Revista de Geografía Norte Grande, 92: 1-20 | Septiembre 2025
Artículos

Recibido el 15 de octubre de 2024 / Aprobado el 17 de enero del 2025 / Publicado el 17 de marzo del 2025 ISSN 0718 3402

Neoliberalización, desarrollo con base en la infraestructura y el cuestionamiento del Estado: Lineamientos para el análisis del Plan de Obras Públicas Argentina Grande (2023)

Neoliberalization, infrastructure-led development and the questioning of the State: Pointers for the analysis of the Argentina Grande Public Works Plan

Jorge Blanco[1] & Juan Miguel Kanai[2]

RESUMEN

El artículo se propone reconstruir un marco analítico para abordar las relaciones entre infraestructuras, territorios y racionalidades de inversión. Se explicitan las bases conceptuales para abordar las infraestructuras como ensamblajes socio-técnicos y para analizar las diversas dimensiones de la territorialidad de las infraestructuras. En un segundo momento se examinan las políticas de infraestructura en relación con los modelos de desarrollo. A partir de estos marcos se propone un conjunto de interrogantes que pueden conformar una potencial clave de lectura e interpretación de la planificación de la inversión pública en materia de infraestructura, con foco en una perspectiva territorial. La ejemplificación se realiza mediante el análisis de las condiciones de formulación, ejes organizadores e implicancias territoriales del Plan de Obras Públicas Argentina Grande. Las conclusiones recogen una reflexión sobre algunas de las tensiones que se constituyen entre las perspectivas conceptuales y la formulación de políticas públicas, sobre los conflictos que se generan a distintas escalas y sobre los interrogantes que se abren en la actual coyuntura argentina.

Palabras claves: políticas públicas, infraestructura, territorio, planificación, Argentina

ABSTRACT

This paper's objective is to construct an analytical framework to take stock of relations between infrastructures, territories and investment rationalities. The paper first explains the conceptual bases to understand infrastructures as socio-technical assemblages, and to analyze the various territorial dimensions to infrastructure. Secondly, the paper examines infrastructure policies in relation to development models. We propose an array of questions based on these frames, which advance the interpretation of public investment in infrastructure from a territorial perspective. The *Argentina Grande* Public Works Plan provides an instance to analyze the conditions under which policy is formulated, the focal axes whereby it is organized, and its territorial implications. The paper's conclu-

[1] Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Geografía. Buenos Aires. Argentina; Correo electrónico: jblanco@filo.uba.ar

[2] University of Sheffield. School of Geography and Planning, Sheffield, Reino Unido; Correo electrónico: miguel.kanai@sheffield.ac.uk

sions reflect on tensions between conceptual perspectives and actual public policies; the conflicts that arise at different scales; and open questions regarding the Argentine conjuncture.

Keywords: public policy, infrastructure, territory, planning, Argentina

Introducción

La neoliberalización no es un proceso lineal sino repleto de crisis y adaptaciones. Si bien el proceso comienza como un vector de desregulación y desmantelamiento del Estado, también adquiere un carácter generativo o productivo en las instancias en las que el Estado se moviliza activamente para perseguir objetivos similares de afianzamiento de reglas de mercado y transnacionalización económica (Peck & Tickel, 2002). En cada ola de neoliberalización se suele abrir un cuestionamiento del papel y de las acciones del Estado en un amplio espectro de temas, entre los que se encuentran las formas de producción y de financiamiento de las infraestructuras. Es decir no sólo es neoliberalizante la detención de obra pública en ciertos sectores, sino también la inversión activa en otros. Vistas como sinónimo de desarrollo y progreso o sospechadas como mistificaciones científicas asociadas con un discurso simplificado (Offner, 1993; Offner et al., 2014), las decisiones en torno a las obras públicas de infraestructura abren un debate sobre las múltiples dimensiones de sus implicancias sociales y territoriales.

En ese debate proponemos reconstruir una mirada conceptual que sitúa a las infraestructuras como sistemas socio-técnicos complejos con un doble componente de fijación y circulación, condensadoras de relaciones de poder e insertas y articuladas estrechamente con diversos territorios de referencia (Bustos Gallardo et al., 2020; Cresswell, 2010; Jiménez Corrales, 2022; Kanai & Schindler, 2019; Zunino Singh et al., 2021).

Esta perspectiva abre una serie de preguntas acerca de la dialéctica entre infraestructuras y territorios. Por un lado, se subraya el carácter territorial de la infraestructura y de las políticas de desarrollo basadas en la infraestructura, con la consecuente imposibilidad de considerarlas como intervenciones a-espaciales o neutrales en términos de equidad territorial (Barca et al., 2012). Por otro lado, se abre la indagación sobre la multiplicidad de territorios articulados, tensados, disputados en relación con esas infraestructuras (territorios delimitados, móviles, fluidos, multiescalares, flexibles) y sobre las disputas entre actores en torno a las condiciones de producción, apropiación y uso de esos sistemas socio-técnicos (Moraes & da Costa, 1987; Blanco, 2017).

En el contexto internacional, la crisis económica mundial del 2008, abrió un nuevo ciclo de búsqueda de inversiones centrales hacia países de ingreso medio y bajo con una clara orientación hacia la infraestructura, y en particular hacia sistemas de transporte carretero con interconectividad transfronteriza (Schindler & Kanai, 2021). Este modelo, en conjunción con políticas de carácter neo-extractivista, se propuso como una solución tanto a la crisis de acumulación global, así como un apuntalamiento de economías en crecimiento pero con claros déficits en el sector de infraestructura. Tal consenso de infraestructura, conllevó un resurgir de la planificación espacial a manos de estados nacionales y el armado de una arquitectura de gobernanza global tanto para promocionar las inversiones como para salvaguardar los intereses de los inversores. Si bien la

visión neoliberal de conectividad de infraestructuras, principalmente en los transportes de carga, se vio altamente reflejada en planes de organismos de gobernanza global y nuevas instituciones transnacionales, como por ejemplo el IIRSA-COSIPLAN (Kanai, 2016), la implementación de tales programas ha generado múltiples conflictos a escalas regionales y locales, así también como propuestas alternativas y algunos intentos de política pública.

Al día de hoy con nuevas crisis de diverso orden político económico, el modelo de desarrollo enfrenta múltiples amenazas (Schindler & Kanai, 2024), poniendo en cuestión el énfasis de la inversión pública en infraestructura, y más aún en aquella que intente generar equidad e integración territorial. Una de las primeras medidas de la gestión gubernamental iniciada en Argentina en 2023, ha sido la paralización prácticamente total de la obra pública, al tiempo que se ha anticipado la lógica con la que se encarará la producción de infraestructura: en función de los intereses y posibilidades de los actores privados. La mirada conceptual cobra mayor sentido en contextos políticos particulares y es con esa intención que proponemos realizar un ejercicio de articulación conceptual y práctica: habilitar una serie de preguntas que funcionen como clave de lectura del Plan de Obras Públicas Argentina Grande (MOP, 2023c), último documento sistemático generado con propuestas de obras públicas, durante la administración anterior. Se indaga en cuestiones tales como la territorialidad de las intervenciones propuestas, los objetivos explícitos o potenciales del conjunto de acciones y la multiplicidad de actores que se articulan en torno a los procesos de producción de infraestructura, más precisamente en las enunciaciones de políticas, dado que el plan no tiene una concreción material.

En este marco, el objetivo general del artículo es reconstruir un cuadro analítico para abordar las relaciones entre infraestructuras, territorios y racionalidades de inversión. A partir de ese marco se propone una potencial clave de lectura e interpretación de la planificación de la inversión pública en materia de infraestructura, con foco en una perspectiva territorial. Como fue anticipado, la ejemplificación se realiza mediante el análisis de las implicancias territoriales del Plan de Obras Públicas Argentina Grande.

Infraestructuras y territorio: perspectivas conceptuales

Se propone una serie de aproximaciones sucesivas para la conceptualización de la infraestructura. En los siguientes puntos se presentan los lineamientos generales sobre la infraestructura como sistema socio-técnico y las múltiples relaciones con el territorio, tales como su dimensión de fijación y su conexión con los flujos, el debate sobre su capacidad para estructurar los territorios y las articulaciones escalares que se derivan de la implantación de sistemas socio-técnicos en el territorio.

Las infraestructuras como sistemas socio-técnicos

Un primer aspecto para encuadrar una perspectiva sobre la infraestructura remite a su condición de objetos técnicos y sus implicancias en la concepción de las técnicas en relación con lo social. El abordaje de las infraestructuras plantea, de inicio, la necesidad de articular los múltiples aspectos de lo material y lo social. A partir de las propuestas focalizadas en los aspectos técnicos de las infraestructuras, las ciencias sociales han ido complejizando esa mirada para dar cuenta

de las articulaciones materiales y sociales. La dimensión social de los sistemas técnicos ya había sido planteada claramente por Hughes (2012) para quien éstos son "socialmente construidos y modeladores de la sociedad" (p. 45). Los componentes de los sistemas técnicos son artefactos físicos, organizaciones, conocimiento científico, artefactos legislativos, todos ellos interactuando entre sí. El carácter de socialmente construido se debe, para Hughes (2012), a las condiciones de invención, adopción y desarrollo de sus componentes. En sintonía con esta perspectiva, la infraestructura es descripta como un conjunto de soportes materiales de sistemas que "median entre sociedad y naturaleza en cuanto sistemas tecnológicos que requieren de saberes y trabajo humano y obedecen a las reglas de la organización social" (Zunino Singh et al., 2021:9). Son productos sociales pero también "producen lo social dado que generan nuevas prácticas y relaciones" (Zunino Singh et al., 2021:9).

Las ciencias sociales aportan el concepto de "ensamblajes socio-tecnológicos", basado en las ideas de Latour (2008), quien señala que la naturaleza de los objetos tiene una composición híbrida de cosas materiales (naturales e intencionales), junto con normas (sociales, políticas, jurídicas, económicas, culturales). Ballent et al. (2023:16) señalan que el considerarlas "como ensamblajes de elementos heterogéneos, humanos y no humanos, permite incluir junto a los artefactos materiales las burocracias y sus saberes técnicos, los planificadores y los usuarios, así como las normas, los cálculos y planos".

En consecuencia, el carácter de sistemas socio-técnicos remite a las condiciones múltiples y complejas de esos dispositivos técnicos socialmente creados, definidos, adoptados, difundidos, operados y regulados (Rutherford, 2019). Su potencia para producir lo social está estrechamente relacionada con su utilización en múltiples prácticas temporo-espaciales (desde la cotidianeidad a lo global) y en que son objetos de disputas sociales por su uso y apropiación. Esta doble vía de producido — productor también se expresa en que las infraestructuras son manifestaciones concretas de políticas públicas, al tiempo que se constituyen en "los activos instrumentos que permitieron desarrollarlas" (Ballent et al., 2023:14). De allí que las políticas de infraestructura no sean sino una pieza más en la complejidad del conjunto de políticas sectoriales y territoriales.

Las infraestructuras tienen un carácter territorial intrínseco, dado por su condición de articulador de fijos y flujos

Un segundo aspecto crítico tiene que ver con la territorialidad de las infraestructuras. Las diversas conceptualizaciones del territorio tienen en común la idea de un espacio definido por relaciones de poder, susceptible de procesos de valorización y apropiación diferencial, y de asignación de usos (Blanco & Lerena Rongvaux, 2020). Con una estrategia de definiciones sucesivas, Milton Santos (2000) asimila territorio usado con espacio geográfico y lo considera

> como un conjunto de fijos y flujos. Los elementos fijos, fijados en cada lugar, permiten acciones que modifican el propio lugar, flujos nuevos o renovados que recrean las condiciones ambientales y las condiciones sociales, y redefinen cada lugar. Los flujos son un resultado directo o indirecto de las acciones y atraviesan o se instalan en los fijos, modificando su significación y su valor, al mismo tiempo que ellos también se modifican (Santos, 2000:53).

En un segundo momento, Santos define el espacio como formado por un conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones, "no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia" (Santos, 2000:54). Esa realización de la historia marca la presencia cada vez mayor de objetos técnicos-científicos-informacionales, en línea con la concepción de la infraestructura como sistemas socio-técnicos integrados por objetos y acciones.

La producción de infraestructura es una parte esencial de los procesos de producción social del territorio, en una dialéctica con las políticas públicas pues al tiempo que crean infraestructuras producen territorios, tanto desde un punto de vista material como simbólico, imponiendo nuevas condiciones en el espacio a través de la mediación entre sociedad y naturaleza (Ballent et al., 2023:18).

Las infraestructuras están localizadas y tienen un cierto carácter fijado, en tanto representan inversiones de capital dispuestas en lugares específicos del territorio. En este sentido, invitan a la interrogación sobre las lógicas de asignación territorial y de fijación, y a una reflexión sobre las implicancias territoriales de esta fijación. La fijación material de infraestructuras las localiza en el territorio a partir de los sistemas decisionales, con toda la complejidad que este tipo de decisiones involucra, ya que se cruzan intereses de distintos actores sociales, condiciones materiales, criterios de priorización de inversiones, selección de ciertas opciones frente a otras posibles, etcétera. Dado que las infraestructuras se configuran como un conjunto de puntos o conformaciones de redes, la localización implica al mismo tiempo una fijación en los lugares pero también la conexión con otros lugares. Se incita así a una mirada relacional de los territorios que permita discernir un diseño de (des)conexiones donde se pongan en valor ciertas geografías mientras que otras son dejadas en el olvido.

Las lógicas de asignación territorial abren el debate sobre las disputas por la conformación de las redes y por sus procesos de fijación, susceptibles, en consecuencia, de una apropiación social diferencial y de una potente selectividad territorial que activa el par inclusión y exclusión. Al tiempo que articulan, las infraestructuras reticulares son vehículos de tensiones (Blanco, 2017).

La producción de infraestructura es, en simultáneo, la producción de territorios en distintas escalas. Las infraestructuras son elementos constitutivos de los paisajes en los cuales se construyen y operan (Bresnihan & Hesse, 2020), son selectivas en su implantación territorial, conectan y desconectan, promueven y regulan nuevos flujos y se articulan con las dinámicas sociales, económicas y políticas desplegadas en los territorios (Blanco, 2017, Correa Parra, 2024). Construyen, en simultáneo, imaginarios geográficos y sociales, ya que "generan expectativas y frustraciones. Y, simbólicamente, encarnan ideas y valores sobre lo nacional, el progreso, la modernidad, etcétera" (Zunino Singh et al., 2012: 9).

Su carácter reticular fortalece una mirada relacional sobre los territorios, que enfatiza las relaciones que se promueven entre sujetos y lugares situados en un espacio relacional que define cada posición en relación con las demás, trastocadas las percepciones de cercanía y lejanía, de simultaneidad y de sucesión (Blanco, 2017). En ese sentido, las decisiones acerca de la fijación de la infraestructura revelan el carácter de disputa política. Estas disputas pueden darse tanto por la presión para fijar la infraestructura en determinados territorios como por el rechazo o las resistencias a la instalación de esos sistemas socio-técnicos.

Las infraestructuras proveen condiciones de fluidez diferencial en los territorios y en los habitantes

Uno de los objetivos centrales de la producción de infraestructura en el mundo actual es la provisión de fluidez para la circulación acelerada de mensajes, productos, ideas o dinero, propios de la aceleración contemporánea (Santos, 1994). Para los actores hegemónicos es una condición esencial para el desarrollo de sus procesos de producción, circulación y consumo. Hay una búsqueda desenfrenada de mayor fluidez que demanda nuevas técnicas, por lo que la fluidez se vuelve "una causa, una condición y un resultado" (Santos, 2000:230). En una aparente paradoja, las infraestructuras desaceleran la velocidad de reproducción del capital, al constituirse en parte de las "soluciones espacio — temporales" a las crisis capitalistas, tal como sostiene Harvey (2003).

Fluidez y velocidad admiten un cierto paralelismo con el concepto de accesibilidad, con el que comparten la doble condición de ser atributos de los lugares y de los sujetos. En efecto, si en una primera aproximación se trata de condiciones del espacio, tales como la dotación de infraestructura, la calidad de la oferta de servicios, la permeabilidad frente a las innovaciones técnicas, las (des)regulaciones normativas en pos de una aceleración de los flujos, en una mirada más precisa emerge su carácter de diferenciador social. De allí que se proponga como "más estimulante pensarlo como un atributo socio-territorial, es decir que resulta de la conjunción de actores y contextos territoriales, ya que se refiere no solo a las capacidades para usar las redes de circulación sino también para construirlas" (Blanco, 2017). La distinción entre accesibilidad y acceso aporta en esa dirección, al distinguirlas como cualidad de los lugares, la primera, y como posibilidad de los sujetos y los grupos sociales, el segundo. En todo caso es válida la apreciación de Ballent et al. (2023) cuando describen a las infraestructuras como "tecnologías políticas que median en la relación entre estados y ciudadanos, distribuyendo de manera desigual el acceso a servicios" (Ballent et al. 2023:18)

En América Latina se han desarrollado recientemente diversos estudios que ponen en primer plano una discusión sobre la fluidez a partir de identificar la fragilidad como condición relevante de la infraestructura, en contextos caracterizados por escasez institucional y financiera (Velho & Ureta, 2019). Se señala a la precariedad como un estado ordinario de distintos tipos de infraestructuras y se pone el foco en cuestiones críticas tales como la reparación, el mantenimiento y el riesgo asociado con ese funcionamiento 'parcial'.

Un debate abierto remite al carácter de 'productor' o 'estructurador' de las infraestructuras sobre el territorio

Tradicionalmente se ha considerado a las infraestructuras como estructuradoras del territorio, dadas sus condiciones de ser elementos materiales fijados, las grandes inversiones de capital que representan, el condicionamiento que imprimen sobre las posibilidades de circulación, el costo de proponer otras alternativas a las existentes, el carácter concentrador del proceso de acumulación en el territorio. Las perspectivas neopositivistas, habituales en los estudios de transporte desde la década de 1950, suelen suponer relaciones de causa — efecto según las cuales las inversiones en infraestructura producen cambios en los territorios de una manera simplificada y subordinan una serie de procesos sociales. Jean Marc Offner (1993) abrió un interesante debate para asociar ese carácter estructurador con discursos políticos simplificados, que resaltan la capaci-

dad de esos objetos técnicos para generar cambios sociales. El mismo autor también señaló el componente mítico, que se enfatiza en los discursos políticos que justifican la producción de nueva infraestructura, en un todo vinculado con "la modernidad o el progreso de la nación" (Ballent et al., 2023:15) en el siglo XIX, el acceso al mundo en el siglo XXI (Kanai, 2016) o "las promesas de velocidad, libertad política y prosperidad económica" (Harvey & Knox, 2012:523) constitutivas de una modernidad emancipatoria ante un futuro que se presenta como incierto.

Miralles-Guasch (2002) ha sistematizado este debate y ha englobado estas visiones dentro del "paradigma de la causalidad lineal". Este puede caracterizarse como una aproximación a las relaciones entre infraestructuras y territorios a partir de una explicación causa — efecto, que prevé cambios lineales, mecánicos y previsibles en las dinámicas socioterritoriales por la introducción de nuevos objetos técnicos. En contraposición, Miralles-Guasch (2002) ofrece un "paradigma dialéctico" en el que pensar las nuevas ofertas de infraestructura como insertas en la historia territorial, como un factor de ampliación, aceleración o negación de tendencias preexistentes, y también como un instigador potencial de nuevas estrategias de los actores territoriales. Desde esta perspectiva, la pregunta sobre la secuencia lineal entre inversión en infraestructura y transformaciones territoriales se vuelve una indagación por la compleja inserción de los sistemas socio-técnicos en su fijación territorial. Es en esa inserción compleja que las infraestructuras no son pasivas, sino que tienen capacidad transformadora reasignando nuevo orden a los flujos, funciones diferentes o distintas velocidades (Ballent et al., 2023).

La dimensión escalar de la infraestructura es fuente de tensiones

El carácter reticular de la infraestructura se emparenta directamente con su dimensión escalar. Las escalas se producen socialmente mediante las relaciones de producción capitalistas, reproducción social y consumo (Marston, 2000) y las infraestructuras son dispositivos para viabilizar esas relaciones. Las redes técnicas tienen en sí mismas diversas escalas articuladas, como en la circulación combinada de movilidades interurbanas con la escala urbana, las redes de capilaridad que alimentan redes troncales de circulación o los esquemas multimodales desarrollados por la logística. En el uso efectivo de estas redes se ponen en juego prácticas de los actores que atraviesan las escalas, efectos de redes concebidas en escala regional con consecuencias diferenciales locales, porciones de redes subordinadas a lógicas hegemónicas, usos contradictorios de esas infraestructuras que pueden facilitar la movilidad acelerada de algunos actores y hacer más lenta la movilidad de otros.

Desde un punto de vista escalar, las infraestructuras pueden ser vistas como fragmentos relativamente autónomos o como partes constitutivas de conjuntos más amplios que habilitan flujos de escalas variables (Rausch, 2018). En este sentido, representan una tensión estructural con territorios normativos o regulados con límites precisos, insuficientes para contener las lógicas reticulares que las infraestructuras canalizan. Se produce un juego tenso entre las escalas que supera las fragmentaciones político administrativas del territorio remitiendo al par territorios multiescalares - infraestructuras multiescalares. Ejemplos diversos podrían ser las articulaciones urbano — rurales a través de los sistemas socio-técnicos de gestión del agua (Bresniham & Hesse, 2020) o la integración de sistemas urbanos en territorios transnacionales a través de los mega-proyectos de infraestructura de circulación (Kanai & Schindler, 2019). Puede apuntarse un rasgo adicional de las tensiones territoriales escalares cuando se compara la infraestructura de clase mundial

dirigida a poner en condiciones el territorio (Schindler & Kanai, 2021) con la persistencia del funcionamiento frágil y precario de la infraestructura (Velho & Ureta, 2019). Las tensiones reticulares – zonales y las dimensiones de escala traen a un primer plano la gobernanza multinivel de los sistemas socio-técnicos en el territorio. Estos arreglos de gobernanza remiten tanto al orden vertical entre distintos niveles de estatalidad (local, regional, nacional y escalas supra- y transnacionales) como al orden horizontal atravesando áreas de distintas jurisdicciones de un mismo nivel (Barca et al., 2012, Scholvin & Franco, 2024).

Las aproximaciones conceptuales presentadas se articulan en una trama que vincula sociedad, sistemas técnicos, políticas y diversos aspectos de la territorialidad. De esa trama conceptual se derivan preguntas e indagaciones que se proponen como una guía para orientar el análisis de las políticas de infraestructura con una mirada integral, de modo que supere las limitaciones de enfocar únicamente los dispositivos técnicos que la componen.

Variabilidad en las políticas de infraestructura y modelos de desarrollo

Es importante remarcar el carácter no-lineal de la neoliberalización como proceso de transformación político-económica. Antes bien, políticas para la integración global a través de los mercados han venido mutando a través de las décadas con importantes implicancias para el rol del Estado en la provisión de infraestructura, y por ende en el ordenamiento del territorio, que deben ser clarificadas.

Del neoliberalismo deconstructivo al generativo

Entendimientos limitados de la neoliberalización se fijan en su primera etapa des-reguladora, que en América Latina tuvo su auge en la década del 80 y principios de los 90. Durante la misma, se buscó desmantelar el rol del Estado en la provisión de infraestructura en pos del "progreso" y la "integración" nacional que había prevalecido históricamente en la región y encontró su apogeo en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial en un modelo llamado desarrollista (Velho & Ureta, 2019; Hill, 2017; Ballent et al., 2023). Aunque se desmantelan grandes proyectos de infraestructura y obra pública, se continúa buscando inversiones extranjeras a través de privatizaciones y concesiones. La rentabilidad de las mismas se asegura a través de la paridad cambiaria y un foco territorial en áreas metropolitanas y regiones troncales con mayores mercados y una inversión previa en infraestructura relativamente alta, por ejemplo, con lo que ocurrió en la Argentina con la privatización de autopistas y principales rutas (Gómez Lende, 2014). Bajo un discurso legitimador de "ciudades globales" y "regiones competitivas" se ensancha la inequidad territorial en disponibilidad de infraestructura y su selectividad asociada con las ganancias de grandes grupos inversores, generando así islas de infraestructura modernizada en medio de una decadencia generalizada y extensas áreas de infraestructura deficitaria (Velho & Ureta, 2019).

A pesar de las grandes crisis sociales y económicas que generaron los regímenes pro-mercado del primer neoliberalismo de finales del siglo veinte y las reacciones políticas que dieron lugar al "giro a la izquierda" de principios del siglo veintiuno, en el área de desarrollo de infraestructura no se puede hablar de un post-neoliberalismo tajante ya que aunque se movilice al Estado en vez

de buscar desmantelarlo, esto se realiza en búsqueda de inversiones extranjeras y la integración de sectores selectos de economías locales a redes de valor transnacionales (Schindler & Kanai, 2021). Para tal neoliberalismo generativo o productivo, los 'ejes de desarrollo' en los planes quinquenales del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso nos brindan un ejemplo de este giro en la política de inversión en infraestructura, el que luego se extendería a otras naciones sudamericanas por medio de la iniciativa IIRSA (Kanai, 2016). Es importante remarcar que el énfasis en las carreteras troncales y su integración transfronteriza se continúan por administraciones de un carácter más populista y así el IIRSA-COSIPLAN combina instrumentos de planificación recuperados de la era desarrollista, como son los corredores de desarrollo, con objetivos netamente neoliberales de integración económica transnacional de la mano de los mercados (Schindler & Kanai, 2021). El discurso de equidad e inclusión del IIRSA-COSIPLAN, que apunta a regiones olvidadas del continente, contrasta con su creciente orientación extractivista y las tensiones que se ven en proyectos concretos con alto grado de corrupción, devastación ambiental y resistencia popular (Kanai, 2016; Velho & Ureta, 2019).

Los efectos territoriales de la infraestructura y el desafío de geografías inclusivas

La provisión pública de infraestructura reconoce en forma creciente no ser "espacialmente indiferente" (*spatially blind*) sino que cuenta con una dimensión territorial explícita (Barca et al., 2012). Sin embargo esta especialización presenta un gran rango de perspectivas, desde la convicción de que el "territorio cuenta" para el crecimiento económico y no es sólo su consecuencia (Schindler & Kanai, 2021) hasta visiones con mayor enfoque en el equilibrio y la inclusión y aún más comprehensivas del bienestar territorial apoyado en una variedad de infraestructuras, incluyendo las de los cuidados. Por ende, dependiendo de qué visión se busque implementar, los programas de inversión en infraestructura pueden enfocarse en intentar generar aglomeraciones económicas en lugares con bajo tejido industrial a través de proyectos que incrementen la capacidad conectiva, energética y de recursos (como el agua) del lugar o región "objetivo" (Barca et al., 2012).

Otras perspectivas reconocen que la obra pública puede ser una herramienta muy importante para contribuir a la conformación de un sistema de núcleos y redes de ciudades más equilibrado, y de centros de servicio en áreas rurales. De esta manera, quienes habitan en el territorio nacional podrían contar con una correcta cobertura de infraestructuras y servicios que les permita desarrollar sus proyectos de vida. La orientación y la localización de esa inversión pública puede ser decisiva para un proyecto de acceso a derechos con equidad territorial (Blanco & Schweitzer, 2023).

En el contexto latinoamericano, visiones alternativas para la provisión de infraestructura también reconocen el carácter híbrido de los sistemas donde se superponen las infraestructuras modernas en red con las tradicionales, entre ellas las indígenas, de manera que coexisten los arreglos formales y los informales (Velho & Ureta, 2019; Minuchin, 2021). Se reconoce la funcionalidad parcial de los sistemas de infraestructura y un mal estado generalizado que da urgencia a políticas de arreglo y refacción (Velho & Ureta, 2019), así también el creciente énfasis en los cuidados reconoce la interseccionalidad de las necesidades incluyendo cuestiones de edad, género y desventajas sociales y espaciales, factores que deben tomarse en cuenta en el diseño de infraestructuras de cuidado (Falú & Colombo, 2022)

El Plan Argentina Grande

Una guía para analizar planes de infraestructura

Sobre la base de las ideas presentadas en el punto 2, puede desarrollarse una metodología de análisis de políticas y planes de infraestructura a partir de preguntas que aborden temas críticos señalados en la presentación conceptual. Esa trama de conceptos es útil para abordar tanto las políticas, con el planteo de objetivos y lineamientos estratégicos, como el nivel más específico de los planes, que identifican con mayor precisión las acciones propuestas para desarrollar esas políticas.

a) Sobre las articulaciones del plan en relación con otras políticas públicas: ¿Se trata de una mirada integrada de planificación territorial y planificación de la infraestructura o la política de infraestructura está desconectada de otras estrategias territoriales? ¿Presenta un plan o es un listado de proyectos? (Marshall, 2020:50)

b) Sobre lo que se considera "infraestructuras": ¿Cuáles son las áreas de intervención? ¿Se limita a las áreas habituales de infraestructura (la estructura económica) o incluye también la infraestructura social? (Marshall, 2020) ¿Con qué criterios se incorporan o no infraestructuras?

c) Sobre la innovación, ampliación o el mantenimiento: ¿Qué tipo de intervenciones se proponen? ¿Nueva infraestructura, ampliaciones de obras existentes, reparación y mantenimiento? (Velho & Ureta, 2019)

d) Sobre la infraestructura como ensamblajes socio-técnicos: ¿Considera el conjunto de ensamblajes socio técnicos articulados en la infraestructura o solo aborda los dispositivos técnicos? ¿Cómo se expresan esos sistemas socio-técnicos en un plan de infraestructura?

e) Sobre las modalidades de producción de la política de infraestructura: ¿Qué procesos de planificación y qué actores están explicitados en el plan? (procesos deliberativos, participación, formulación centralizada, consensos regionales, sociedad civil) ¿Quiénes son los actores destinatarios/privilegiados en el plan?

f) Sobre la territorialidad de las políticas y los planes: ¿Qué dimensiones de la territorialidad de la infraestructura aborda el plan? ¿Cuáles son las unidades territoriales de planificación? ¿Incorpora proceso de regionalización o identifica configuraciones territoriales diferenciadas? ¿Bajo qué criterios? ¿Qué escalas de fijación – movilidad están presentes en el plan? ¿Cuáles son las escalas de referencia en la propuesta del plan? ¿Se identifican tensiones y conflictos escalares?

Estas preguntas funcionan a modo de guía en el ejercicio de análisis del Plan de Obras Públicas para el desarrollo de la Nación Argentina Grande (PAG). Este plan fue formulado en 2023 en el Ministerio de Obras Públicas, que históricamente "se instituyó como un organizador de la acción del Estado y una herramienta eficaz de transformación del territorio" (Argentina, MOP, 2023c:12), en clara relación con la asunción de la dialéctica entre políticas públicas y producción del territorio (Ballent et al., 2023).

La Argentina ha tenido una historia discontinua en materia de planificación territorial, en estrecha relación con los ciclos neoliberales (MINPLAN, 2011). En contexto de neoliberalización, como en la década de 1990, se redujeron significativamente los planes integrales de infraestructura, reemplazados por proyectos aislados y muchas veces contradictorios entre sí. En los años 2000 y 2010 se puede reconocer un ciclo de planificación importante al compás de un reposicionamiento del rol del Estado, con el Plan Estratégico Territorial como eje de continuidad de una mirada integral sobre el territorio y como marco de referencia para la acción (MINPLAN, 2011). El Plan Argentina Grande dialoga con el Plan Estratégico Territorial y expresa los lineamientos que guiaron las decisiones en materia de obras públicas hasta finales de 2023, cuando se inicia un nuevo ciclo de neoliberalización.

Un rasgo innovador de la propuesta del Ministerio de Obras Públicas es la conformación de diversos dispositivos de participación e información ciudadana, creados previamente a la elaboración del plan. Un primer ejemplo de estos dispositivos, es la generación del Observatorio de la Obra Pública, como un "espacio de participación institucionalizada" (MOP, 2023b:18), con el objetivo de trabajar en la "construcción colectiva de acuerdos, herramientas y políticas para materializar un modelo de gestión cercano, innovador y federal de la Obra Pública" (MOP, 2023a:18). Entre las instituciones que participaron del observatorio se encuentran cámaras empresarias, sindicatos, universidades, asociaciones ciudadanas, representantes de algunas provincias y de algunos municipios. En ese marco se han realizado jornadas federales de discusión y distintos eventos en diferentes provincias. Un segundo ejemplo, referido a los dispositivos de información, es la creación del mapa de inversiones (MOP, 2023b), en el que se pueden obtener datos básicos de los proyectos de obras públicas, tales como los objetivos de la intervención, el monto comprometido y las previsiones de ejecución.

La introducción del Plan Argentina Grande explicita que el mismo puede contribuir "aportando mayor racionalidad a las decisiones de gobierno" en materia de infraestructura (Argentina, MOP, 2023c:12). Un aspecto vinculado directamente a las tensiones temporales de la producción de infraestructura es que el plan fue presentado al final del período, por lo que más que un orientador de la acción en materia de inversión pública se constituyó en un potencial programa de trabajo a futuro. Es un rasgo de la producción de políticas públicas que se tensa con los tiempos políticos: no existe un plan al inicio de la gestión sino que se construye durante el ejercicio, lo que plantea algunas disyuntivas con respecto a los procesos de producción de los planes y a los tiempos de su implementación, o la imposibilidad de su implementación si no hay continuidad en el gobierno.

El PAG, en su conjunto, forma un documento complejo, con innovaciones significativas en la presentación del diagnóstico y en la sistematización de las dinámicas territoriales. En una lectura de coyuntura, a fines de 2023, con el cambio de gestión presidencial, se suspendió la mayor parte de la obra pública que estaba en ejecución. El análisis del plan también permitiría ver qué aspectos de la acción estatal sobre el territorio se paralizan o, en el mejor de los casos, se demora su concreción.

a) Sobre las articulaciones del plan en relación con otras políticas públicas

El PAG tiene sólidos vínculos con un conjunto de políticas públicas, vigentes o enunciadas como marcos de referencia. Así es como hay frecuentes referencias con respecto al Plan Es-

tratégico Territorial (MINPLAN, 2011), como marco de diálogo y de relación para las propuestas de intervenciones en infraestructura. Lo mismo sucede con la sistemática mención a proyectos vinculados con distintos organismos sectoriales del Estado nacional. Es importante señalar que en Argentina no existe un único espacio institucional para la producción de políticas de infraestructura, tanto por la distribución de competencias entre diferentes organismos del Estado nacional como por las propias atribuciones de los demás niveles de gobierno en el marco de una estructura federal.

Una toma de posición importante se explicita al afirmar que "cuando se posterga la toma de decisiones, impera la lógica del mercado" (Argentina, MOP, 2023c:12) y que en la Argentina coexiste una confrontación entre la Argentina extractivista y la Argentina solidaria. La primera, asociada con los proyectos "con eje en las carreteras que llevan al sistema de puertos y la hidrovía, conformando un modelo que concentra el poder y la riqueza en áreas sobre equipadas frente a otras que tienen sólo algunas posibilidades de accesibilidad", en tanto que la segunda "impulsa el desarrollo en todas las regiones del país y distribuye oportunidades de manera equitativa y federal" (Argentina, MOP, 2023c:12), En este sentido, incorpora una mirada política para la discusión sociotécnica. Por otro lado, vale la pena señalar que momentos claves de la producción de infraestructura en la Argentina han estado fundamentados en una perspectiva extractivista, como la imperante en las últimas décadas del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX.

Orientado a ser un plan con una perspectiva amplia, la parte más débil es el listado de proyectos en la medida que no se explicitan los criterios de selección (salvo en algún caso), ni priorizaciones, ni se brinda información alguna sobre las obras en el propio documento del plan.

b) Sobre lo que se considera infraestructuras

El plan considera 4 ejes de actuación: Conectividad e infraestructura vial; Gestión integrada del Recurso Hídrico; Infraestructura Urbana y Rural; Infraestructura del Cuidado. En cada uno de estos ejes hay programas y componentes. A modo de ejemplo, el eje Gestión Integrada del Recurso Hídrico está formado por los siguientes programas: Gestión integrada de cuencas interjurisdiccionales, Reducción de riesgos hídricos y adaptación a extremos climáticos; Agua para el Desarrollo y Agua y Saneamiento.

Se desprende de esta enunciación que no están incluidos todos los temas que usualmente se consideran en un plan de obra pública (Marshall, 2020), ya que, por ejemplo, no hay ejes referidos a energía o comunicaciones. Además, los ejes abordan aspectos parciales de esos grandes bloques de infraestructura. Por caso, el transporte queda reducido a la conectividad vial y a una aproximación a la movilidad en el ámbito urbano, o la energía solo aparece parcialmente en la gestión de recursos hídricos sin un abordaje integral del sector.

A pesar de estas restricciones, el PAG realiza dos aportes significativos en términos de lo que se incluye como infraestructura. Por un lado, no aborda solo infraestructura productiva, ya que presenta una mirada integral y novedosa de la infraestructura social, por ejemplo, en la incorporación de la infraestructura de cuidados como un eje principal. En materia de cuidados, los componentes son: Centros de desarrollo infantil, infraestructura sanitaria, centros territoriales integrales de políticas de género y diversidad, espacios para las juventudes, espacios de cuidados para per-

sonas mayores y personas con discapacidad. Por otro lado, incluye algún tipo de 'infraestructura ambiental', como programa dentro del eje Infraestructura Urbana y Rural, abordando temas de parques metropolitanos, corredores de biodiversidad y gestión de residuos

c) Sobre la innovación, ampliación o el mantenimiento

El PAG abre el espectro de intervenciones para identificar obras nuevas y ampliaciones de capacidad existente. En el caso de las primeras se incluyen, por ejemplo, la transformación de rutas en autovías o autopistas o la pavimentación de rutas de tierra. En el caso de las ampliaciones, hay propuestas en relación con las centrales hidroeléctricas, para señalar un caso.

La incorporación de la reparación y mantenimiento, atendiendo a las particularidades de las infraestructuras en América Latina (Velho & Ureta, 2019), no es del todo sistemática pero se destaca que hay un programa específico para repavimentación, rehabilitación y mantenimiento de la conectividad; señala la imprescindible revisión y adaptación de la infraestructura hídrica ante el escenario del cambio climático e incorpora obras para seguridad de las presas; y propone rehabilitar complejos turísticos del Estado Nacional, como parte de la infraestructura social. Precisamente el mantenimiento de la infraestructura enmarca una de las principales tensiones con los ajustes y recortes presupuestarios anunciados en la presente ola de neoliberalización, ya que de ese mantenimiento depende el funcionamiento seguro de los sistemas socio-técnicos.

d) Sobre la infraestructura como ensamblajes socio-técnicos

Un aspecto llamativo es que el plan aborda la infraestructura pero no los servicios que sobre esa infraestructura se desarrollan. Por ejemplo, en materia de conectividad no hay ninguna mención al sistema de transporte de pasajeros que ofrecería conectividad en escalas regionales o nacionales. Sin embargo, este suele un rasgo común en los planes de obras públicas que separan los componentes de infraestructura de los servicios.

En términos de ensamblajes socio-técnicos, el PAG marca avances en relación con otras propuestas, al reconstruir sistemáticamente la densidad institucional involucrada en las distintas áreas de actuación. En contraposición, está mucho menos explicitada la participación de otros tipos de actores no institucionales, como pueden ser los actores locales.

Otros aspectos que recogen una aproximación a los ensamblajes socio-técnicos emergen cuando se presentan los programas en términos de gestión (por ejemplo, de los recursos hídricos), explicitando requisitos de acuerdos institucionales y condiciones de gobernabilidad e incluyendo cuestiones de costos y financiamiento.

e) Sobre las modalidades de producción de la política de infraestructura:

Con respecto a la metodología de producción del plan, se basa en un esquema de diagnósticos, planteo de dilemas y evaluación de escenarios prospectivos, a partir de una planificación situacional, que recoge los planteamientos de Carlos Matus como "un proceso sistemático de discusiones que realiza un conjunto de actores para tomar decisiones fundadas que preceden y

presiden su acción" (citado en MOP, 2023c:40) Los diagnósticos territoriales están particularmente desarrollados, con una perspectiva amplia para presentar las condiciones de contexto

Con respecto a los actores, el plan actúa como un esquema básico, ya que "aporta una arquitectura para estructurar las iniciativas que impulsan el Estado y la ciudadanía, diseñando líneas de trabajo donde el sector público y el privado, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, se encuentren construyendo un proyecto común". (MOP, 2023c:21) No obstante, en los hechos son muy limitadas las menciones específicas de organizaciones sociales y participación ciudadana, lo cual llama la atención dado que el Ministerio venía implementando mecanismos institucionales innovadores para la participación, tal como el Observatorio de la Obra Pública o las jornadas federales, mencionados anteriormente.

Otra forma de considerar los procesos de producción de las políticas es focalizar en sus destinatarios. En este sentido, algunos ejes de intervención atienden directamente a mejorar las condiciones de producción (por ejemplo, en las intervenciones sobre los sistemas de riego) y la fluidez de la circulación productiva (como en el caso del acceso a puertos y a mercados), lo que denota un énfasis en los actores económicos. Pero las propuestas son más complejas que un simple acondicionamiento del territorio para la producción, ya que otros ejes, como los de infraestructura urbana y rural o el de cuidados, están orientados directamente a mejorar las condiciones de vida de la población. Se hace explícita una tensión estructural entre el modelo extractivista y un modelo de integración de cuidados.

En varios casos, el plan identifica como destinatarios grupos generales que suelen estar poco explicitados en este tipo de programas tales como 'población rural' y 'población urbana en localidades pequeñas'. Parte de esa complejidad en los destinatarios de las intervenciones del plan se expresa en criterios específicos, como ejemplifica la intervención en redes terciarias y caminos rurales en áreas con mayores coeficientes de vulnerabilidad socio-ambiental o mayor riesgo climático, o la distribución de la infraestructura de cuidado en función del índice de inequidades en la primera infancia.

f) Sobre la territorialidad de las políticas y los planes:

El Plan adopta una triple regionalización superpuesta. Por un lado, las franjas territoriales (norte, centro y sur) que toma del Plan Estratégico Territorial y que expresan la voluntad de integración interregional en un modelo distinto al de centro — periferia dominante históricamente en Argentina. En segundo lugar, se identifican Unidades Territoriales de Análisis, que reconocen una regionalización ambiental dentro de cada franja. En tercer lugar, el sistema de asentamiento de la población y su articulación en constelaciones de ciudades actúan como una tercera capa de lectura de la organización territorial. En todos los casos, hay un potencial para la acción con políticas de infraestructuras con sensibilidad territorial (Blanco, 2024).

Pero a pesar de esta innovadora regionalización, el listado de proyectos estratégicos se presenta por provincias, recurriendo a la vieja división política. Si bien es cierto que las provincias son actores centrales en un sistema federal, se recortan arbitrariamente las obras de infraestructura en una dimensión que no siempre reproduce la dinámica real de funcionamiento de esa infraestructura y sus flujos. Obras de infraestructura de circulación o el manejo de recursos hídricos

son ejemplos de procesos en red orientados a la gestión de flujos y cuya conformación territorial no siempre coincide con las unidades político-administrativas, por lo que requieren dispositivos de gestión particulares.

Otro aspecto de la territorialidad del plan se refiere a los corredores de conectividad, que están planteados en distintas escalas funcionales. Los corredores federales de integración y desarrollo se articulan con la escala sudamericana, manteniendo la denominación de "bioceánicos", no obstante, las intervenciones son por tramos discontinuos, atendiendo a necesidades parciales de los contextos locales. Este podría ser un ejemplo ilustrativo de las contradicciones escalares, en tanto dan cuenta de los múltiples y contrapuestos usos sociales de las infraestructuras expresados entre usos locales y usos de actores con capacidad de agencia en otras escalas, denotando las tensiones entre las políticas de internacionalización y las políticas locales.

El plan propone también intervenciones específicas en algunos contextos territoriales particulares, como es el caso de los entornos metropolitanos, articulados y al mismo en tensión con los corredores de circulación, o las propuestas específicas para contextos rurales que promueven el fortalecimiento de redes secundarias a través de transferencia de recursos y financiamiento, articulando las escalas de la red.

Vistos desde la constitución de redes, predominan las intervenciones fragmentadas, pero insertas y conectadas con redes existentes. Un ejemplo de esta situación es el caso de las propuestas de acueductos, dando cuenta de la necesaria consideración de la trama histórica para complementar o ampliar redes existentes, en la intención de extender su cobertura, pero también de la posibilidad de realizar microintervenciones que resuelvan situaciones locales sin necesidad de reconsiderar toda la red en su conjunto, por ejemplo, atendiendo a cuellos de botella en los corredores viales.

Un último aspecto a considerar en la territorialidad del plan es que en gran parte de las obras propuestas no hay criterios explícitos de localización, es decir, de fijación territorial, salvo algunas excepciones como los criterios explicitados para la constitución de la red de centros de desarrollo infantil, asociados con el ya mencionado índice de inequidad de la primera infancia.

Conclusiones

En el artículo se ha realizado una propuesta de conceptualización de las infraestructuras en relación con el territorio, seguida de una sintética presentación de contextos históricos y modelos de desarrollo para las políticas de infraestructura. A partir de estos elementos se han identificado algunos aspectos críticos y preguntas clave que orienten un análisis de las políticas de infraestructura. Finalmente se ha realizado una lectura sistemática de un plan de obras públicas que condensa los postulados de la política de infraestructura. Dado los objetivos propuestos, las conclusiones están más dirigidas a destacar aspectos críticos de las políticas de infraestructura que a establecer resultados definitivos. Los nudos críticos recuperados son los siguientes:

I. La potencialidad de los enfoques recientes para una comprensión integral y más abarcadora de la infraestructura. Los desarrollos conceptuales en torno a los sistemas socio-técnicos brindan

una aproximación más precisa y compleja a las condiciones en las que la infraestructura se concibe, se define, se pone en acción y es disputada y apropiada socialmente.

II. Las dificultades para incorporar las perspectivas conceptuales sobre la infraestructura en la formulación de políticas públicas. No existe una traducción directa y sencilla entre esa concepción de la infraestructura y el formato que adoptan las políticas públicas. Estas permiten ver al Estado en acción, con las tensiones y contradicciones propias de una arena de poder, con una organización burocrática poco apropiada para la transversalidad de las acciones y sometido a influencias y presiones de los actores más poderosos.

III. Una pregunta pendiente es la que indaga sobre los dispositivos para ampliar un proceso de producción de políticas de infraestructura en la escala nacional. Es probable que sea más evidente la identificación de los actores involucrados en una política de alcance local, pero en una mirada integral nacional no resulta sencillo identificar cuáles son esos actores que representan los distintos intereses para producir de manera integral una política de infraestructura. Algunas orientaciones al respecto pueden tomarse de los debates públicos en Francia (Marshall, 2016) y en las iniciativas que el propio Ministerio de Obras Públicas ha generado, tal como el Observatorio de la Obra Pública.

IV. Las particularidades de la formulación de planes de infraestructura en relación con la tensión con los tiempos de las gestiones políticas. Los planes de infraestructura implican tiempos prolongados, no sólo en lo referido a los procesos de construcción material, sino al desarrollo de todo el entramado normativo, regulatorio y financiero que habilita la realización de las obras. En este sentido, se requieren de acuerdos amplios y sostenidos para definir y concretar las políticas de infraestructura a lo largo del tiempo y de distintas gestiones gubernamentales.

V. La presión y el peso de los actores del mercado en la selectividad de la infraestructura. Los procesos de producción de la infraestructura son particularmente sensibles a las presiones y estrategias de los actores con mayor capacidad de presión, tanto en lo que se refiere a la priorización de inversiones como a la disponibilidad de financiamiento para llevar adelante los emprendimientos. De alguna manera, esto alerta sobre las reformulaciones de la obra pública en el marco de nuevas olas de neoliberalización y en tiempos en los que se depende casi exclusivamente de un financiamiento internacional, habitualmente a cargo de organismos multilaterales de crédito, con sus propias imposiciones.

VI. La traducción de los objetivos de equidad social en el territorio en la formulación de políticas de infraestructura. Si bien se expresa como un objetivo deseado la equidad social combinada con alguna fórmula de sostenibilidad ambiental, las políticas de infraestructuras requieren de una articulación más directa con políticas sociales para ir en pos de ese objetivo. La disponibilidad de la infraestructura no garantiza las posibilidades de acceso a bienes y servicios si no es en el marco de un enfoque de ensamblajes socio-técnicos. Se requieren articulaciones conjuntas de políticas públicas para la concreción efectiva de las metas de justicia social y ambiental.

VII. Las múltiples mediaciones entre el impacto de las infraestructuras y los cambios en los territorios. De acuerdo con los argumentos planteados por Offner (1993), los efectos de las políticas de infraestructura son procesados de manera compleja por la dinámica social, son sensibles al

conjunto de políticas socioterritoriales que se implementen de manera articulada, y utilizados diferencialmente por los actores con capacidad para producir nuevas configuraciones territoriales. Son también evaluables en horizontes temporales variados y resignificados por los contextos políticos en los que esas infraestructuras son producidas, destacándose nuevamente las implicancias del rol del Estado y de la nueva ola de neoliberalización al respecto.

Finalmente, se abren unos interrogantes de coyuntura para Argentina, que pueden servir para reflexionar de modo más general sobre cómo los procesos de neoliberalización afectan las políticas de infraestructura. Algunos de esos interrogantes remiten a los criterios de selección de las obras a desarrollar en un contexto de ajuste, en particular, sobre lo que es dejado de lado o sobre lo que no puede ser paralizado sin consecuencias operativas o de seguridad. Puede anticiparse que, al predominar criterios de acondicionamiento del espacio para el capital en un nuevo contexto de neoliberalización, son las infraestructuras vinculadas más directamente con la producción las que tendrán alguna posibilidad de concretarse, en detrimento de las infraestructuras sociales. De la misma manera, la tensión entre nuevas obras e inversiones en mantenimiento presenta un límite al existir un riesgo operativo cierto o una menor fluidez del espacio ante la ausencia de este último tipo de inversiones.

Cualquiera de estas decisiones tiene implicancias en términos de acondicionamiento del espacio tanto sea para la producción como para el acceso a mejores servicios y al ejercicio de derechos sociales. Las prioridades de inversión también están intrínsecamente conectadas con la reformulación del rol del Estado y la tendencia hacia la generalización de concesiones y privatizaciones de distintos tipos de infraestructuras y servicios. Por último, es necesario señalar que estos cambios de perspectivas tienen implicancias profundas sobre la selectividad territorial y sobre el aumento o la disminución de las desigualdades socio territoriales asociadas con las políticas de infraestructura.

Agradecimientos

Esta publicación ha sido financiada por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea, Marie Skłodowska-Curie (referencia Nº 873082).

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no tienen conflicto de interés.

Referencias bibliográficas

Ballent, A., Zunino Sing, D., Piglia, M. & Gruschetsky, V. (2023) Introducción. En A. Ballent et al. *Infraestructura y Estado. Episodios de la modernización territorial en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.

Barca, F., McCann, P. & Rodriguez, A. (2012) The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52 (1), 134–152. https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Blanco, J. (2017). Redes. En D. Zunino Singh, G. Giucci y P. Jirón, P. (eds). *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina,* pp.153-159. Biblos.

Blanco, J. (2024). Políticas territoriales en los territorios de la complejidad. Desafíos para los saberes y las prácticas. *Estudios Socioterritoriales Revista de Geografía*, 35, 33-48. https://doi.org/10.37838/unicen/est.35-102

Blanco, J. & Lerena Rongvaux, N. (2020). El concepto de territorio: usos, dimensiones y procesos claves desde la Geografía Crítica latinoamericana. *Seminario RC21*

Blanco, J. & Schweitzer, M. (2023). Sistemas de asentamiento, dinámica económica y planificación territorial. *Seminario La cuestión territorial en Argentina*. CEPAL.

Bresnihan, P. & Hesse, A. (2020). State and community Enterprise: negotiating water management in rural Ireland. *The Handbook of Diverse Economies*, 90-97. Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9781788119962.00017

Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2020). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (73), 161–183. https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161

Correa Parra, J. (2024). Polarización socio espacial: un nuevo abordaje desde la dialéctica socio espacial. *Revista de Geografía Norte Grande*, (89). https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/72707

Cresswell, T. (2010). Towards a Politics of Mobility. *Environment and Planning D. Society and Space*, 28, 17-31. https://doi.org/10.1068/d11407

Falú, A. & Colombo, E. (2022). Infraestructura del cuidado. Un instrumento de distribución social en los territorios. *Revista Vivienda y Ciudad*, 9, 191-217. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/38303/39793

Gómez Lende, S. (2014). Circulación, redes y territorio en Argentina: el caso del sistema vial (1990-2012). *Revista Geográfica Venezolana*, 105(1), 101-126. http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/38972/articulo6.pdf;jsessionid=CE60AFADDB5B00BA5F41EEED30ED5C1D?sequence=1

Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Akal.

Harvey, P. & Knox, H. (2012) The Enchantments of Infrastructure. *Mobilities*, 7(4), 521-536, https://doi.org/10.1080/17450101.2012.718935

Hughes, T. (2012) The Evolution of Large Technological Systems. En W. E. Bijker, T. P. Hughes and T. Pinch, (Eds)., *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology.* The MIT Press, Anniersary Edition 51-82.

Jímenez Corrales, A. (2022). Urbanización, políticas de escala e intervención de la ciudad: preámbulo y diseño de un urbanismo neoliberal a la "tica". *Revista De Geografía Norte Grande*, (84). https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/23779

Kanai, J. M. (2016). The pervasiveness of neoliberal territorial design: Cross-border infrastructure planning in South America since the introduction of IIRSA. *Geoforum*, *69*, 160-170. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.10.002

Kanai, J. M., & Schindler, S. (2019). Peri-urban promises of connectivity: Linking project-led polycentrism to the infrastructure scramble. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *51*(2), 302-322. https://doi.org/10.1177/0308518X18763370

Kanoi, L., Koh, V., Lim, A., Yamada, S. & Dove, M. (2022). What is infrastructure? What does it do?: Anthropological perspectives on the workings of infrastructure(s). *Environmental Research: Infrastructure and Sustainability* 2.1: 012002. https://doi.org/10.1088/2634-4505/ac4429

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.

Marshall, T. (2016) Learning from France: using public deliberation to tackle infrastructure planning issues. *International Planning Studies*, 21:4, 329-347, https://doi.org/10.1080/13563475.2016.1140021

Marshall, T. (2020). Infrastructure planning and spatial planning: current relationships in the UK. *Town Planning Review*, 91(1), https://doi.org/10.3828/tpr.2020.3

Marston, S. (2000). The Social Construction of Scale. *Progress in Human Geography*, 24 (2), 219-242. https://doi.org/10.1191/030913200674086272

Miralles-Guasch (2002). *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*. Ariel.

Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) (2011). *Plan Estratégico Territorial*, Avance I.

Ministerio de Obras Públicas (MOP) (2023a). *Mapa de inversiones*. URL: https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar/.

Ministerio de Obras Públicas (MOP) (2023b). *Observatorio de la Obra Pública 2020-2023*. https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Observatorio

Ministerio de Obras Públicas (MOP) (2023c). *Plan de Obras Públicas Argentina Grande*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plandeobraspublicasparaeldesarrollodelanacion_argentinagrande_2023.pdf

Minuchin, L. (2021). Prefigurative urbanization: Politics through infrastructural repertoires in Guayaquil. *Political Geography*, 85. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102316.

Moraes, A. & da Costa, W. (1987). *A valorização do espaço*. Hucitec.

Offner, J.M. (1993). Les "effets structurants" du transport: mythe politique, mystification scientiphique. *L'Espace Geographique*, 3, 233-242. https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1993_num_22_3_3209

Offner, J.M., Beaucire, F., Delaplace, M., Frémont, A., Ninot, O., Bretagnolle, A. & Pumain, D. (2014). The Structuring Effects of Transport Infrastructures. *L'Espace géographique*, 43, 51-67. URL: https://www.cairn-int.info/journal-espace-geographique-2014-1-page-51.htm

Peck, J. & Tickell, A. (2002), *Neoliberalizing Space*. *Antipode*, 34: 380-404. https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247

Rausch, G. (2018). Proyectos hidráulicos, ambientalismos y re-escalamiento territorial: la disputa en torno a la construcción del proyecto Paraná medio en el proceso de neoliberalización de Argentina, 1995-1997. *Revista de Geografía Norte Grande*, (69), 169–190. https://doi.org/10.4067/S0718-34022018000100169

Rutherford, J. (2019) *Redeploying urban infrastructure: The politics of urban socio-technical futures*. Springer.

Santos, M. (1994). *Técnica, Espaço, Tempo*. Hucitec

Santos, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio*. Ariel.

Schindler, S., & Kanai, J. M. (2021). Getting the territory right: infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies. *Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association*, *55*(1), 40-51. https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1661984

Schindler, S., & Kanai, J. M. (2024). The Times of Infrastructure Fundamentalism: Future Profits, Slow Operations, Long-Term Impacts. In *Infrastructural Times* (pp. 140-159). Bristol University Press. https://doi.org/10.51952/9781529229745.ch007

Scholvin, S., & Franco, L. (2024). ¿El Corredor Bioceánico como motor del desarrollo? Desafíos enfrentados por los proveedores de servicios de transporte en Antofagasta, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (88). https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/59015

Velho R. & Ureta, S. (2019) Frail modernities: Latin American infrastructures between repair and ruination. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 2(1), 428-441, DOI: 10.1080/25729861.2019.1678920

Zunino Singh, D., Piglia, M. & Gruschetvsky, V. (2021). *Pensar las infraestructuras en Latinoamérica*. Teseo Editorial. https://www.teseopress.com/pensarlasinfraestructurasenlatinoamerica/