las desigualdades existentes para el desarrollo de las actividades económicas y la radicación de población que se proponen sean atendidas. Se analizaron iniciativas con distintos grados de profundidad en función de la disponibilidad de información y la posibilidad de realizar entrevistas a informantes clave. Se revisaron programas de política pública ya concluidos, como el PRODERI

---

<sup>9</sup> En conversación con Walter Martín Ríos, director de Producción y Abastecimiento Local (entrevista realizada en octubre de 2022).

y el PRODEAR, y otros vigentes, como el PISEAR, el PROSAP y el PROTAAL (en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). Otras políticas analizadas fueron aquellas que pasaron de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (disuelto a fines del 2015) al ámbito del Ministerio de Obras Públicas.

Entre las limitaciones identificadas, se puede señalar, para el caso del PROTAAL, una menor cantidad de proyectos presentados respecto de los esperados, que puede deberse a diversos motivos, entre ellos, considerando que es un programa de reciente creación (en el 2021 se realizaron las primeras erogaciones), puede darse una falta de conocimiento del programa por parte de los posibles destinatarios. Otra limitación podría ser consecuencia del proceso que implica la conformación de las UPAF, que no deja de tener una complejidad difícil de afrontar por parte de las organizaciones sociales o de los gobiernos locales con estructuras municipales reducidas y con limitada capacidad para identificar proyectos potenciales o de gestionar este tipo de procesos. Por otro lado, en algunos proyectos se contemplaron limitaciones vinculadas a los servicios e infraestructuras, entre otras cuestiones. Por ejemplo, en el caso del PRODERI, no se consideró la disponibilidad de agua, de tierra y de otros bienes y servicios. Esto es producto de la falta de una mirada de las particularidades de los territorios donde se pretende intervenir. A su vez, los proyectos deberían incorporar una visión que supere lo sectorial e incorpore abordajes integrales que contemplen la heterogeneidad territorial para la implementación de este tipo de políticas. Concretamente, hay proyectos que proponen desarrollos productivos en lugares en los que no se cuenta con infraestructura de transporte y de servicios para la viabilización de las actividades que se pretenden desarrollar o no cuentan con la organización de actores que puedan sostener las iniciativas. Por último, hay limitaciones vinculadas a los actores que intervienen en la definición de las políticas. La participación activa de los gobernadores, en la iniciativa Unidad Belgrano Norte Grande, definiendo acciones y estableciendo prioridades junto con el Estado nacional (más allá de la participación de los actores locales), favorece el desempeño de la intervención pública. Sumado a lo anterior, la reubicación de la unidad ejecutora dentro del MOP permitió la proximidad con el lugar donde se toman las decisiones, cuestión que facilita la motorización de los proyectos. Por su parte, las acciones orientadas a favorecer el

arraigo y las actividades de los pequeños productores están más focalizadas y responden a una vinculación más estrecha de los gobiernos locales con las autoridades nacionales. Esta situación obedece a las propias condiciones y requerimientos de las políticas formuladas. De esta forma, en el caso de las iniciativas impulsadas por el MOP, hay una mirada integral del territorio en conjunto, mientras que, en el caso de las acciones vinculadas al desarrollo de actividades para el arraigo local, el enfoque da cuenta de intervenciones de alcance territorial más limitado.

Las políticas analizadas tienden a reducir situaciones de desigualdad en cuanto al acceso a la tierra, el empleo y las infraestructuras, producto de los sucesivos modelos de desarrollo que han consolidado las brechas socioterritoriales. Si bien se reconoce –y valoriza– la capacidad de estas políticas públicas para generar ciertas transformaciones en el sentido de un desarrollo más igualitario del territorio, no se deben desconocer las limitaciones estructurales vinculadas al modelo de acumulación capitalista que originan y sostienen estas desigualdades.

## Bibliografía

Arancio, M. A. y Schweitzer, M. (2022). “Políticas públicas para un territorio menos desigual. Desafíos para la Argentina a la luz de experiencias en países de América Latina”. *Territorios*, n° 48.

CEPAL (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Quito: CEPAL.

de Mattos, C. A. (1984). “Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad”. *EURE*, vol. 11, n° 32, pp. 7-34.

Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) (2019). Informe de gestión, diciembre 2019. Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Disponible en: [http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestiondiprose-04-12-19\\_baja.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestiondiprose-04-12-19_baja.pdf).

Gómez Lende, S. y Velázquez, G. A. (2005). “Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001”. Presentado en las VII

Jornadas Argentinas de Estudios de Población, 12-14 de octubre. Tandil, Buenos Aires.

Manzano, F. y Velázquez, G. (2015). "Dinámica migratoria y desigualdades regionales en Argentina (1947-2010)". *Estudios Socioterritoriales*, n° 17, pp. 163-186.

Martínez García, K. A., Martínez Olivera, C., Miguel Velasco, A. E., Moreno Avendaño, J. y Pérez Pérez, M. (2021). "Desigualdades intraurbanas y desarrollo sustentable en las ciudades. El caso Oaxaca, México". *Revista de urbanismo*, n° 44, pp. 60-75.

Ministerio de Economía Argentina. "Objetivos y estrategias", Programa Cambio Rural. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/alimentos-y-bioeconomia/programa-cambio-rural/objetivos-y-estrategias>.

\_\_\_ PISEAR (Proyecto de Inclusión Socio Económica en Áreas Rurales). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/pisear>.

\_\_\_ PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales). Disponible en: [http://www.prosap.gov.ar/m\\_DefinicionObjetivos.aspx](http://www.prosap.gov.ar/m_DefinicionObjetivos.aspx).

Ministerio de Obras Públicas. Argentina GRANDE. Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/argentina-grande-plan-de-obras-publicas-para-el-desarrollo-de-la-nacion>.

Moncayo Jiménez, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: CEPAL.

Moreno, J. (2019). *Desigualdades inter e intraurbanas y desarrollo sustentable en las pequeñas, medianas y grandes ciudades de Oaxaca, 1990-2010*. Tesis de doctorado. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México.

Schweitzer, M. (2020). "La producción de un territorio desigual en Argentina. Concentración, primacía y macrocefalia". *Redes*, vol. 25, n° 3, pp. 1051-1070.

Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala: Cara Parens.