

Mesa 105: Saberes de Estado, burocracias y administración pública: articulación y tensiones entre política, expertos y saberes (1916-2016)

Entre la planificación económica y el planeamiento urbano: la teoría de los polos de desarrollo como saber de Estado en la Argentina de la década de 1960

Campetella, Luciano

CER “Prof. Félix Weinberg” / Departamento de Humanidades (UNS)

CONICET

Para publicar en Actas

1. Introducción

El 28 de junio de 1966, un golpe de Estado derrocó a Arturo Illia, dando comienzo a la autodenominada Revolución Argentina. Los militares que usurparon el gobierno pretendieron liderar un proceso de transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales que no reconocía plazos. Una de las políticas que expresó este sentido refundacional que la nueva dictadura pretendía imponerle a su acción de gobierno fue la política de planificación económica, regional y urbana, que cristalizó en la conformación temprana de un Sistema Nacional de Planeamiento. Dicho sistema estaba integrado por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD), dirigido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)¹, y por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS), comandado por el Consejo Nacional de Seguridad

¹ El CONADE había sido creado en 1961, durante la presidencia de Arturo Frondizi, como requisito para acceder a los fondos de la Alianza para el Progreso. Estaba presidido por el Presidente de la Nación y conformado por los ministros del gabinete nacional. Tenía a su cargo diversas tareas como elaborar el plan nacional de desarrollo y controlar la gestión del sector público en las actividades vinculadas al proceso de desarrollo (Tereschuk, 2008: 106).

(CONASE)². La articulación burocrática de los significantes *desarrollo* y *seguridad* respondía a una hipótesis según la cual solo un proceso de desarrollo económico garantizaría la seguridad nacional y, a su vez, este desarrollo solo se consolidaría si era respaldado por una política de seguridad adecuada.

Mediante el decreto 1097/67, reglamentario de la ley 16.964 que creó el SNPAD, la dictadura dividió al país en ocho regiones de desarrollo, presentadas en orden de prioridad: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. Esta regionalización respondía a la intención de corregir el profundo desequilibrio existente entre una región de alto desarrollo económico, el área metropolitana de Buenos Aires y vastas regiones del interior del país que persistían en el atraso. La empresa del desarrollo armónico implicaba la participación de todos los niveles decisorios del Estado: Nación, provincias y municipios, para lo cual el gobierno *de facto* diseñó un complejo organigrama en el que diversas dependencias se articulaban bajo la conducción última del Presidente de la Nación, a quien correspondía “la máxima responsabilidad en la dirección superior del desarrollo nacional” (Dagnino Pastore, 1968: 23).

En este marco, una teoría económica parecía brindar el sustento técnico necesario para generar un proceso de desarrollo equilibrado: la teoría de los *polos de desarrollo*. Según esta teoría, elaborada en la década de 1950 por el economista francés François Perroux, el crecimiento no se produce de forma homogénea en todo el espacio económico sino que “se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se expande por diversos canales y con efectos terminales variables por el conjunto de la economía” (Perroux, 1964: 155). Perroux explicaba el fenómeno del crecimiento desequilibrado mediante la existencia de ciertos complejos productivos que ejercían una función impulsora sobre su área circundante y sobre una economía en general. De acuerdo a la interpretación de los artífices de la política económica de la Revolución Argentina, la conformación de polos de desarrollo con una decisiva participación estatal, o bien la promoción de los polos ya existentes mediante inversiones en infraestructura y otras facilidades para la radicación

² El CONASE, creación de la Revolución Argentina, estaba integrado por los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Tenía como función efectuar, en forma coordinada con el CONADE, “los estudios necesarios para determinar el potencial de la Nación”, preparando la movilización del personal y recursos necesarios para el ejercicio del poder militar (Tereschuk, 2008:108).

de industrias eran las herramientas adecuadas para generar un proceso de desarrollo regional orientado a corregir el tan mentado y denostado desequilibrio territorial.

Este trabajo se propone analizar la aplicación de la teoría de los polos de desarrollo en la planificación económica, regional y urbana impulsada por los gobiernos *de facto* de la autodenominada Revolución Argentina. Dicho análisis se despliega en dos dimensiones estrechamente vinculadas: por un lado, la *dimensión sociohistórica*, que involucra la reconstrucción prosopográfica (según Ferrari, 2010) de las trayectorias de los funcionarios responsables de la aplicación de la teoría; por otro, la *dimensión discursiva*, que involucra el análisis retórico de los textos en los cuales se plasmó la aplicación de la teoría. Dicho análisis se desplegará en dos dimensiones: el estilo y las configuraciones discursivas. En la primera de ellas, nos centraremos en la construcción perrouxiana del término “polo de desarrollo” como metáfora epistémica (Palma, 2016) y funcional (Goatly, 1997) y en la conformación de un campo léxico (Lyons, 1980) de áreas promocionales dentro de las cuales se encuentran los polos de desarrollo, de acuerdo a la planificación económica, regional y urbana. En la segunda de ellas, conformaremos un dominio de memoria (Courtine, 1981) que enlaza los discursos de la planificación con los discursos científicos acerca de los polos de desarrollo.

Dado que el ámbito de aplicación, la planificación estatal, reunía los niveles nacional, provincial y municipal, nuestro análisis se desplegará en cada uno de ellos, a partir de experiencias particulares, con actores y textos particulares: en el nivel nacional, la definición de polos de desarrollo en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, presentado durante la gestión de Javier Villanueva en la Secretaría del CONADE; en el ámbito provincial, la justificación de la designación de Bahía Blanca como polo de crecimiento provincial de primera prioridad llevada a cabo por el ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires José María Dagnino Pastore en 1968; en el ámbito municipal, la definición del área de influencia regional del polo Bahía Blanca en el *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca* de 1971, elaborado bajo la dirección de Eduardo Sarrailh y Odilia Suárez.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En el segundo apartado, presentamos el marco teórico-metodológico que sustenta el análisis. En el tercero, abordamos la teoría de los polos de desarrollo en su formulación perrouxiana. Los apartados cuarto, quinto y sexto

se ocupan, respectivamente, de la aplicación de la teoría en los ámbitos de planificación provincial, nacional y municipal. Finalmente, en el séptimo y último apartado, desarrollamos algunas conclusiones.

2. La teoría de los polos de desarrollo

a. La definición

La teoría de los polos de desarrollo fue formulada durante la década de 1950 por el economista francés François Perroux³. El concepto de polo de desarrollo se inscribe en una conceptualización del espacio económico obtenida a partir de la extensión de la noción de espacio abstracto, proveniente de la física y la matemática modernas, a la ciencia económica. A diferencia del espacio geonómico o banal, en el que se sitúan personas y cosas, los espacios económicos se definen por las relaciones económicas que existen entre elementos económicos. A su vez, estos espacios se clasifican en: espacio económico como *contenido de un plan*, espacio económico como *campo de fuerzas* y espacio económico como *conjunto homogéneo*. En el primero de ellos, las relaciones entre elementos económicos son producto de un plan, por ejemplo, del plan de una empresa. En el tercero de ellos, los elementos presentan relaciones de semejanza entre sí. El segundo de ellos es el que presenta especial interés para nosotros, porque en él se encuentran los polos de desarrollo.

El espacio económico como campo de fuerzas está constituido por centros (o polos, o focos) de los que surgen fuerzas centrífugas y adonde van a parar fuerzas centrípetas (Perroux, 1964: 143). Ahora bien, ¿cómo define Perroux los polos de desarrollo? Prestemos atención a la siguiente definición:

“Un polo de desarrollo es una unidad económica motriz o un conjunto formado por unidades de esta clase. Una unidad simple o compleja, una empresa, una industria, una combinación de industrias es motriz cuando ejerce sobre otras unidades con las que está en relación, efectos de impulsión” (Perroux, 1964: 180).

³ Perroux (1903-1987) se educó en la Universidad de Lyon y fue profesor en el Collège de France, entre otras instituciones superiores francesas. Introdujo en Francia a Keynes y a Schumpeter, entre otros. Fue fundador y presidente del Instituto de Ciencias Matemáticas y Económicas Aplicadas de Francia, que publica hasta el presente la revista *Economie Appliquée*. Para más datos biográficos y una bibliografía extensa de Perroux, ver: Fernández Díaz (1979).

Como vemos en esta definición encadenada, los polos son empresas o industrias motrices, es decir, que impulsan el crecimiento de otras empresas con las cuales están en relación. Dicha relación consiste en la compra y venta de materias primas, bienes intermedios o productos finales, por lo cual el efecto motriz se plasma en un crecimiento generalizado de los polos y sus áreas de influencia⁴, que se ubica por encima de la media del producto industrial y del producto de la economía nacional (Perroux, 1964: 156-157). Así, los polos de desarrollo constituyen el concepto central que permite explicar por qué todo proceso de crecimiento tiende a ser desequilibrado.

Tal como vemos en este análisis, el concepto perrouxiano de “polo de desarrollo” refiere a una empresa/industria o conjuntos de empresas/industrias que ejercen efectos motrices sobre otras empresas/industrias ubicadas en un espacio económico determinado. Más adelante, veremos que este significado no se mantuvo inalterable cuando el término se incorporó al discurso de la planificación económica, regional y urbana.

b. La metáfora

Hasta ahora, probablemente haya pasado desapercibido para el lector el hecho de que los conceptos de espacio como “campo de fuerzas” y “polo de desarrollo” son producto de una construcción metafórica. La metáfora “campo de fuerzas” consiste en una analogía entre elementos económicos (las relaciones económicas entre polos y otros elementos del espacio económico) y elementos provenientes de la ciencia física (las fuerzas centrífugas y centrípetas que actúan en un campo y tienen como punto de aplicación los polos). Dentro de ella se inscribe el término *polo de desarrollo*, cuya creación y funcionamiento pueden ser analizados a partir de la articulación entre el planteo epistemológico de Palma (2016) y la perspectiva lingüístico-funcional de Goatly (1997).

Como en toda metáfora, en “polo de desarrollo” tenemos una transferencia de significado, que en términos de Goatly consiste en el uso del término de la física “polo” (Término Vehículo) para referir a un concepto al cual convencionalmente no refiere, el punto del espacio en el cual se manifiesta el desarrollo económico (Término Tópico). Este uso tiene como base la analogía entre un punto de atracción y repulsión de fuerzas en un espacio

⁴ Perroux aclara que el área de influencia económica de un polo de desarrollo no coincide con su área de influencia topográfica.

económico y un punto de aplicación de fuerzas centrífugas y centrípetas en un campo físico. Una vez creada, la metáfora recibió una amplia aceptación en el discurso científico de la economía. Este funcionamiento discursivo se vincula con su carácter específico como metáfora epistémica, ya que, como sostiene Palma, la profusión de su uso favorece el olvido de su origen metafórico, que trae aparejado la supresión de la disociación entre el sentido literal y el sentido metafórico. Así, los científicos no tienen (ni necesitan) otra manera de expresar sus conceptos que no sea a través de metáforas, ya muertas o lexicalizadas.

La historia interna de las metáforas epistémicas es muy importante. Este tipo de metáforas surge a partir de lo que Palma, siguiendo a Koestler (1964), denomina *bisociación*. La bisociación es el resultado de la interacción de dos universos discursivos. En nuestro caso, los universos que se intersectan son los de la economía y la física, y el punto de intersección es el de los polos, en los cuales se aplican fuerzas de atracción y repulsión. La bisociación permite incorporar al objeto de estudio una lógica nueva, que en nuestro caso es la lógica espacial aplicada al análisis de los fenómenos económicos.

A la bisociación le sigue un proceso de lexicalización, según el cual un concepto construido a partir de una metáfora pasa a formar parte de la terminología técnica de un campo teórico. La metáfora muere, por lo cual el científico no tiene necesidad de explicar su origen. El término al que ha dado lugar se convierte en un concepto literal.

Palma propone también una clasificación de las metáforas epistémicas. Una de las categorías es la de metáforas de interacción entre campos científicos, que son producto de la exportación o extrapolación de cuerpos teóricos o conceptos originales de un ámbito científico particular a otros ámbitos diferentes (Palma, 2016: 47). A esta categoría pertenece la metáfora epistémica “polo de desarrollo”, en la cual la teoría física del campo, según la cual las partículas son movidas hacia o desde un centro sin que exista contacto, es extrapolada al ámbito económico para explicar la atracción y repulsión que ejerce un centro económico sobre los elementos que forman parte de su área circundante.

En suma, el análisis del término perrouxiano como metáfora permite reconocer el aspecto epistemológico decisivo en la teoría del economista francés: la incorporación de la

dimensión espacial al estudio de los fenómenos económicos a partir de una analogía con la ciencia física. Asimismo, como veremos a continuación, el carácter abstracto de la noción de espacio introducida en la economía será fuente de múltiples apropiaciones por parte de los planificadores estatales que depositaron en un término la confianza en el desarrollo económico, regional y urbano.

3. El nivel provincial

La incorporación de la teoría de los polos de desarrollo al ámbito de la planificación económica, regional y urbana aparece ligada estrechamente a la figura del economista argentino José María Dagnino Pastore. Dagnino Pastore nació en Buenos Aires en 1933. Se graduó como Contador Público y como Doctor en Economía en la Universidad Nacional de La Plata en 1953 y 1954, respectivamente. Sus títulos de posgrado se completan con los de Master por la Universidad de California en 1961 y PhD por la Universidad de Harvard en 1963. Luego se desempeñó como investigador del Instituto Torcuato Di Tella, desde donde se proyectó a la función pública en tres cargos relevantes: ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires (entre 1966 y 1968), Secretario General del CONADE (entre 1968 y 1969) y Ministro de Economía y Trabajo de la Nación (entre 1969 y 1970). Entre sus obras publicadas en el período que incumbe a nuestro trabajo podemos mencionar *La doctrina del crecimiento balanceado* (ITDT, Buenos Aires, 1962), *La industria del tractor en Argentina* (ITDT, Buenos Aires, 1966) y *Ordenamiento y transformación de la economía bonaerense* (Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1968). Su formación de posgrado en universidades estadounidenses, su trabajo como investigador del ITDT y su paso por la función pública en los puestos más relevantes para un economista definen la trayectoria de un miembro arquetípico de la élite intelectual estatal de los economistas, conformada a partir de finales de la década de 1950 en la Argentina (Neiburg y Plotkin, 2004).⁵

Desde su función como ministro de economía bonaerense, Dagnino Pastore implementó una política de planificación basada en una apropiación particular de la teoría de los polos de desarrollo, en la cual ciertas ciudades, partidos o conjuntos de partidos provinciales

⁵ En cuanto a su identidad religiosa, Dagnino Pastore adscribe al catolicismo, según sus propias declaraciones vertidas en la entrevista que le realizó Vercesi (2008:246).

constituían polos de desarrollo, cuyas áreas de influencia estaban conformadas también por conjuntos de partidos. En efecto, Bahía Blanca, Necochea-Quequén-Mar del Plata y Olavarría-Azul-Tandil fueron los tres polos seleccionados para iniciar desde allí un proceso de desarrollo provincial. La designación oficial de Bahía Blanca como polo de crecimiento de primera prioridad se oficializó el 31 de agosto de 1968, en una reunión realizada en Sierra de la Ventana (partido de Tornquist) a la que asistieron el gobernador Gral. Francisco Imaz, los ministros del gabinete provincial, los intendentes de los partidos involucrados⁶ y autoridades militares, eclesiásticas y universitarias de la ciudad. En ese acto, Dagnino Pastore pronunció un discurso en el que explicó a la concurrencia la noción de polo de desarrollo y justificó la designación de Bahía Blanca bajo ese rótulo. En su versión publicada se lee:

... si destacamos las relaciones de *interdependencia que resultan de la división del trabajo* entre centros (fabricantes de productos elaborados y consumidores de materias primas y productos elaborados [sic]) y periferias (productores de materias primas y consumidores de productos elaborados [sic]), encontraremos una *red de trueques recíprocos de bienes y servicios*. (Dagnino Pastore, 1968: 15; subrayado mío)

En los sintagmas subrayados en cursiva hemos encontrado, a partir de la indagación en el archivo, resonancias de formulaciones anteriores, como la siguiente:

La noción de región funcional o polarizada descansa sobre el análisis de la *interdependencia que resulta de la división del trabajo* entre un foco de irradiación y la región que lo circunda. Se presenta como una *red de trueques recíprocos de diferentes mercaderías...* (Boudeville, 1959: 58; subrayado mío)

El fragmento anteriormente citado pertenece a un artículo del economista francés Jacques Boudeville⁷ titulado “La región económica” y publicado en la revista *Económica* de la Universidad Nacional de La Plata en 1959. Observamos aquí dos fenómenos. Por un lado, el uso del término “región” por parte de Boudeville señala un desplazamiento semántico respecto de la formulación perrouxiana. Para Perroux, el área de influencia económica de un polo de desarrollo se distingue de su área de influencia topográfica, que se inscribe en la categoría de espacio geonómico o banal. Boudeville, en cambio, asimila lo económico a lo

⁶ El polo de desarrollo Bahía Blanca estaba constituido por el partido homónimo y su área de influencia por los partidos de Adolfo Alsina, Cnel. Dorrego, Cnel. Pringles, Cnel. Rosales, Cnel. Suárez, Guaminí, Patagones, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

⁷ Jacques Boudeville (1919-) es un economista francés especialista en economía regional. Fue profesor honorario de la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de Lyon y Director de la sección regional del Instituto de Ciencias Económicas Aplicadas de París.

geográfico, habilitando la apropiación particular de la teoría efectuada por Dagnino Pastore. Por otro lado, los sintagmas subrayados en los fragmentos citados entraron en una red de reformulaciones parafrásticas, fenómeno que se observa también en los siguientes pasajes:

Podemos, entonces, a través de la determinación de una red de intercambio, ubicar los centros, a los que se denomina “*polos*” o “*focos*”. El polo es, pues, una *f fuente de abastecimiento, un mercado y un centro de redistribución: la mayor cantidad de transacciones por habitante se encuentra localizada en él* (Dagnino Pastore, 1968: 15; subrayado mío).

La existencia de tales *polos* pone en claro que la densidad de los trueques en una región determinada es heterogénea; y que la mayor densidad –basada en el *número de negocios por habitante*- se encuentra localizada en el *foco*.

Esta definición [la de región polarizada] está precisada por la noción de polo, tomado a la vez como *mercado, fuente de aprovisionamiento y centro de redistribución* (Boudeville, 1959: 58; subrayado mío).

En el fragmento de Dagnino Pastore, la introducción de la noción de “polo” o “foco” mediante el uso de comillas señala una forma de lo que Jacqueline Authier Revuz (1984) denomina heterogeneidad mostrada marcada: se insertan las palabras del otro con una cierta distancia, indicando que se trata de nociones que fueron formuladas en otros discursos, aunque el uso impersonal del verbo “denominar” pretende convertir en indiscutible una noción que forma parte de una teoría particular. Asimismo, observamos marcas de reformulación en la sustitución de “número de negocios por habitante” por “cantidad de transacciones por habitante” y en el cambio de orden con sustitución léxica de los constituyentes de la frase “mercado, fuente de aprovisionamiento y centro de redistribución”.

Finalmente, en los siguientes fragmentos observamos también el funcionamiento de la reformulación parafrástica:

De aquellas relaciones de interdependencia surge la noción de “*región polarizada*”, la cual será definida por la existencia de un *polo dominante* y de todas las *unidades* que presentan en relación al mismo rasgos definidos de *complementariedad* y que *mantienen entre sí, y principalmente con el polo, un intercambio más intenso que con regiones vecinas* (Dagnino Pastore, 1968: 15; subrayado mío).

El *espacio polarizado* es, pues, un espacio heterogéneo cuyas distintas *partes* son *complementarias, manteniendo entre ellas y más especialmente con un polo dominante un trueque mayor que con la región vecina* (Boudeville, 1959: 55; subrayado mío).

El fragmento de Dagnino Pastore nos permite constatar la incorporación de la relación sinonímica entre espacio económico y región geográfica que vimos en Boudeville, que está en la base de su concepción de los polos de desarrollo como ciudades, partidos o conjuntos de partidos bonaerenses. Esta incorporación se expresa en la sustitución de “espacio polarizado” por “región polarizada”, sintagma que al igual que los términos “polo” y “foco” aparece encomillado, como marca de distanciamiento con el discurso científico que a su vez es reforzada por su introducción mediante la frase “la noción de”. También constatamos que el adjetivo “complementarias” de Baudeville es nominalizado (“complementariedad”) y reconocemos las sustituciones de “partes” por “unidades”, “especialmente” por “principalmente” y “trueque” por “intercambio”, además de una transformación del gerundio “manteniendo” en el verbo conjugado “mantienen”.

Hasta aquí, hemos conformado un espacio o dominio de memoria de la secuencia discursiva producida por Dagnino Pastore en 1968, que designaremos, siguiendo a Courtine (1981), como secuencia discursiva de referencia (sdr). El análisis de este dominio de memoria, efectuado a partir de la observación de reformulaciones parafrásticas, nos permite constatar que la teoría de los polos de desarrollo migró desde el ámbito científico, y en particular, la universidad, hasta el ámbito de la planificación económica, regional y urbana a través del artículo de Boudeville de 1959, aunque sin referencias explícitas a esta fuente.

Asimismo, la conformación de un dominio de memoria nos permitió reconocer las particularidades de la apropiación de la teoría de los polos de desarrollo llevada adelante por Dagnino Pastore. La asimilación entre espacio y región efectuada por Boudeville abre las puertas a la definición de ciertas ciudades o partidos como polos de desarrollo y de conjuntos de partidos como sus respectivas áreas de influencia. Esta definición expresa un cambio de significado que Ullmann (1972: 260) designa como extensión semántica. La extensión semántica consiste en la aplicación de un término a una mayor variedad de cosas, la cual trae aparejada cierta pérdida de su significado específico. Según Ullmann, una palabra que pasa de un medio limitado a un uso común a veces ensanchará su significado y perderá algunos de sus rasgos distintivos en el proceso. En nuestro caso, el paso del término “polo de desarrollo” desde el ámbito científico hacia el ámbito de la planificación económica, regional y urbana significó que no solo las empresas o industrias motrices sino

también las ciudades o partidos puedan ser definidos con este rótulo. Pero esta ampliación semántica provocó la pérdida de uno de sus significados específicos y centrales: su carácter de categoría exclusivamente económica y no geográfica o urbana. Como veremos en los apartados siguientes, esta extensión semántica se consolidará en otras instancias de planificación.

4. El nivel nacional

La designación de polos de desarrollo nacionales en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* se vincula con la gestión del economista argentino Javier Villanueva en la Secretaría del CONADE. Villanueva nació en Buenos Aires en 1924. Luego de abandonar sus estudios de Derecho, viajó a estudiar Economía a Estados Unidos, donde se graduó primero como Bachelor por el City College of New York, en 1958 y luego como PhD por la Universidad de Columbia (Nueva York) en 1964. Durante sus estudios de posgrado en Estados Unidos, trabajó en la empresa General Electric junto a Enrique Oteiza, quien también realizaba estudios de doctorado en Columbia y sería durante más de una década director ejecutivo del ITDT y la figura central de la institución.⁸ Luego de su estancia en Estados Unidos, Villanueva se desempeñó como investigador del instituto, de cuyo Centro de Investigaciones Económicas fue director. En cuanto a su paso por la función pública, se desempeñó como funcionario del CONASE, luego como Director de Políticas de la Secretaría del CONADE (durante la gestión de Eduardo Zalduendo, en 1969), y finalmente como Secretario (durante la gestión de Aldo Ferrer en el Ministerio de Economía, entre 1970 y 1971). Entre sus obras publicadas en el período que nos incumbe, podemos mencionar su participación en las publicaciones oficiales *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional* (CONASE, 1969) y *Políticas Nacionales* (Secretarías del CONADE y del CONASE, 1970) y la elaboración del artículo “El origen de la industrialización argentina”, publicado en la revista *Desarrollo Económico* en 1972. En resumen, la trayectoria de Villanueva, en la que se articulan un posgrado en Estados

⁸ Neiburg y Plotkin (2004) mencionan que Villanueva refirió como “grupo Columbia” al conjunto de estudiantes argentinos en Columbia que se reunían periódicamente con otros estudiantes latinoamericanos a discutir la situación latinoamericana en general y argentina en particular. Las universidades estadounidenses funcionaban, así, como espacio de contacto e internacionalización de las élites latinoamericanas. Asimismo, en este marco de reuniones habría surgido la idea de crear un instituto de investigaciones destinado a tratar la problemática argentina y latinoamericana, que sería el Instituto Torcuato Di Tella.

Unidos, una participación decisiva en el Instituto Di Tella y un paso por los organismos de planificación estatales, responde a la caracterización de los economistas como élite intelectual estatal formada a partir de la segunda mitad de la década de 1950.⁹

Durante su gestión en el CONADE, Villanueva abrió la discusión sobre el proyecto del Plan convocando a importantes empresarios y sindicalistas y coordinó el equipo que preparó su versión definitiva. Tal como señala Fiszbein (2010: 36), “las tareas de planificación tuvieron una gran sintonía con las definiciones de política económica, que siguió una concepción desarrollista-nacionalista”. El Plan mencionaba seis objetivos generales: asegurar el ejercicio de la soberanía nacional, promover la integración nacional, asegurar la igualdad de oportunidades educativas, elevar el nivel de vida, promover el crecimiento de la economía y consolidar la cooperación latinoamericana. Contenía un capítulo dedicado específicamente al desarrollo regional y urbano. Luego de presentar sintéticamente los antecedentes históricos que habían dado lugar a una situación de fuerte desequilibrio territorial, el texto planteaba que la planificación regional esbozada al inicio de la Revolución Argentina aún se encontraba en su etapa inicial, dada

“la diversidad de criterios para el ordenamiento espacial del país, la escasez de información básica y la falta de comunicación y coordinación de las provincias pertenecientes a una misma región y de las regiones entre sí” (Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975: 74).

Frente a la complejidad del planeamiento regional y a la escasez de recursos, el Plan sostenía que los esfuerzos promocionales debían concentrarse en áreas seleccionadas. Así, se delimitaban cuatro tipos de áreas de promoción: Polos, zonas de influencia de los Polos, áreas de promoción prioritaria y áreas de frontera. Esta clasificación constituye una modalidad específica en la cual se aplicó la teoría de los polos de desarrollo al ámbito de la planificación. Para analizar los rasgos comunes y los rasgos diferenciales entre los tipos de áreas promocionales hemos confeccionado un cuadro de doble entrada. En dicho cuadro, las filas corresponden a las áreas y las columnas a los componentes implicados en ellas. Tales componentes constituyen, en términos semánticos, los semas o unidades mínimas del significado de los términos que designan las áreas.

⁹ Villanueva se identifica también con la religión católica.

Tabla n° 1. Análisis sémico de “áreas de promoción” (Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975)

	Inversión pública	Inversión privada	Concentración de población	Ventajas impositivas, crediticias y tarifarias Promoción de exportaciones	Desarrollo de actividades complementarias	Desarrollo de complejos agroindustriales	Partidas especiales para programas de coyuntura
Polos de Desarrollo	X	X	X	X			
Zonas de influencia de los polos	X	X		X	X	X	
Áreas de promoción <i>prioritaria</i>	X	X		X			
Áreas de frontera	X	X		X			X

De acuerdo con el cuadro, podemos observar que las áreas de promoción comparten tres componentes: 1) la inversión pública; 2) la inversión privada y 3) las ventajas impositivas, crediticias, tarifarias y para la exportación. La acción promocional del Estado sobre ciertas áreas elegidas se despliega tanto en inversiones productivas y de infraestructura como en determinadas ventajas que favorecerían la acción de los agentes privados. En cuanto a los rasgos diferenciales, los polos de desarrollo se caracterizan por ser núcleos concentradores de población, aspecto que se condice con la designación de ciudades como polos ya planteada en la planificación provincial. Las zonas de influencia de los polos, por su parte, presentan como características particulares el desarrollo de actividades complementarias a las de los polos y de complejos agroindustriales, lo cual se aproxima a la definición de una relación de interdependencia entre núcleos productores de manufacturas y áreas circundantes productoras de materias primas, que ya hemos visto en el discurso de Dagnino Pastore. Las áreas de promoción prioritarias no presentan particularidades, por lo cual su definición recae únicamente sobre el hecho de recibir favores promocionales con anterioridad a otras áreas. Finalmente, las áreas de frontera presentan como particularidad la recepción de fondos especiales para problemas coyunturales. Su inclusión dentro de las áreas promocionales puede explicarse por razones de seguridad nacional, ya que las inversiones en ellas estarían destinadas a fortalecer la integración nacional y a asimilar nuevos contingentes de población.

Del análisis global del cuadro podemos extraer las siguientes conclusiones sobre los polos de desarrollo. Frente a una multiplicidad de áreas que recibirían la promoción del Estado, los polos se definen por su concentración de población. Es decir, nuevamente se verifica que la particularidad de la aplicación de la teoría de los polos de desarrollo a la planificación económica, regional y urbana consiste en la extensión del significado del término para designar ciudades. Esta extensión queda corroborada por la enumeración de los polos de desarrollo nacionales, que a excepción del Alto Valle de Río Negro constituyen ciudades argentinas¹⁰. La contemplación de inversiones productivas estatales en el Plan, como aquellas destinadas a conformar una empresa productora de aluminio en Puerto Madryn, permite constatar que la referencia a las empresas o industrias motrices, que caracteriza la definición perrouxiana del término, no se ha perdido.

5. El nivel municipal

La determinación del área de influencia regional del Polo Bahía Blanca llevada a cabo en el *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca* de 1971 se vincula con la labor de los urbanistas Eduardo Sarrailh y Odilia Suárez. Estos profesionales habían sido convocados por la Municipalidad de Bahía Blanca en junio de 1968 para encabezar el equipo de asesores responsable de la elaboración de un plan de desarrollo urbano para la ciudad. Si bien Sarrailh y Suárez conformaban una sociedad profesional (y sentimental), la amplia trayectoria de esta última merece que la tomemos como eje de la reconstrucción de las trayectorias de ambos. Odilia Suárez nació en Villa María en 1923. Se graduó de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires con medalla de oro en 1950. Durante sus estudios conoció a Sarrailh. Aún como estudiante comenzó a trabajar en urbanismo integrando el equipo del Estudio del Plan de Buenos Aires (EPBA), que dirigían los arquitectos Ferrari Hardoy y Antonio Bonet. Luego de estudiar en Taliesin West (Estados Unidos) con el arquitecto Frank Lloyd Wright, se integró en 1953 a la Dirección de Urbanismo dirigida por Hardoy, que proseguía con las tareas vinculadas al Plan de Buenos

¹⁰ Los polos nacionales de desarrollo eran los siguientes: Salta, Jujuy, Güemes, San Pedro, Corrientes, Resistencia, Posadas, Oberá, Santo Tomé, Zapala, Neuquén, Alto Valle del Río Negro, Puerto Madryn, Sierra Grande, Trelew, Rawson, Río Gallegos y El Turbio.

Aires. En 1956 integró la Dirección del Plan Regulador en reemplazo de la anterior Dirección de Urbanismo, de la que eran directores Eduardo Sarrailh y Alfredo Yantorno. En 1958, Suárez y Sarrailh se integraron a la Organización del Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (OPRBA). Respecto a su labor como docente, Suárez se desempeñó como profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA entre 1957 y 1966, cuando por motivos políticos renunció a sus cargos en la facultad y en OPRBA. Sin embargo, entre 1967 y 1968 se desempeñó como asesora de Planeamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires y en 1969 como asesora del CONADE. En suma, la extensa participación en la formulación de un plan regulador para la ciudad de Buenos Aires parece ser la principal credencial que tuvieron en cuenta los funcionarios municipales bahienses a la hora de contratar a los futuros asesores y coordinadores del *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca* de 1971.

El documento pretendía anticiparse al proceso de crecimiento que la ciudad atravesaría en los quince años siguientes a su aprobación. Estaba constituido, en primer lugar, por un estudio de evaluación regional. En segundo lugar, el Plan efectuaba un examen analítico del partido y la ciudad en sus aspectos históricos, socio-económicos, morfológicos y funcionales. En tercer lugar, el Plan abordaba la tarea de determinar las proyecciones de crecimiento poblacional que experimentaría la ciudad en el período previsto. En cuarto lugar, se presentaban las proposiciones del Plan. En quinto lugar, se describían las políticas de acción sobre las que debía fundamentarse la implementación del Plan.

De esta estructura general, nos interesa especialmente la primera parte: el estudio de evaluación regional. Dicho estudio tenía como objetivo la determinación de radios de influencia del polo Bahía Blanca de acuerdo a los servicios que la ciudad prestaba a su área circundante. Como ya anticipamos, dichos radios de influencia alcanzaban tres jurisdicciones provinciales: Buenos Aires, La Pampa y Río Negro y estaban motivados por el hinterland del puerto bahiense. Asimismo, el Plan delimitaba a las ciudades de Médanos y Punta Alta como parte del área metropolitana de Bahía Blanca. Hasta aquí, observamos que la definición de la ciudad como polo de desarrollo se presenta como hecho ya sabido. Ya no es necesario explicar por qué la ciudad constituye un polo de desarrollo, como en el discurso de Dagnino Pastore, sino que la extensión semántica se ha convertido en

evidencia. De lo que se trata, entonces, es de determinar los radios de influencia del polo. Aquí aparece el sentido original del término, puesto que el criterio que rige la influencia de Bahía Blanca sobre su área circundante es el hinterland de su puerto, es decir, la relación económica de exportación de los productos elaborados en los establecimientos rurales de la zona. Finalmente, la definición de Punta Alta y Médanos como ciudades pertenecientes al área metropolitana de la ciudad da cuenta, nuevamente, de la extensión semántica del término “polo de desarrollo” al ámbito urbano, ya que la relación económica entre una metrópolis y las ciudades circundantes se basa en que la primera adquiere las materias primas de las segundas para elaborar productos manufacturados que a su vez son vendidos en ellas.

El estudio de evaluación regional procuraba determinar las áreas homogéneas y las áreas funcionales del polo Bahía Blanca, por lo cual partía de la distinción teórica entre ambos conceptos. Con respecto a las primeras, veamos los siguientes fragmentos:

La primera [la caracterización de áreas homogéneas] indaga la uniformidad de ciertos caracteres significativos que forman parte integral de dicho espacio¹¹. Conforman la imagen de una situación de características análogas. El espacio homogéneo puede definirse como un espacio territorial continuo que tiene *características semejantes*. (Plan de Desarrollo de Bahía Blanca, 1971: 20; subrayado mío)

En primer lugar, sobre la base de ciertos criterios *si destacamos características semejantes*, definimos “espacios homogéneos”.

El propósito del uso de “espacios homogéneos” es el de describir regiones con similitudes significativas para análisis ulteriores. (Dagnino Pastore, 1968: 15; subrayado mío)

Las frases señaladas en cursiva dan cuenta de una relación interdiscursiva entre los enunciados del Plan y los del discurso de Dagnino Pastore, que ya hemos trabajado.

Ahora bien, el Plan proponía también una distinción conceptual novedosa. En el marco de la determinación de áreas homogéneas sobre el área de influencia de Bahía Blanca, este documento trazaba una diferencia entre homogeneidad parcial y homogeneidad total de las sub-áreas:

Con respecto a la homogeneidad cabe distinguir dos conceptos: la homogeneidad o clasificación ordenada y ponderada de los partidos del área, según indicadores de un

¹¹ Se refiere al concepto de espacio tenido en cuenta en el Plan de Desarrollo.

aspecto particular, y la homogeneidad final, resultante de la combinación de todos los aspectos tenidos en cuenta. (Plan de Desarrollo de Bahía Blanca, 1971: 24)

Sobre la base de las definiciones planteadas, podemos referirnos a una homogeneidad parcial (o inicial), determinada a partir de un aspecto particular y a una homogeneidad total (o final), que es producto de la combinación de una multiplicidad de aspectos.

De acuerdo a lo que hemos venido viendo, la particularidad en la aplicación de la teoría de los polos de desarrollo en el ámbito de la planificación municipal residió en el intento de determinar científicamente los radios de influencia del polo Bahía Blanca, como así también sus áreas homogéneas y funcionales. Para ello, los autores del Plan de Desarrollo de Bahía Blanca recurrieron a la teoría perrouxiana de los espacios económicos tal como había sido aplicada al ámbito de la planificación provincial, es decir, mediante la extensión semántica de los conceptos del economista francés al ámbito de la geografía política y urbana. Sobre la base de la experiencia bahiense, podemos afirmar que el planeamiento urbano intentó llevar a sus últimas consecuencias la definición de ciertas ciudades como polos de desarrollo, tal como había sido formulada durante la gestión de Dagnino Pastore en el Ministerio de Economía. En el ámbito municipal se terminó de plasmar una apropiación particular de la teoría de Perroux que atravesaba, ahora, los tres niveles decisorios del Estado.

6. Reflexiones finales

La teoría de los polos de desarrollo cumplió un rol decisivo en la práctica estatal de la planificación económica, regional y urbana desplegada durante la década de 1960 en la Argentina. Así lo demuestra el hecho de que fue utilizada en los tres niveles decisorios del Estado (nacional, provincial y municipal) para planificar el desarrollo, tan anhelado por aquellos años por las élites gobernantes. Sin embargo, tal utilización significó desplazamientos significativos en el sentido original que Perroux había intentado imprimirle a su teoría. En efecto, la contradicción parecía inevitable, en tanto la formulación perrouxiana pretendía distinguir cuidadosamente los aspectos económicos y los aspectos geográficos y la planificación suponía, en cambio, una necesaria dimensión geográfica de aplicación.

Para comprender estos desplazamientos, desplegamos un análisis que implicó distintas instancias. El análisis de la construcción metafórica que dio origen al término “polo de desarrollo” nos permitió definir la operación epistemológica llevada a cabo por Perroux: la espacialización de los fenómenos económicos mediante la extensión del concepto de espacio abstracto de la física y la matemática modernas a la economía. A su vez, el análisis de “polo de desarrollo” como metáfora epistémica nos permitió entender el “olvido” de su sentido metafórico, que constituyó el punto de partida para que Boudeville asimilara, en contra de la distinción perrouxiana entre área económica y área topográfica, “espacio” y “región”.

Esta asimilación habilitó el principal desplazamiento que llevaron a cabo los planificadores económicos argentinos: la extensión semántica del término “polo de desarrollo”, que originalmente refería a las industrias motrices, a las ciudades. Esta “urbanización” del término tuvo amplio alcance en el discurso de la planificación económica, regional y urbana, como lo demuestra la selección oficial de ciertas ciudades argentinas como “polos de desarrollo”, tanto por el gobierno de la provincia de Buenos Aires como por el gobierno de la Nación.

Sin embargo, el significado original del término no se perdió. En efecto, mientras que el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* pretendía fijar polos productivos como el de Puerto Madryn, dedicado a la producción de aluminio, el *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca* establecía como criterio para la delimitación del radio de influencia del polo Bahía Blanca el hinterland de su puerto. El nuevo sentido geográfico y urbano se superponía al sentido económico original.

La teoría de los polos de desarrollo constituye un caso de saber de Estado, en tanto estuvo ligada a la institucionalización e internacionalización de la ciencia económica en función de los nuevos requerimientos de un Estado que apostaba por el desarrollo económico. Los planificadores, economistas o urbanistas de profesión, la convirtieron en un instrumento conceptual útil para el desarrollo de una práctica sumamente valorada por las élites gobernantes: la planificación económica, regional y urbana. En la teoría de los polos de desarrollo, ciencia y técnica se articulaban bajo las demandas de un imperativo político y económico de primer orden: el desarrollo.

7. Bibliografía

- ALONSO VIDAL, Martha, BEVILACQUA, Sonia y BRANDARIZ, Graciela (2010), *Odilia Suárez. La trayectoria ejemplar de una arquitecta y urbanista em Latinoamérica*, Buenos Aires: CPAU.
- AUTHIER-REVUZ, Jacqueline (1984); “Hétérogénéité(s) énonciative(s)” en *Langages*, v. 19, n., 73, pp. 98-111.
- BOUDEVILLE, Jacques (1959); “La región económica” en *Económica*, v. 5, n. 17-20, pp. 51-157.
- COURTINE, Jean-Jacques (1981); “Quelques problèmes théoriques et méthodologiques en analyse du discours, à propos du discours communiste adressé aux chrétiens” en: *Langages*, n. 62, pp. 9-128.
- DAGNINO PASTORE, J. M. (1968), “Conceptos del Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires Doctor José María Dagnino Pastore pronunciados en el acto realizado en Sierra de la Ventana (Hotel Provincial) el día 31 de agosto de 1968, Polo de Desarrollo, Bahía Blanca” en *Bahía Blanca Polo de Desarrollo* pp. 13-29.
- FERRARI, Marcela (2010), “Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones”, en: *Antíteses*, vol. 3, n° 5, jan-jun., pp. 529-550.
- FISZBEIN, Martín (2010), “Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina”, en: Marcelo ROUGIER (Dir.), *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2*, Munro: Lenguaje Claro Editora.
- GOATLY, Andrew (1997), *The Language of Metaphors*, London-NewYork: Routledge.
- *La Nueva Provincia*, 22 de abril de 1969.
- LIERNUR, Jorge Francisco y Fernando ALIATA (2004), *Diccionario de arquitectura en la Argentina*, Buenos Aires: Clarín.

- NEIBURG, Federico y Mariano PLOTKIN (2004), “Los economistas, el Instituto Di Tella y las nuevas élites estatales en los años sesenta”, en: *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires: Paidós.
- *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca*, Bahía Blanca: Municipalidad de Bahía Blanca, 1971.
- *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, Buenos Aires: Secretarías del CONADE y el CONASE.
- PALMA, Héctor (2016), *Ciencia y metáforas. Crítica de una razón incestuosa*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- PERROUX, François (1964); *La economía del siglo XX*, Barcelona: Ariel.
- RIGOTTI, Ana María (2012), “Las promesas del urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión (1928-1958)”, en: Mariano BEN PLOTKIN y Eduardo ZIMMERMANN (Comp.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires: Edhasa.
- STONE, Laurence (1971), “Prosopography”, en: *Daedalus*, Vol. 100, N° 1, pp. 46-79.
- TERESCHUK, Nicolás (2008), *Organismos de planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975)*, tesis de Maestría en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín.
- ULLMANN, Stephen (1972), *Semántica. Introducción a la ciencia del significado*, Madrid: Aguilar.
- VERCESI, Alberto Juan (2009), *Política económica argentina. Conversaciones inéditas con los hacedores de la política económica contemporánea*, Buenos Aires: EDICON.