

## XLII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL

Nombre de la mesa temática seleccionada:Nº 2. Historia económica del Norte Grande desde el siglo XIX hasta la actualidad. Sectores productivos, sujetos sociales y políticas públicas

### **Resumen:**

La ponencia aborda las particularidades del Plan Belgrano y del Consejo Regional del Norte Grande como instancias de coordinación y planificación de políticas públicas en el marco de una orientación estratégica para la región del norte argentino. Se explora las implicancias de las diferencias de escala y de agencia de planificación. Se plantea la hipótesis de que una vez abandonado el Plan Belgrano por el fracaso político del gobierno de Cambiemos, el elemento estratégico del proyecto, el regionalismo abierto, es retomado por los gobernadores del norte y reconfigurado su planteamiento a escala regional, dándole un nuevo impulso acorde a las agendas y acuerdos locales. Se utiliza el concepto de regionalismo abierto como el planteo de una estrategia de desarrollo en base a la reconfiguración de los territorios acorde a las necesidades de las cadenas globales de valor gobernadas por las grandes empresas multinacionales en el marco de una inserción periférica en el mercado mundial. También se exploran los requerimientos de cambios de estatalidad, adaptando la estructura institucional y política del Estado a los requerimientos institucionales del comercio globalizado y de las agencias multilaterales. Se analiza el impacto proyectado en el territorio del norte grande, el trazado de un corredor bi-oceanico que abra directamente el Mercosur a las cadenas de valor del Pacífico e integren a las economías regionales como proveedoras de materias primas, desde la perspectiva de los intereses estratégicos de las clases gobernantes de la región y el enraizamiento en la trama de poder de la región de un proyecto planteado, en principio, en la escala nacional.

### ***Del Plan Belgrano al Consejo Regional del Norte Grande: el enraizamiento del proyecto de regionalismo abierto***

Autor: Julio Andrés Sujatt (UNNE/IIGHI)  
Correo electrónico: [asujatt@gmail.com](mailto:asujatt@gmail.com)

El objetivo de esta ponencia es presentar el Plan Belgrano y al Consejo Regional del Norte Grande (de ahora en más CRNG) como parte de la elaboración de agendas de planificación de las políticas de desarrollo para un mismo contexto regional. Estas agendas, sucesivas en el tiempo, presentan cambios políticos e institucionales entre sí pero también cuentan con elementos de continuidad en torno a ejes estratégicos. A su vez se buscan explorar distintas dimensiones: su formulación, su ejecución, sus vínculos con los territorios, los intereses políticos y de clase que los atraviesan y su inscripción en los modelos de desarrollo vigentes. Con un análisis de la agenda de temáticas y acciones que ha venido desarrollando públicamente el Consejo Regional del Norte Grande se reflexiona en torno al fenómeno de una nueva territorialidad y estatalidad vinculado a estos procesos de planificación estratégica.

Las diez provincias del noroeste (NOA) – Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero - y el noreste argentino (NEA) – Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa - conforman la región Norte Grande (NGA), representan el 30,5% del territorio continental, el 21,8% de población (INDEC, 2023a) y el 7,2% de las exportaciones (INDEC, 2023b). La región tiene varios de los indicadores económicos y sociales más desfavorables del país y la mayoría de estas provincias tienen una gran dependencia de las transferencias del Estado

nacional, siendo el sector público clave en los mercados de trabajo locales (Behrend y Bianchi, 2017). Por estas condiciones los planes y las agendas de desarrollos se enfrentan a importantes restricciones estructurales como la escasez relativa de mano de obra calificada, el insuficiente stock de infraestructura moderna y de capacidades endógenas de ahorro e inversión junto con urgencias de carácter social relacionadas a una extendida y arraigada pobreza.

Llamamos agendas de desarrollo a los planteamientos de síntesis de instrumentos políticos e instituciones del Estado que marcan una hoja de ruta para el desarrollo de una región y plantean más o menos explícitamente una visión sobre cuáles son las estructuras socio-económicas que deben modificarse y cómo hacerlo, cuál es el papel del Estado en ello y, quizás de manera más velada, cuáles son los actores e intereses políticos y económicos preponderantes. De esta manera las agendas de desarrollo son la expresión en el papel de las estrategias para el desarrollo y de las relaciones políticas y económicas que se plantean para distintas escalas. Llevadas al plano material estas agendas de desarrollo se expresan en el proceso de territorialización y en proyectos estratégicos en pugna sobre el territorio y el Estado.

Prebisch y Furtado (Santos, 1998) vincularon el problema del desarrollo al de las limitaciones estructurales, definiendo la relación centro – periferia como un sistema de roles históricamente construido. El estructuralismo latinoamericano problematizó el rol del Estado, la división internacional del trabajo y los tipos de inversiones necesarias para romper con determinados patrones de reproducción social. Desarrollo y subdesarrollo son vistos como parte de un mismo proceso mundial, por lo que la dependencia tiene manifestaciones en estructuras internas, políticas, sociales e ideológicas (Santos, 1998: 6). Coincidimos con Naradowski (2013) en que el concepto de centro-periferia sigue vigente para explicar fenómenos como al que nos enfrentamos.

La Teoría de la dependencia destaca al sujeto al indagar la composición social, los intereses y las visiones del Estado que orientan un camino al desarrollo. Ningún proceso de planificación puede ser estudiado solo refiriéndose a los objetivos e instrumentos que formalmente se postulan. Retomando a Clichevsky y Rofman (1989) se sostiene como esquema de análisis para las siguientes páginas que la planificación es un dispositivo político en el marco de un juego de intereses más amplios que se inscriben tanto en las elaboraciones ideológicas de las clases gobernantes como en los fundamentos del modelo de acumulación del que forman parte. Se busca presentar algunas reflexiones sobre las escalas territoriales que intervienen, la orientación de las políticas de desarrollo y el regionalismo abierto como paradigma con arraigo.

## **El Plan Belgrano**

Varesi (2018) señala que el triunfo de Macri en 2015 inició importantes cambios en las correlaciones de fuerzas políticas y sociales, incluyendo cambios de posicionamiento internacionales, junto con políticas económicas caracterizadas como de shock distributivo desde la masa trabajadora hacia el capital concentrado.

El Plan Belgrano fue presentado como propuesta para el desarrollo del Norte argentino en plena campaña electoral de 2015 por parte de la Alianza Cambiemos. En su contenido programático abarca a las diez provincias del Norte Grande a las que se sumaron departamentos del norte de la provincia de Santa Fe. El Plan proyectaba una inversión en infraestructura de 16 mil millones de dólares en 10 años, un fondo de reparación histórica de 50 mil millones de pesos en 4 años, solución habitacional para 250.000 familias, atención inmediata a los afectados por la pobreza extrema, y subsidios para las economías regionales e

incentivos laborales, entre otros beneficios. También se estableció la eliminación de retenciones a varios productos primarios y el aumento del corte de etanol en las naftas. Este Plan “no contaba con un presupuesto propio, sino que formaba parte de todos los fondos que la Nación giraba a esos distritos, sin discriminación” (La Nación, 30/1/2020).

El Plan Belgrano abarcaba una gran región del país con similares condiciones y estructuras socio-económicas pero fragmentada en diez unidades políticas que recibían la propuesta desde un estamento mayor, capaz de concitar mayores recursos económicos, técnicos y político-institucionales.

En la política interna el triunfo de Cambieros significó un importante cambio del elenco gobernante nacional y despertó muchas expectativas en varios sectores. El discurso que acompañó al Plan Belgrano conectó con el imaginario de una parte importante de la población del norte que sufre las consecuencias de una postergación amplia y real en contraste al centro del país. El discurso que acompañó estas promesas de inversiones fue federalista: reivindicación del aporte y la importancia del norte empobrecido, crítica a décadas desigualadoras de olvido centralista, apuesta al desarrollo de nuevas oportunidades para el interior. El Plan fue presentado oficialmente como el pago de ‘una deuda histórica con el norte’. La figura de Manuel Belgrano como insignia del proyecto puso el bronce a estos sentidos.<sup>1</sup> El Plan Belgrano funcionó como un dispositivo de acercamiento y negociación con los gobernadores del norte durante los primeros meses de gobierno de Macri. Las expectativas desplegadas en las intervenciones políticas y en la prensa fueron principalmente referidas al gran impulso que recibirían las inversiones en infraestructura. En paralelo las expectativas de nuevos grandes negocios e inversiones despertó el interés de las clases dominantes locales. Políticos, empresarios, productores y comunicadores prontamente adhirieron al Plan.

Merino (2016) destaca tres ejes fundamentales que subyacen al Plan: la apuesta por un modelo primario-exportador, la constitución de un corredor bioceánico de cara a la Alianza Trans-Pacífico y la agenda de defensa y seguridad en sintonía con las agenda de Estados Unidos y su mirada global.

Furlan (2016), desde una mirada geopolítica más en sintonía con los objetivos del Plan, señaló las oportunidades que se abrían en base a sus lineamientos. En perspectiva de política y comercio exterior el autor señala que la plataforma principal del Plan era la renovación del Mercosur y la revitalización de las relaciones con Brasil y Chile: una apertura tanto hacia el Atlántico como hacia el Pacífico, logrando la convergencia del Mercosur con el Acuerdo de la Asociación Transpacífico o TPP. En un mismo sentido Nicolás V. Gallo (Clarín, 22/06/2016) señaló lo trascendente de orientar las inversiones a constituir un corredor bioceánico entre Río Grande do Sul y Antofagasta, articulando las economías de Brasil, Argentina y Chile (y de manera logística también con regiones de Bolivia y Paraguay), con lo cual el horizonte de desarrollo del postergado Norte Grande argentino ya no estaría puesto en el puerto de Buenos Aires. Se impulsarían las economías de la región en una dirección productiva y exportadora nueva: hacia el Pacífico. A su vez la ‘visión continental’ del Plan permitiría armonizar procedimiento, normativas y atraer inversiones.

Cabe destacar entonces que la novedad percibida o expresada por los autores que hemos mencionado es el fuerte giro geopolítico implícito en el Plan Belgrano, que ya no ve al corredor hacia el Pacífico solo como un problema logístico o comercial de integración territorial, sino como un nuevo posicionamiento aperturista hacia el mercado mundial como política de Estado. En este sentido cabe recordar también que en la segunda parte de su gobierno Macri motorizó un fallido acuerdo del Mercosur con la Unión Europea.

---

1 Para un abordaje de la dimensión simbólica del plan desde el análisis crítico del discurso ver Quiroga (2017). Para un abordaje de las ambigüedades de su formulación ver Quiroga (2016)

El 21 de diciembre de 2015 se firmó la Declaración de Asunción sobre Corredores Bioceánicos entre los gobiernos de Argentina, Chile, Paraguay y Brasil. Allí se constituyó un grupo de trabajo destinado a realizar estudios técnicos y recomendaciones para la pronta concreción de uno de los corredores, para agilizar procedimientos en las fronteras, avanzar en la integración de los sistemas de información y realizar estudios conjuntos con el sector privado sobre infraestructura y transporte. Cabe destacar que estos elementos no son novedosos en la región. La orientación económica hacia el Pacífico y la conformación de un corredor logístico bioceánico ha sido promovida activamente desde mediados de la década del '90 por el foro ZICOSUR. Este es integrado por gobiernos subnacionales de Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay y Perú, cuenta con la participación de los gobiernos nacionales y articula con los empresariados locales y de las economías del Pacífico.

También es de destacar que este corredor bi-oceánico coincide con el eje Capricornio del Proyecto IIRSA (Iniciativa de Integración Regional Suramericana). Señala Merino (2016: 16) que “en dicho proyecto (IIRSA) del MERCOSUR-UNASUR el eje Capricornio es uno entre diez ejes de Integración y Desarrollo que se entrecruzan y complementan, estableciendo una estructura reticular compuesta por ejes verticales y horizontales. Este corte horizontal de la región se centra en la perspectiva del desarrollo hacia afuera, centrado en el libre comercio global y la integración al Pacífico. Mientras que los cortes verticales tienden a basarse en la perspectiva del desarrollo endógeno, la protección del mercado interno, el intercambio industrial y el desarrollo de cadenas regionales de valor.”

La mirada estratégica del corte horizontal es resaltado por Álvarez (2019) que señala la gran relevancia estratégica del “corredor bioceánico Norte” abarcando puntos nodales como la Triple frontera, el acuífero guaraní y el triángulo del litio además de vincular importantes centros agrícolas e industriales a través de la Hidrovía Paraná-Paraguay y la red ferroviaria Belgrano Cargas. Define estos grandes proyectos multimodales de transporte y logística como eficientes para la producción y circulación en los mercados globales. Como afirma en otros trabajos, estas inversiones producen un desarrollo geográfico desigual por estar subordinadas a los “actores hegemónicos, en un contexto de reprimarización de la economía y profundización del extractivismo” (p. 17). Sobre infraestructura estratégica también Griffin y Naradowski (2019) abordan las inversiones ferroviarias que, en paralelo al Plan Belgrano, involucraron inversiones chinas en torno al corredor Belgrano Cargas. Tras estudiar contratos y documentos oficiales consideran que estas inversiones manifiestan un modelo de desarrollo dependiente dentro del esquema centro-periferia pues “la sociedad con China no parece producir más capacidad decisoria que otras formas de financiamiento externo” (2019: 15).

La escala mundial opera como un campo de fuerzas. El sistema-mundo es la unidad de análisis de Wallerstein, definido como “una zona espaciotemporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, una que representa una zona integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas.” (2005: 32). En este nivel se ubican las Cadenas Globales de Valor (CGV) definidas como redes dominadas por grandes empresas transnacionales que integran funcionalmente actividades económicas dispersas en todo el mundo. “Su análisis incluye la dinámica de las relaciones de poder que a diferentes escalas establecen las empresas en sus articulaciones tanto inter e intra sectoriales como horizontales y verticales, la relación con otras instituciones, entre ellas las estatales, y la extensión geográfica que ocupa: regional, nacional, global” (Merino y Adriani 2019: 3). Esta visión adopta las relaciones asimétricas de poder en la dimensión geopolítica y estatal.

Distintos autores (Merino, 2016; Merino y Adriani, 2019; Furlan, 2016) señalan que el Plan Belgrano tenía el propósito de reorientar el desarrollo del NGA hacia las cadenas de valor del Pacífico a través de constituir un corredor bi-oceánico desde el sur de Brasil hasta los puertos del norte de Chile. Merino lo encuadra en el ‘regionalismo abierto’. como

acoplamiento periférico “a la geoestrategia del capital financiero transnacional y dentro de la geopolítica dominante actualmente en los Estados Unidos, con una fuerte impronta de desarrollo exógeno-exportador centrado en productos primarios.” (2016: 3).

Esta orientación externa se da en el marco histórico de las formas actuales de vinculación internacional entre Estados, mercados y cadenas de valor. Este se configura a partir del predominio del capital financiero y de las formas pos-fordistas de producción y tiene una particular incidencia en la parte subordinada de la relación centro-periferia en la que se inscribe nuestra región. La integración en posiciones subordinadas a las CGV como territorio de paso y proveedor de bienes no complejos implica la adopción de marcos normativos creados en los centros estratégicos de esas cadenas, imponiendo condiciones externas al desarrollo local de los eslabones. Esto conlleva transformaciones en las instituciones estatales que apuntan a la ‘desnacionalización’ (Sassen, 2007).

Parte de nuestra hipótesis es que esta orientación externa se reconfigura en el CRNG.

Merino se pregunta por la clase de territorialidad que subyace al Plan Belgrano, de carácter regional en su definición y continental en su visión. Se define a la territorialidad como el “conjunto de elementos materiales y simbólicos que determinado sujeto-poder pretende producir en el territorio de acuerdo a su proyecto político estratégico, dando lugar a configuraciones territoriales, entendidas como formas particulares de apropiación, delimitación e identidad de un espacio en momento histórico determinado” (2016: 3). En este sentido el llamado regionalismo abierto se posiciona a favor de una mayor cercanía geopolítica a Estados Unidos y a sus territorios aliados. En América Latina la mayor expresión de este paradigma es la Alianza Pacífico (AP), integrado originalmente por Chile, Colombia, México y Perú. El eje rector de la AP, con la que se buscaría hacer converger al Mercosur en el esquema que subyacia al Plan Belgrano, “está centrado(o) en el paradigma del libre comercio global, la atracción de las inversiones extranjeras, la explotación de las ventajas comparativas estáticas y el desarrollo puesto en relación a la integración en el capitalismo global del siglo XXI. (...) la AP forma parte como eslabón regional de un esquema de integración más amplio del capitalismo global. En este sentido, la Alianza Pacífico constituye una política de integración estratégica en el marco de la TPP” (2016: 10).

El despliegue del libre mercado es el mecanismo para la integración de las cadenas globales de valor dominadas por el capital transnacional donde los defensores del regionalismo abierto “aceptan la correlación de fuerzas en el sistema internacional y perciben que deben insertarse en el mundo como periferia moderna donde la adaptación a las nuevas formas de producción en la globalización es la llave para el progreso y el desarrollo.” (2016: 11). En definitiva ocupar el lugar de periferia y su papel en la división internacional del trabajo ubica a un actor en una posición de menor incidencia, capacidad y autonomía en el desenvolvimiento de las cadenas globales de valor. Esto se define en relación a la escala que alcanza el objeto y el instrumentos de planificación. El nivel de escala establece una relación jerárquica y asimétrica de dominio-subordinación. Los eslabones que mayor capacidad estratégica desarrollan son los nodos de diseño, finanzas, comercialización y desarrollo tecnológico, que por el tipo de tareas que realizan alcanzan una escala global en sus definiciones. La inserción a estas cadenas en base a la producción y provisión de bienes primarios no complejos o commodities implica asumir una escala e incidencia limitada, como receptor de normativas y de lineamientos estratégicos.

En el marco de la crisis cambiaria de 2018 el Plan Belgrano perdió impulso y lugar en la agenda de gobierno. Es discutido el alcance de las obras realizadas pero es patente que en la región no se verificaron transformaciones como las prometidas (Chequeado, 18/5/2017 y 4/12/2019). Un caso destacado de esta paralización en el territorio en que nos enfocamos es el del ‘nuevo puente’ entre Resistencia y Corrientes. En los cuatro años del Plan las obras nunca

fueron iniciadas a pesar de encontrarse en la lista de objetivos. Así mismo el planteo fue controversial debido a que en 2017 se confirmó que el nuevo puente no incluiría vías ferreas, por lo que el puente sería óptimo para unir ciudades pero menos dispuesto para articular una extensa región productiva. (Diario Época, 21/8/2022). Recientemente el ex coordinador del Plan Belgrano en Chaco, Benicio Szymula, señaló que el tramo ferroviario no está contemplado por su elevado costo y la escasez de divisas, pero un puente ferroviario podría anexarse en un futuro con otras condiciones de financiamiento (Diario Época, 18/9/2022). Sin embargo en 2017, cuando el segmento ferroviario fue descartado, el Plan Belgrano todavía se planteaba en un contexto de ‘lluvia de inversiones’ que no se ponía en dudas.

El nuevo gobierno asumido en diciembre de 2019 a través de la Resolución 5/2020 creó la Unidad Especial Temporaria Belgrano Norte Grande bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas (La Capital, 21/2/2020). De esta manera se pretende dar continuidad a las obras de infraestructura más relevantes pero, al parecer, con un perfil político y discursivo más bajo. Como aspecto relevante se plantea que la totalidad de las obras deben realizarse con financiamiento externo.

### **Estado, política y la planificación**

El Estado como actor central presenta una faceta de legitimación política y consentimiento colectivo, pero García Linera (2020: 428) también lo define como una “relación material de dominación y conducción política”, en un sentido de “correlación política de fuerzas entre bloques y clases sociales con capacidad de influir (...) en la implementación de decisiones gubernamentales (...) como construcción de una coalición política dominante” y también “como una maquinaria donde se materializan esas decisiones en normas, reglas, burocracias, presupuestos, jerarquías, (...) como institucionalidad”. En tanto “estructura de relaciones políticas territorializada” (p.427) el Estado es constituido por luchas de intereses y sentidos localmente situados, pero también está abierto a las influencias a otras escalas. Ciolli (2020) advierte el rol de los organismos multilaterales y habla de ‘internacionalización del Estado’ y de su burocracia. Se establece un campo de fuerzas desde lo material como el financiamiento hasta lo simbólico como el lenguaje en que se redactan los documentos. En definitiva la planificación del Estado y sus agendas de desarrollo expresan estas dimensiones.

Carlos Matus (2020) define la Planificación como actividad de cálculo que precede y preside la acción política propia de la actividad de gobierno. Es el cálculo racional que acompaña la toma de decisiones y desestima así un enfoque tradicional -normativo, tecnocrático y determinístico- en el cual la Planificación es una respuesta técnica previa a la acción frente a una realidad lineal y predecible. Matus concibe un enfoque estratégico situacional, según el cual el sujeto que planifica (Estado) está comprendido en el “objeto Planificado” (Realidad), en el que además coexisten otros actores que también planifican, logrando una interacción que merece un cálculo estratégico “en situación”. Este autor construye tres categorías significativas a las que llama ‘triángulo de gobierno’. El proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema son vértices interdependientes. El proyecto político corresponde a la voluntad y el compromiso del gobierno, el cual se organiza en torno a la exposición de los grandes objetivos, los valores que sustentan la acción y el ámbito estratégico. La gobernabilidad es el grado de dificultad para implementar el proyecto en el contexto y se define por la capacidad de controlar o neutralizar variables de poder y los marcos condicionantes. Finalmente las capacidades de gobierno se constituyen con las herramientas para el abordaje adecuado de problemas y la búsqueda de soluciones, su implementación, seguimiento, evaluación, etc. Señala Matus que para este

abordaje la relación de las variables son imprecisas y la solución de los problemas es situacional.

La gobernabilidad no es dato externo: es una dimensión que se construye desde el ejercicio de gobierno. El Plan Belgrano tuvo en su formulación original una intención implícita de dispositivo para la concertación de gobernabilidad, ganando las voluntades de distintos actores políticos y económicos del norte. Por percibir una oportunidad real de subsanar el déficit de infraestructura en la región o por una adhesión al nuevo rol asignado a la región en la economía global, los gobernadores de la región, la mayoría del peronismo, apoyaron el Plan y de hecho hubo fuertes reclamos por su incumplimiento (*El Cronista*, 18/8/2016). Informes periodísticos señalan que las partidas presupuestarias no acompañaron las expectativas de los discursos, las obras prometidas no tuvieron impulso y en general el gobierno priorizó fortalecer a los aliados del gobierno en la región central del país (*Chequeado*, 18/5/2017 y 4/12/2019).

Sin embargo la fractura de la gobernabilidad del gobierno de Macri no se jugó en ese territorio. El Plan Belgrano perdió relevancia y dinamismo en un escenario generalizado de crisis política y económica desde finales de 2017. Tras cuatro años de Plan Belgrano fue patente que la región no había sido transformada en términos de crecimiento ni desarrollo. Sin embargo queda la incógnita de si la paralización del Plan Belgrano se debió a cuestiones de gobernabilidad que lo desplazaron de la agenda, a defectos de su propio diseño y de las capacidades estatales para implementarlo o como resultado de la propia estrategia de gobierno.

Es nuestra idea que el Plan Belgrano pertenecía al cordón externo del proyecto del gobierno y no de su núcleo duro. El agente planificador en tanto Estado nacional estaba fuertemente vinculado a los intereses de la región central del país. Por otra parte la fracción dominante del capital, el financiero, terminó articulando desde el Estado una política meramente especulativa, de extractivismo financiero, (Varesi, 2018) que no aportó financiamiento a las obras requeridas y que por su rápido colapso terminó desfinanciando cualquier tipo de otra política productiva. Es posible evaluar que en la segunda parte de su gobierno, tras el derrumbe político en diciembre de 2017 por el fuerte rechazo popular a la reforma previsional (Sujatt, 2020) y el derrumbe financiero pocos meses después con un nuevo acuerdo con el FMI, la apuesta por un mundo multilateral abierto, implícita en el Plan Belgrano, se cerró ante un acotado bilateralismo asimétrico con Estados Unidos y las instituciones globales que conduce. La vuelta a los Planes del FMI arrasaría a cualquier otro Plan de menor envergadura y el macrismo terminó implementando una política internacional más acorde a la herencia del Consenso de Washington, restrictiva en lo interno y no necesariamente interesada en un nuevo regionalismo abierto hacia las economías del Pacífico desde Argentina.

En caso de que hubiera habido una implementación plena también cabe preguntarse qué tipo de relación iban a mantener el Plan Belgrano con el territorio, el cual parecía orientado a comportarse como mero receptor de beneficios. Las adhesiones que surgían de dicha posición tenían implícita la denegación a participar en las decisiones sobre la transformación del propio territorio. No hubo instancias para debatir los sentidos y la orientación del desarrollo. El sesgo de clase estuvo marcado: la voz de los sectores populares no tuvo incidencia en el Plan. Por el contrario estaba planteada una actitud distinta para las voces de los actores institucionales y del capital. A las condiciones y a los mecanismos formales e informales para que esas voces y esos intereses tuvieran lugar se les llamó ‘clima de negocios’.

## **Las nuevas iniciativas de los gobernadores del Norte**

Nuestra hipótesis es que en el pasaje del Plan Belgrano al CRNG hubo movimientos en dos sentidos. Primero un evidente cambio político/instancial donde aparece una ‘corporación de gobernadores’ que descentraliza la planificación en el territorio con una importante capacidad de negociación frente al poder central. El segundo es el enraizamiento de una estrategia de crecimiento externo de base regional con miras a las grandes cadenas globales de valor (CGV) que operan en la región pacífico y que podrían trocar la posición periférica del Norte Grande Argentino de periferia de la región pampeana a periferia global. Sin embargo cabe aclarar que esta es una mirada general y no se puede descartar la existencia de desacuerdos internos entre las posiciones o estrategias de los diez gobernadores.

El agotamiento del Plan Belgrano y el final del gobierno de Macri no acabaron con el programa del regionalismo abierto. Su fundamento es una nueva territorialidad global basada en territorios hiperespecializados organizados y enlazados en cadenas globales de valor (Merino, 2016). Estos territorios hiperespecializados no se corresponden específicamente con las fronteras de los Estados-naciones, sino que se arman con fragmentos de estos. Las operaciones globales de estas cadenas de valor se amparan en una nueva institucionalidad de la que el TTP es una cabal muestra. De esta manera una nueva estatalidad emerge subordinada a estas lógicas, dinámicas y estructuras. El Plan Belgrano en particular buscaba concretar en el Norte Grande el proyecto de incorporarse a estas cadenas como proveedor y circuito de tránsito de bienes primarios, modernizando la infraestructura, atrayendo capitales y estableciendo condiciones favorables para el modelo primario-exportador. La minería del litio es una actividad que recibe una gran atención en este sentido. El protagonismo del Estado en sus estamentos nacional o provinciales, incluso para poner en marcha procesos que apuntan a la ‘desnacionalización’ del territorio (Merino, 2016), se explica en el marco de la función que le cabe a la política en la nueva estatalidad.

El 11 de diciembre de 2020 Resistencia fue anfitriona de la constitución del Consejo Regional del Norte Grande Argentino. Este Consejo se conforma por una Asamblea de Gobernadores (los diez mandatarios del norte grande), una Junta Ejecutiva y un Comité Coordinador. El primer Presidente Pro témpore designado fue el Gobernador de Chaco Jorge Capitanich (Gobierno de Chaco, 11/12/2020). Este Consejo había sido previsto por el Tratado de Integración Regional Norte Grande Argentino firmado en abril de 1999. En consecuencia, es de suponer que el hecho presente de su constitución, largamente postergado, expresa algún sentido particular del momento.

Con el paradigma de una “Argentina unida y federal” su carta fundacional se titula *Tenemos un norte Grande* y enlista una serie de temáticas orientadas a expresar la potencia de la región, la postergación con la que carga “fruto de asimetrías históricas que pretendemos corregir mediante una fuerte cooperación” y los principales tópicos para el desarrollo. Se señala que se apunta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU y se conforma una “agenda temática y propositiva en materia de logística integrada, red vial urbana y rural, agua potable y cloacas, viviendas, fibra óptica y conectividad, energía urbana y rural, desarrollo económico e inversiones, ordenamiento territorial y urbano, educación, salud, deporte, turismo, cultura, seguridad, justicia, ambiente, integración regional e internacionalización de nuestra producción.”

Se afirma que “Queremos poner a la Argentina de pie de la mano de la producción de bienes y servicios para generar exportaciones con valor agregado que permitan generar empleos y alimentarla mesa de los hogares argentinos.” Para esto se destacan el gran peso de la agricultura, de los minerales estratégicos como el litio y el cobre, de los hidrocarburos y de las energías renovables. En los últimos puntos el documento expresa que “Queremos obras de

infraestructura estratégicas que integren (...) un Norte Grande competitivo. Para ello necesitamos corredores bioceánicos capaces de integrar nuestros pasos fronterizos con las redes ferroviarias, carreteras y puertos fluviales y marítimos.”

Una aproximación más acabada al sentido del nuevo Consejo se explora también en las acciones emprendidas. En la primera mitad de 2023 se llevaban realizadas dieciseis Asambleas de Gobernadores. Esto marca una recurrencia muy llamativa para reuniones de este tipo. Entre los temas de política interior resaltan en la agenda: una ley de humedales ‘razonable’, un Plan de Infraestructura (donde destacan la búsqueda de financiamiento para el corredor bi-oceánico y el diseño de un plan de conectividad aérea), la reducción de contribuciones patronales en la región y una tarifa energética diferencial (gran parte de la región carece de conexión al gas natural y soporta temperaturas promedio superiores a las de la región central del país).

El Consejo de gobernadores, que se presenta como “Argentina 10” en algunas plataformas, ha tenido también una intensa actividad exterior. En un lenguaje comercial y productivo la página web del ‘norte grande’ es una interrupción a potenciales inversores. Ese fue el perfil del primer viaje de algunos gobernadores del Consejo a Emiratos Árabes Unidos en marzo de 2022, a partir de la cual se conformó una Nueva Agencia de Inversiones y Comercio Exterior del Norte Grande. En septiembre de 2022 el salto al exterior fue cualitativo: en una misión mucho más amplia hacia Estados Unidos compartida con el Ministro del Interior de la Nación, nueve gobernadores del Norte Grande mantuvieron reuniones con think tanks norteamericanos, diplomáticos, el FMI, el BM, el BID, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, el Departamento de Estado y acordaron convenios con grandes empresas tecnológicas como Amazon y Microsoft.

Si bien la experiencia es muy reciente para extraer caracterizaciones acabadas, podemos proponer el caso del Consejo Regional del Norte Grande Argentino como una suerte de reconversión del proyecto del Plan Belgrano, en este caso retomado y dinamizado por los propios gobernadores del Norte Grande. Las posturas programáticas, las demandas al Estado nacional y el perfil de los contactos externos hasta ahora sugiere que este espacio ha tomado la posta del ‘regionalismo abierto’ en una forma amoldada a la Argentina pos Macri: una mirada principalmente enfocada en el Norte global, en Estados Unidos y sus instituciones, antes que multilateral. A diferencia del Plan Belgrano, que tenía su centro decisivo en el gobierno nacional, aquí se presenta a los gobernadores como los protagonistas que buscan administrar los ritmos y la agenda de acuerdo a sus propios criterios y acuerdos. La repentina irrupción de esta permanente presencia corporal de los diez gobernadores en reuniones y actividades de alto nivel con agenda en permanente desarrollo sugiere que este es un nuevo regionalismo que ha permeado capilarmente en las clases gobernantes locales. Esto es una suerte de nueva ‘corporación de gobernadores’ que cuenta con importantes herramientas políticas para negociar con el poder central como un importante volumen legislativo.

El activismo internacional de este nuevo Consejo de gobernadores nos parece sumamente relevante. Merino se refiere al concepto de estatalidad Global, en el marco del proceso de globalización, como “nuevas formas de soberanía y nuevos requerimientos de dominio-político económico sobre el territorio, donde los Estados se reestructuran en procesos de desnacionalización”. Esto se da en sintonía con la ‘presión’ que ejercen poderes trasnacionalizados para dotar de legitimidad a las decisiones de un conjunto de instituciones globales y de actores de escala global.

En este sentido el discurso de la ‘búsqueda de inversiones’ ubica a la llave para el desarrollo del Norte Grande en el Norte global. En esto se transmite un gran optimismo que estaba en el centro del Plan Belgrano. La nueva territorialidad y la nueva estatalidad que le

subyacen abren la puerta para la integración del territorio a un modelo de desarrollo nuevo: de ser periferia del la región pampeana a periferia del ‘mundo’.

### Comentarios finales

Hemos visto que el proyecto del Plan Belgrano fue utilizar el llamado Norte Grande como plataforma para la inserción hiperespecializada del territorio en un marco regional subcontinental que abre las puertas al Pacífico. Desde el enfoque Merino-Gallo el gobierno buscaba producir una nueva territorialidad en el norte argentino. Esto implicaba una transformación profunda y de gran envergadura históricas en la orientación del desarrollo que supone. El Plan Belgrano se asentaba sobre determinadas tendencias estructurales de la región como el modelo extractivista primario exportador pero reorientándolas en su vinculación con el mercado global, desembarazándola de la mediación de la zona centro para vincularse de manera directa con las cadenas globales de valor con eje en la región del Pacífico, que actualmente presenta el mayor dinamismo en el capitalismo global. Esto presenta una visión geoestratégica que deriva de un enfoque geopolítico. Una mirada comercial y productiva hacia el pacífico se acompaña de la asimilación de la agenda de seguridad norteamericana y un acatamiento a sus instituciones financieras.

Pese a que puede describirse a las clases dominantes del Norte Grande como sumamente conservadoras, las transformaciones que implicaban el Plan Belgrano fueron recibidas con entusiasmo. Sin embargo ante los embates de una crisis política interna y el colapso cambiario de su modelo financiero, el actor Planificador decidió refugiarse en su base territorial de la zona núcleo del país y en esquemas más tradicionales de vínculos de subordinación al poder global: directamente con Estados Unidos vía Buenos Aires. Finalmente el proyecto tampoco despertó interés en los capitales privados que no participaron del financiamiento de las obras de infraestructura en la medida que el gobierno habría previsto.

En ese sentido la escala del Plan Belgrano y las fuertes promesas de asistencia del Estado nacional fueron más bien un acierto que concitó muchos apoyos. Pero la formulación de dicho Plan estaba en manos de una agencia nacional sin que quedara claro el rol de las provincias y de los gobernadores, quienes eventualmente quedaban desdibujados como meros receptores de inversiones. Corrido de escena el Estado nacional, la escala regional fue tomada con un inédito entusiasmo por los gobernadores de esta región. En este nuevo espacio llamado Consejo Regional del Norte Grande los gobernadores tienen un fuerte protagonismo para plantear sus propios intereses entre pares. Ya no es el Gobierno nacional dialogando de manera separada pero simultanea con cada uno de los gobernadores para sintetizar una política. Ahora los gobernadores sintetizan entre ellos sus intereses en bloque para luego emprender las negociaciones, por ejemplo sus condiciones para Ley de Humedales (Gobernadores Norte Grande, 28/9/2022).

Las negociaciones exceden la política local. Han cobrado un nuevo protagonismo en la política exterior, emprendiendo viajes y negociaciones directas con organismos de escala global y empresas multinacionales de primer orden. La receta presentada es la misma que los discursos del Plan Belgrano: para explotar las oportunidades productivas y exportadoras de la región se apuesta de manera optimista a la infraestructura junto con elementos del neoinstitucionalismo (Narodowski, 2007): apertura comercial, establecimiento de reglas eficientes para el mercado e incentivos para la inversión de capital. Con el crecimiento de este polo una suerte de ‘derrame’ generaría el desarrollo del contexto. En definitiva el atraso sería debido a no asumir las corrientes ‘del mercado’. A su vez la imagen de los gobernadores en asamblea casi permanente parece aportar a este esquema una suerte de ‘capital social’ que

generaría confianza adicional: la idea que subyace al conservadurismo político del norte es la continuidad de la trama de intereses gobernantes frente a lo oscilante de la política nacional.

Las acciones de política exterior de este bloque acompaña a los lineamientos que sostiene actualmente el gobierno nacional. Sin embargo el fenómeno revela un regionalismo subnacional con autonomía relativa creciente, muy adecuado para la nueva territorialidad y la nueva estatalidad que Merino señala como fenómenos empalmados al nuevo ordenamiento de las redes globales que ya operan ampliamente en otros territorios ‘desnacionalizados’.

La estrategia de regionalismo abierto del Plan Belgrano era incorporar a la región al proceso de globalización con vínculos multilaterales partiendo de la relación Sur-Sur Argentina-Brasil-Chile. Con el ‘acuerdo’ con el FMI hubo un realineamiento del Estado Nacional hacia el clásico esquema de poder global Norte-Sur, con eje en Washington. En principio la actividad del Consejo del Norte Grande ha retomado el proyecto del Corredor Bioceánico pero aún no ha buscado recuperar el multilateralismo, sino más bien han adaptado su dinámica de negociaciones políticas al esquema Norte-Sur.

Retomando la definición de Clichevsky y Rofman (1989), los procesos de planificación regional y urbano están asociados con la ideología dominante y los modelos de desarrollo vigentes al momento que dichos procesos se diseñan y se pretenden implementar. En consecuencia las políticas de planificación no se deben calificar por los objetivos que enuncian sino por sus resultados en relación a los objetivos de la clase gobernante. En este sentido lo que Merino llamó regionalismo abierto tiende a mantener las condiciones estructurales que definen a esta región como periférica. A fin de cuenta los intereses de las clases gobernantes locales están cifradas en esa clave.

## Bibliografía y Fuentes

- Álvarez, A. (2019). “Corredores bioceánicos y reordenamiento del territorio en la Argentina”. XXI Jornadas de Geografía de la UNLP; Ensenada, Argentina, 9-11 de octubre de 2019.
- Behrend, J. y Bianchi, M. (2017). “Estructura económica y política subnacional en Argentina”. En Caderno CRH. Salvador. N.º 80 pp. 217 – 235.
- Ciolli, V. (2020). “Notas para pensar la internacionalización del Estado a partir de su vínculo con los organismos financieros internacionales”. En Ciolli, V. Naspleda, F. D. y García Bernardo, R. (Comps.). La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina. Universidad Nacional de Quilmes. 1A de. Libro digital. pp. 63 – 93.
- Clarín (22/6/2016). “Plan Belgrano: una visión continental” por Nicolás V. Gallo. Recuperado de: [https://www.clarin.com/opinion/infraestructura-desarrollo\\_norte\\_argentino\\_0\\_HJIANpOP7e.html](https://www.clarin.com/opinion/infraestructura-desarrollo_norte_argentino_0_HJIANpOP7e.html) (consultado 15/10/2022).
- Clichevsky, N., & Rofman, A. (1989). Planificación regional y urbana en la Argentina. Una revisión crítica. Ciudad y Territorio, (1: 79), 61-71.
- Consejo Regional del Norte Grande Argentino (11/12/2020). Tenemos un norte Grande. Recuperado de: <https://www.tucuman.gob.ar/articulos/tenemos-un-norte-grande> (consultado 15/10/2022).

- Diario Época, 21/8/2022. “Segundo puente: ‘Si descartan la parte ferroviaria no sirve de nada’”. Recuperado de: <https://www.diarioepoca.com/1258528-segundo-puente-si-descartan-la-parte-ferroviaria-no-sirve-de-nada> (consultado 15/10/2022).
- Diario Época, 18/9/2022. “Segundo puente: ‘Las vías férreas se pueden acoplar al paso automotor’”. Recuperado de: <https://www.diarioepoca.com/1261492-segundo-puente-las-vias-ferreas-se-pueden-acoplar-al-paso-automotor> (consultado 15/10/2022).
- El Cronista, 18/8/2016. “Diputados opositores denuncian que el Plan Belgrano está paralizado”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Diputados-opositores-denuncian-que-el-Plan-Belgrano-esta-paralizado-20160818-0079.html> (consultado 15/10/2022).
- Furlan, L. F. “El Plan Belgrano: una prometedora iniciativa estratégica y geopolítica para la República Argentina”. Documento Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégico. 25 de febrero de 2016.
- García Linera, A. (2020). “El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación”. La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. Prometeo Ed. CLACSO. 2da Ed. Buenos Aires. pp. 427-450.
- Gobernadores Norte Grande (28/9/2022). “Comunicado”. Recuperado de Facebook “Norte Grande AR”.
- Gobierno de Chaco, 11/12/20. “En Chaco, diez gobernadores lanzaron el Consejo Regional del Norte Grande Argentino”. Recuperado de: <https://chaco.gov.ar/noticia/62703/en-chaco-diez-gobernadores-lanzaron-el-consejo-regional-del-norte-grande-argentino> (consultado 15/10/2022).
- Griffin, A. y Narodowski, P. (2019). “Los flujos financieros y comerciales entre China y Argentina en infraestructura ferroviaria, como reproducción espacial centro-periferia”. XXI Jornadas de Investigación y Enseñanza en Geografía. FaHCE, UNLP. ISSN: 2362-4221
- INDEC (2023a). “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales”. ISBN 978-950-896-632-2, ISBN 978-950-896-633-9
- INDEC (2023b). “Origen provincial de las exportaciones. Año 2022”. Comercio exterior Vol. 7 N.º 5.
- La Capital, 21/2/2020. “El Gobierno creó la Unidad Belgrano Norte Grande: dos tucumanos cercanos a Manzur estarán al frente”. Recuperado de: <https://www.lacapitalmdp.com/el-gobierno-creo-la-unidad-belgrano-norte-grande-dos-tucumanos-cercanos-a-manzur-estaran-al-frente/> (consultado 15/10/2022).
- La Nación, (30/1/2020). “Dos colaboradores de Manzur, al frente del Plan Belgrano” por Constanza Bengochea. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/dos-colaboradores-de-manzur-al-frente-del-plan-belgrano-nid2328830/> (consultado 15/10/2022).
- Matus, Carlos (2020) Adiós, señor presidente. EDUNLa Cooperativa.
- Mercosur (21 de diciembre de 2015). *Declaración de Asunción sobre Corredores Bioceánicos entre los gobiernos de Argentina, Chile, Paraguay y Brasil*. <https://corredorbioceanico.org/cms/wp-content/uploads/2015/12/Doc1.Declaracion-de-Asucion.pdf> (consultado 15/10/2022).

- Merino, G. E. (2016). “Alianza Trans-Pacífico, Plan Belgrano y el retorno del regionalismo ‘abierto’: reactualización de la relación centro-periferia”. II Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano. Cochabamba, Bolivia. 27 y 28 de octubre de 2016.
- Merino, G. y Adriani, H. (2019). ”Proyectos de integración, capitalismo global y “Plan Belgrano”. Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. N° 26 julio-diciembre 2019. ISSN 1853-4392.
- Narodowski, P. (2007). *La Argentina pasiva: desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad*.
- Narodowski, P. (2013). “El problema de la estructura económica: un análisis multiescalar”. Cuestiones de sociología (9). 275-278.
- Presidencia de la Nación (11 de diciembre de 2015). Decreto 12/2015
- Quiroga, P. (2016). “Plan Belgrano: Un Plan de/en desarrollo para el Norte”. VI Jornada de Becarios y Tesistas. 3 de noviembre de 2016. Dto de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes.
- Quiroga, P. (2017). “Representaciones del Norte argentino en el discurso de M. Macri (2015-2016)”.
- Santos, T. (1998). “La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico” Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos. F. López Segrera (ed.). UNESCO, Caracas, Venezuela. ISBN: 9291430366.
- Sassen, Saskia (2007): Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz.
- Sujatt, J. (2020). *La defensa del trabajo en la región: Un repaso de los conflictos laborales en el Gran La Plata en los primeros dos años de macrismo (diciembre/2015 - diciembre/2017)*. Tesis de grado. UNLP. FaHCE. Disponible: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1866/te.1866.pdf>
- Tratado de Integración Regional Norte Grande Argentino. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/5512-local-corrientes-tratado-interprovincial-creacion-region-norte-grande-argentino-noa-nea-lpw0005512-2003-05-21/123456789-0abc-defg-215-5000wvorpyle#> (consultado 15/10/2022).
- Varesi, G. A. (2018). “Relaciones de fuerza bajo la presidencia de Macri”. En Realidad económica. N.º 320, Año 47. 16 de noviembre a 31 de diciembre de 2018. 9-44
- Wallerstein, I. (2005). Análisis de sistemas-mundo. Una introducción. 2a. ed. México, Siglo XXI Ed.