

# Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana  
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)  
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina  
Tel/Fax: 54-0221-421-3202  
E-mail [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)  
[www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar)

*N° 37 – Junio de 2006*

## Sumario

- Integración física del territorio bonaerense
- Una inédita estructuración espacial: el espacio del Tawantinsuyu
- Publicaciones

## ● Integración física del territorio bonaerense

**El enfoque regionalista y estratégico de un plan de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos**

*Cristina E. Vitalone*\*

*Arquitecta*

## Introducción

Uno de los múltiples efectos de los procesos de reestructuración e integración económica global y de renovadas formas de cooperación interregionales es, sin lugar a dudas, el creciente cambio de las relaciones entre economía, sociedad y espacio, generadoras, a la vez, de nuevas estructuras de producción, gestión, circulación y consumo, así como también de nuevas formas de fragmentación socio-territorial.<sup>1</sup> Desde la década de 1980, este fenómeno, profundamente asociado con los cambios en las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, es observado por diferentes campos del conocimiento sobre el llamado 'mapa cognitivo' de un nuevo orden mundial<sup>2</sup> y a partir de las coordenadas, lógicas e ideológicas, de teorías de la integración política, económica, social, física, ambiental y cultural. Entre los planos de

\* Magíster en Integración Latinoamericana, IIL-UNLP; investigadora de la CIC (Comisión de Investigación Científica de la Provincia de Buenos Aires).

<sup>1</sup> Ciccolella, Pablo (1999); "Economía y territorio. Nuevos temarios y ejes de discusión en el fin de siglo", en Benko et. al. (comp.), *Economía y espacio: entre el mundo y la región*; Buenos Aires, EUDEBA.

<sup>2</sup> Recondo, Gregorio (2001); "Megatendencias y coordenadas del mundo contemporáneo", documento de trabajo, en Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, mimeo.

observación de la integración física, no faltaron los estudios que hacían referencia al papel que cumplen las infraestructuras, equipamientos y los servicios públicos como factores 'estratégicos' del fortalecimiento de las ventajas comparativas de diferentes territorios en pos de movilizar sus múltiples interdependencias, no sólo con mercados ampliados sino, también, entre los mercados que interactúan en sus interiores. Tampoco faltaron los estudios sobre el rol que debían cumplir los diferentes niveles de gobierno –municipales, provinciales y nacional– como movilizadores de ese tipo de inversiones en los territorios inscriptos en corredores viales y pasos de integración bioceánicos o asociados en 'consorcios productivos' para reorientar sus actividades a las producciones intensivas y a la incorporación de nuevas tecnologías. Recordemos que en la década de 1990, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires pugnaban por posicionar las ciudades medias incorporando la visión estratégica de la planificación, frente a un proceso que, a la manera de Saskia Sassen,<sup>3</sup> subrayaba el interés de ciudades como Buenos Aires, San Pablo, Montevideo o Santiago de Chile por mostrar y crear atractivos de un buen funcionamiento postindustrial, y aislaba crecientemente a la inmensa mayoría de los núcleos urbanos que no se encontraban en las líneas principales de interés de estas inversiones. Este efecto es bien conocido; las oportunidades de la globalización no alcanzaron por igual a todas las ciudades, y se observó una creciente desigualdad en la concentración de recursos y sistemas estratégicos, económicos, políticos, financieros, sociales, culturales, entre ciudades de una misma red nacional. En este escenario, se acentuaban las profundas transformaciones económicas impuestas por la globalización que modificaban el valor social y de mercado de todos los recursos.

En la provincia de Buenos Aires, la inscripción de ciudades en los corredores viales de integración y la formación de consorcios productivos se constituían en emergentes de una tendencia creciente de construcción de nuevos espacios económicos. Al mejor aprovechamiento de sus economías de escala, sumaban la necesidad de reducir barreras físico-infraestructurales y costos de circulación de personas, bienes y servicios y, al mismo tiempo, evitar los efectos perversos que producían esas transformaciones sobre aspectos de identidad sociocultural y socioterritorial.

No es extraño entonces que esos procesos enfrentaran al gobierno provincial con nuevos actores políticos, sociales y económicos, y con el desafío de reenfocar los procedimientos de planificación y gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para poder operar por sobre las disputas competenciales entre territorios locales, la resolución de problemas a corto plazo y el acentuado carácter sectorial del conjunto de políticas de Estado. En síntesis, desde el sector público provincial se debían contemplar esos nuevos regionalismos como áreas operativas de la planificación y gestión de nuevas infraestructuras, equipamientos y servicios, entendiendo al territorio interior como redes de sistemas diversos y a la propia organización político institucional como esfera que debía implementar estrategias integrales de desarrollo regional.

Este trabajo sintetiza el enfoque regionalista y estratégico sobre el que se basó un plan, poco conocido, de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en la provincia de Buenos Aires a fines de la década de 1990, no sin antes aclarar que como muchos de estos procesos con visión 'estratégica', urbana o regional, fue abortado mientras que en sus discursos, políticos y político-técnicos insistían con alcanzar metas de equilibrio entre esas inversiones 'públicas' sobre el territorio del interior bonaerense.

---

<sup>3</sup> Sassen, Saskia (1997); "Las ciudades en la economía global", en *Actas del Simposio La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo*; Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, España.

## El enfoque regionalista del plan

Comencemos diciendo que la visión global con la que fue concebido el plan,<sup>4</sup> planteaba la relevancia conceptual de dos temas concurrentes al momento de definir objetivos de inversión en infraestructuras, equipamientos y servicios públicos: la regionalización y la planificación, entendida estratégica, para la construcción de un plan de gestión concertado entre agentes públicos, privados y comunitarios.

Sin dejar de lado la problemática estructural, las emergencias y la concentración de acciones en el conurbano bonaerense y a nivel microlocal que, en el transcurso de la década, habían recibido una proporción creciente de inversiones públicas, la concepción de un plan ‘a mediano y largo plazo’ se ancló en la tesis de Coraggio que sostenía *“el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción, a menos que instancias supralocales –regionales, nacionales- lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global”*.<sup>5</sup> En esta conceptualización estaba implícita la búsqueda de nuevos escenarios de inversión pública y procedimientos de planificación y gestión de obras de infraestructuras, equipamientos y servicios, como así también la implementación de estrategias de desarrollo regional en áreas que no habían sido compensadas con la movilización de recursos ‘estratégicos’ cuando pugnaban por mantener y optimizar sus propios recursos ‘endógenos’ para posicionarse mejor frente a la competitividad global. Estos desequilibrios de inversión se veían reflejados en el atraso de las áreas rurales, el éxodo de la población de pequeños núcleos urbanos, la desestructuración de los sistemas de transporte terrestre y, entre otros factores, en las debilidades de los procesos implementados hasta entonces para alcanzar el desarrollo equilibrado y articulado entre los niveles territoriales de base y los ejes más dinámicos del espacio provincial.

En este contexto, la dimensión regional del plan sumaba a las tradicionales ópticas de inversiones para el desarrollo, centradas en un área metropolitana, una ciudad o jurisdicción municipal, una “territorialidad” de características supramunicipales, e incluso, supraestatales, donde se debían complementar diversos factores estratégicos: económicos, ambientales, físicos, culturales, sociales, políticos. Sumaba también una mayor comprensión de la noción de equilibrio entre estos factores y, en términos de organización territorial, la necesidad de asociar, aprovechar y potenciar las ventajas comparativas entre territorios integrados y organizados para reorientar la inversión en políticas públicas. No escapaban estos principios a los sostenidos por el analista Precedo Ledo, cuando explicaba que *“la respuesta de cada región a los problemas de los desequilibrios dependerá de su capacidad de diseñar modelos de desarrollo local y regional complementarios y adecuados a la diversidad geográfica, cultural y socio-económica del universo tratado”*.<sup>6</sup> Objetivos tales como profundizar en la búsqueda de una mayor cohesión social y económica, acompañados por una política de cohesión territorial y de complementación de acciones entre gobiernos que podían ir más allá de las puramente locales (e incluso subregionales) orientaban las estrategias de un plan que pretendía mejorar la oferta de infraestructuras, equipamientos y servicios, articular procedimientos técnico-jurídicos de planeamiento territorial, coordinar políticas económicas, sociales y culturales, incentivar las

---

<sup>4</sup> Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2001); “Bases Estratégicas para un Plan de Gestión de Infraestructuras y Servicios Públicos 2002-2004”, en Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión.

<sup>5</sup> Coraggio, José Luis (1998); “Economía popular urbana. Una nueva perspectiva para el desarrollo local”; Programa de Desarrollo Local, Extensión N° 3; Buenos Aires, Universidad de General Belgrano.

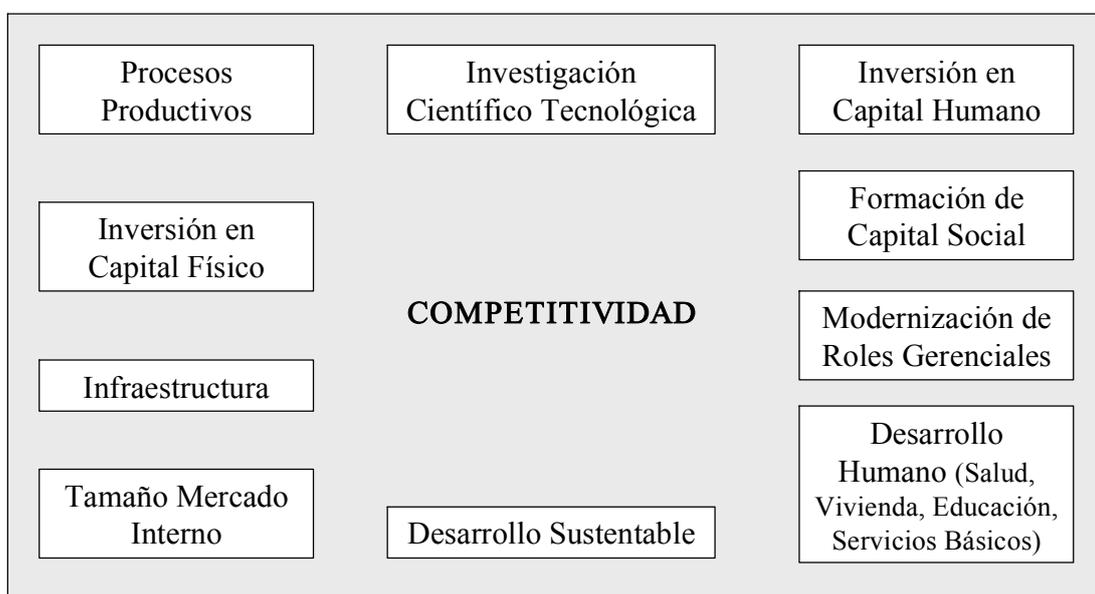
<sup>6</sup> Precedo Ledo, A. (1994), “Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal”; Santiago de Compostela, España; editado por Xunta de Galicia.

actividades científicas y tecnológicas y optimizar los entornos socio-productivos, socio-políticos y socio-culturales del interior bonaerense.

En este sentido, los ‘nuevos regionalismos’ que se creaban en el interior bonaerense debían ser concebidos como espacios social y económicamente identificables donde concurrían un conjunto de administraciones, agencias y autoridades con capacidad gestora garantizada y pasibles de constituir un hecho político no jurisdiccional que sólo adquiriría entidad cuando estuvieran dotados de una planificación legitimada por los actores públicos, privados y comunitarios que en ellos convivían.

Un amplio corpus de teorías sustentaron el enfoque regionalista del plan, tanto en relación a la promoción de la competitividad territorial en los nuevos espacios económicos como a la capacidad de las instituciones públicas, privadas y comunitarias para gestionar el desarrollo integral. Los estudios se concentraron en dos de las teorías más relevantes del momento.

- La competitividad sistémica <sup>7</sup> parte de considerar que el entorno económico está caracterizado por nuevos modelos de competencia que sustentan la obtención de ventajas competitivas sobre la base de la combinación de conocimiento, nuevas tecnologías, nuevas estructuras organizativas, políticas activas y procesos de aprendizaje y cooperación en la formulación e implementación de estrategias, entendiendo como factores condicionantes de la competitividad –en un contexto regional, global e interdependiente–, la siguiente caracterización dada por Porter.<sup>8</sup>



Conforme a este enfoque el desarrollo territorial está fuertemente dinamizado por las empresas, si bien al sector público le corresponde un papel fundamental en la

<sup>7</sup> Messner, D (1996); “Dimensiones espaciales de la competitividad internacional en redes y regiones”, México: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, citado en Vitalone, C. y Nafría, G. (2002) “Plan Estratégico de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires”, documento de trabajo, Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Porter, M. (1991); “La ventaja competitiva de las naciones”, Buenos Aires, Editorial Vergara, citado en Vitalone, C. y Nafría, G.(2002); “Plan Estratégico de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires”, documento de trabajo, Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

formación de los llamados 'entornos de competitividad' o en términos de Maillat, entornos innovadores,<sup>9</sup> concepto que considera un territorio como la reagrupación de elementos materiales (v.g infraestructuras) pero también de actores económicos y de recursos inmateriales (formación, investigación, cultura).

- Por su parte, la teoría del desarrollo endógeno,<sup>10</sup> aportaba a la comprensión de que los niveles de desarrollo de nuevos espacios económicos (en nuestro caso bonaerenses) debían ser interpretados más en función de sus diferencias cualitativas que cuantitativas, priorizando el tratamiento de las variables que incidirían sobre sus capacidades de reestructuración productiva y crecimiento: tasa de innovación regional, cualificación de los recursos humanos, capacidad tecnológica, flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones, etcétera. La posibilidad de integrar los núcleos urbanos, y espacios convergentes, en mercados ampliados no sólo surgiría de su inserción en redes competitivas e innovadoras, sino de la distribución equilibrada de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos como factores de apoyo al desarrollo de nuevas actividades y movilización de bienes y personas. En este contexto la regionalización era concebida como:

- una alternativa espacial adaptada a las nuevas realidades y dinámicas de transformaciones territoriales y funcionales del espacio provincial;
- un ámbito estratégico y asociativo estable para hacer posible la coordinación de iniciativas locales y provinciales; de diferentes administraciones; de inversiones públicas y privadas y de procesos de planificación, económica, social, territorial, ambiental y cultural, integrados;
- una escala espacial operativa de un plan de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para la implementación de modelos de desarrollo regional en los ejes y áreas más dinámicas del territorio provincial.

En este territorio, las condiciones para operar un plan de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos con enfoque regionalista y estratégico estaban dadas, en especial a través de las dinámicas económicas alentadas por los Corredores/Consortios Productivos/ Regionales que, desde 1994, representaban un importante antecedente de asociatividad intermunicipal y compromiso productivo; coordinar acciones conjuntas para garantizar la cooperación distrital y la racionalidad productiva y determinar prioridades y definir objetivos y sectores estratégicos destinados a promover por vía de políticas activas. Contemplaban además el desafío de convertir cada municipio en empresas sociales, capaces de programar y ejecutar el desarrollo de las comunidades distritales, promoviendo la interacción del sector público y privado mediante un proceso de inversiones de alta complementariedad.

Por otra parte, la estrategia de vinculación interoceánica<sup>11</sup> viabilizadora de una

---

<sup>9</sup> Maillat, D. (1995); "Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional", Revista *Entrepreneurship and Regional Development*, citado en Vitalone, C. y Nafría, G. (2002); "Plan Estratégico de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires" , documento de trabajo, Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>10</sup> Vázquez Barquero, Antonio (1996); "Modelo de Análisis y Gestión Estratégica" , en *Actas Jornadas Planificación y Gestión Estratégica Urbana y Territorial*, Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>11</sup> En la década de 1990, con los avances de los acuerdos funcionales al proceso de integración del MERCOSUR, el tema del transporte interoceánico cobraba gran relevancia. En 1990 Argentina y Chile firman el Acta de Santiago que, entre otras consideraciones, plantea la realización de estudios con el objeto de definir alternativas de interconexión binacional ferroviaria y vial entre los puertos del Atlántico y el Pacífico. La idea de conectar por vía terrestre los dos océanos comienza a formar parte de los intereses comunes a los países parte del MERCOSUR ampliado y, en consecuencia se firma en 1996, y a través del Tratado de Complementación Económica MERCOSUR-Chile, el Protocolo Adicional sobre Integración Física entre el bloque regional y Chile. Este documento reafirma por un lado, la voluntad política de integrar, físicamente, los territorios de los países participantes para facilitar el tránsito y el

política de integración física se afirmaba progresivamente a través de la creación de grandes corredores de transporte de cargas e impulsaba, a la vez, transformaciones sobre el territorio argentino y cambios en los patrones locacionales de inversores de capital y en los niveles requeridos de competitividad de los territorios provinciales. En general estos cambios se basaban en acciones de mejoramiento y creación de redes de accesibilidad y conexión, energéticas, comunicaciones y transporte y en el fortalecimiento de las capacidades de los territorios involucrados para atraer factores productivos, relacionados con el desarrollo este-oeste de los nuevos escenarios de integración económica del MERCOSUR. La provincia de Buenos Aires no escapaba a estos procesos que imponían los nuevos circuitos de producción y distribución y las nuevas lógicas de organización territorial, estrechamente vinculados con el mercado exportador y el escenario de relación interoceánica. La integración física de territorios ampliados le imponía el desarrollo, perfeccionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos intraterritoriales e interterritoriales para facilitar sus vinculaciones y hacia terceros países. Cinco de los corredores de integración que forman parte del diálogo con el resto de los países parte del MERCOSUR, involucran rutas nacionales que atraviesan el territorio bonaerense en forma directa,<sup>12</sup> presentándole diferentes oportunidades:

- la creación de nuevas posibilidades de integración regional que eran al mismo tiempo oportunidades de vinculación y afirmación de la provincia y los municipios bonaerenses en escenarios de desarrollo más amplios;
- la contribución al cumplimiento de los objetivos de los consorcios regionales o productivos concebidos como nuevos modelos político-institucionales y organizacional-administrativos para gestionar el desarrollo regional, fomentar distintas producciones intensivas, radicar pequeñas y medianas empresas y microemprendimientos y desarrollar programas comunes de infraestructuras, equipamientos y servicios;
- la construcción de nuevos regionalismos que, a través de redes y estrategias comunes de desarrollo, reforzaran y apoyaran la búsqueda y apertura de la producción a nuevos mercados;
- el potenciamiento de las ventajas comparativas del territorio bonaerense, teniendo en cuenta el mejoramiento de las capacidades económico-productivas, físico-ambientales, socio-culturales y político-institucionales de las regiones y localidades involucradas;

---

intercambio comercial recíproco y hacia terceros, mediante el establecimiento y el desarrollo de vinculaciones terrestres, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas y, por otro, formaliza el compromiso de inversiones entre Chile y Argentina para consolidar la integración.

<sup>12</sup> Por el Corredor Cristo Redentor-Mendoza-San Luis-Buenos Aires-Zárate, con una bifurcación por Santa Fe, que permite acceder desde el territorio central chileno a Colón, Fray Bentos, Paso de los Libres, Posadas, Bernardo de Irigoyen y Puerto Iguazú, es decir a Uruguay, Brasil y Paraguay, las rutas nacionales 7, 33, 127, 12 y 14 (este corredor se estaba consolidando como el principal del conjunto de proyectos estratégicos vinculados al fortalecimiento del eje vial San Pablo-Buenos Aires-Valparaíso); la ruta nacional 3 del Corredor Buenos Aires- Bahía Blanca- Viedma- Comodoro Rivadavia- Río Gallegos, que accede a territorio chileno a través del Paso de Integración Austral y que permite alcanzar las localidades de Río Grande y Ushuaia en la provincia del Tierra del Fuego entrando a territorio argentino a través del paso de San Sebastián; las rutas nacionales 3, 5, 152, 22, 237 y 231, en el desarrollo del Corredor Buenos Aires-Santa Rosa-Neuquén-Villa La Angostura-Cardenal Samoré (Puyehue) y su bifurcación por Bahía Blanca, que recorre el territorio argentino y conecta al sur de Chile con el centro – oeste del continente; el Corredor Buenos Aires-Rosario-Córdoba-Tucumán-Salta-Jujuy-La Quiaca, que incluye las rutas nacionales 9 y 34 y en el norte se bifurca a través de la ruta 34 hasta la localidad de Pocitos en el límite con Bolivia y las rutas nacionales 9 y 11, del Corredor Buenos Aires-Rosario-Santa Fe-Resistencia-Formosa- Clorinda, que permite acceder a la ciudad de Asunción del Paraguay.

- la creación de un soporte territorial atractivo a nuevas inversiones a través de la cohesión del sistema económico-productivo provincial con la planificación y gestión de más y mejores infraestructuras y menores costos de localización de grandes emprendimientos y transporte de cargas y energías;
- el planeamiento integral de los recursos locales, el fortalecimiento de las pymes y los microemprendimientos, la reconversión laboral de la mano de obra y la definición de políticas de empleo y arraigo de la población.

### El enfoque estratégico del plan

Desde la óptica regionalista del plan, la misión indelegable del Estado provincial era la de reorientar las inversiones en infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para facilitar la competitividad de los sectores productivos en nuevos espacios económicos, sin dejar de lado las crecientes demandas de la población por una mejor oferta de viviendas, infraestructura social básica, nuevas escuelas, más hospitales y redes de energía, que permitieran reconstruir el tejido social dañado por el desempleo, el aumento de la pobreza y la marginalidad social.

A estos propósitos el plan debía sumar los procedimientos de concertación y articulación intrainstitucionales e interinstitucionales para construir una comunidad de intereses públicos, privados y comunitarios, asignar más eficientemente los escasos recursos presupuestarios y acceder a fuentes de financiamiento alternativas, teniendo como meta incentivar el desarrollo de los consorcios productivos y potenciar los ejes viales bioceánicos. Esto implicaba que en un proceso de transformaciones socioeconómicas y socioculturales orientadas por una estrategia de desarrollo regional, las acciones de las políticas públicas sectoriales que se territorializaban a través de infraestructuras, equipamientos y servicios, y las privadas, se debían armonizar hacia el logro de objetivos comunes. Si bien el verdadero motor del desarrollo económico estaba dinamizado por las empresas, en este concierto de intereses al sector público le cabía trabajar para dar forma a los nuevos espacios de competitividad, donde infraestructuras, equipamientos y servicios adquirirían un rol relevante pro-desarrollo integral e integración regional. Constituidas en factores de movilización del potencial de las áreas productivas, de localización de mayores volúmenes de inversión privada, de creación de nuevas fuentes de empleo y dinámicas territoriales y socio-culturales y, asimismo, de vinculación y relaciones entre municipios, regiones, provincias y países, no alcanzaba con entenderlos como objetos de políticas desarticuladas sino como sujetos de políticas vinculadas y comprometidas con el desarrollo de nuevos espacios económicos. Esta articulación, a la vez, permitiría reencauzar la planificación, organización, gestión e inversión en infraestructuras, equipamientos y servicios que garantizaran la sustentabilidad del desarrollo en todas sus dimensiones.

Se impuso entonces una nueva visión de la planificación y gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y la introducción de un método impulsor de un proceso de planificación diferente, con el fin de lograr:

- una mayor estructuración territorial, complementariedad y equilibrio entre sistemas productivos, sociales y culturales;
- la conexión del sistema de ciudades provincial con los espacios económicos más importantes de sus entornos mediatos e inmediatos;
- el fortalecimiento de nuevos corredores y áreas de desarrollo; la creación de nuevas ventajas de localización y vinculación con infraestructuras aeroportuarias, portuarias y ferroviarias;

- la coordinación multimodal que cohesiona un sistema de transporte organizado, racionalizado en costos operativos y optimizado en rendimientos individuales y globales;
- el diseño y desempeño de proyectos infraestructurales, como factores de mejoramiento de las condiciones medioambientales, sociales y culturales locales y regionales;
- la mejora de las comunicaciones y redes energéticas, consideradas de alto valor estratégico.

Recordemos que en la década de 1990 diferentes disciplinas, actores sociales y niveles de gobierno demostraban su interés por la aplicación del método de la planificación estratégica que, extraído del ámbito militar y utilizado por las empresas en la década de 1960, fue formalizado hacia el decenio de 1980 para *“determinar las decisiones y actividades que moldean y guían los cambios sobre qué debe ser un sistema, qué debe realizar y el por qué”*.<sup>13</sup> Con estas perspectivas fue transferido a la creación de novedosos procesos de planificación y gestión, entre otros, de sistemas organizacionales, públicos y privados, funcionales como la salud, la educación y el transporte y territoriales urbanos y regionales, dando origen a un número significativo de ‘esquemas metodológicos’ y experiencias derivadas de sus aplicaciones. Estas iniciativas creaban, asimismo, una nueva lógica de gestión de políticas públicas ‘de abajo hacia arriba’, disyuntiva que planteó numerosos interrogantes sobre cuál era el papel que debía asumir el Estado frente a estos novedosos procesos.

Tampoco escapaban a esas ópticas analíticas la puesta en práctica de un conjunto de políticas de reforma del Estado<sup>14</sup> que, no sólo, modificaban las relaciones Nación-Provincias-Municipios y trasladaban a los sistemas subnacionales nuevas competencias, sino la urgencia de innovar sus tradicionales métodos de planificación y gestión pro-desarrollo cuestionando, al mismo tiempo, *“la funcionalidad de lo jerárquico, vertical y piramidal de las organizaciones”*.<sup>15</sup> En otros términos, entraba en crisis el modelo de planificación de un Estado que derramaba lógicas de ‘racionalidad y coherencia’ pro-desarrollo a través planes que comenzaban a presentar serias deficiencias para enfrentar situaciones, nuevas e inesperadas, concentradas en sistemas subnacionales, locales y provinciales, cada vez más complejos y heterogéneos y ‘entornados’ por la dinámica, competitividad y turbulencia de un nuevo escenario a escala mundial. Con fuerza creciente se hacía necesaria la presencia de un nuevo Estado que, en tanto ‘actor central de la política’, se cuestionara su rol planificador y gestor del desarrollo no como una cuestión mecánica ‘de arriba hacia abajo’, sino como incentivador de la toma de decisiones ‘estratégicas’ en los sistemas subnacionales, con problemas de desarrollo comunes entre sí y, a la vez, entrelazados con los nacionales reposicionados en sistemas supranacionales.

En este orden la planificación estratégica fue comprendida como un proceso para movilizar políticas y estrategias pro-desarrollo integral o, simplemente, para activar un ciclo de ‘momentos’ que las articularan con la realidad. Matus ya había inscripto en el decenio de 1980 esas políticas en un ‘triángulo de gobierno’, construido por ‘propuestas o estructuras propositivas de un actor que planifica’; por sus capacidades expresadas en conocimiento, experiencia, calidad y pertinencia de las herramientas y,

<sup>13</sup> METRÓPOLIS (1993), “Planificación estratégica para grandes metrópolis”, en Grupos de Trabajo. Montreal: Asociación Mundial de Grandes Metrópolis.

<sup>14</sup> Arroyo, Daniel (1997), “Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina”, en *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Católica de Córdoba. La Plata: Editorial Universitaria.

<sup>15</sup> García Delgado, Daniel (1997), “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Católica de Córdoba. La Plata: Editorial Universitaria.

por la 'governabilidad del sistema' que ilustraba la necesaria *"articulación de políticas con la planificación"*.<sup>16</sup> Bajo estas ópticas, la planificación estratégica se evidenció instrumento clave para la formulación del plan de gestión de una 'sistema integrado' de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos provincial que, en la letra, no perdía de vista:

- su contribución al desarrollo del suprasistema que lo contiene;
- el desarrollo local e interlocal adoptando el carácter de una estrategia regional y de acciones de naturaleza integrada;
- los criterios de eficiencia para la gestión integrada de políticas sectoriales e iniciativas municipales e intermunicipales, de eficacia en la asignación de recursos públicos y privados, de equilibrio territorial y ambiental y de equidad en la distribución de la riqueza;
- la flexibilidad para contribuir al desarrollo de los territorios en un proceso creciente de movilización e interdependencias, a la asociación y coordinación de distintas administraciones hacia el logro de objetivos comunes y a la creación de áreas de nueva oportunidad de inversiones microrregionales y regionales compatibles con los nuevos escenarios de desarrollo nacionales y transnacionales;
- la organización del territorio provincial en unidades estratégicas de actuación, recentrando las estrategias de desarrollo y reinsertando el espacio provincial en espacios económicos ampliados;
- la generación, coordinación y articulación de programas y proyectos de infraestructuras, equipamientos y servicios en y entre las regiones para el logro de objetivos de políticas sectoriales; de inversión y financiamiento y de vinculación entre diferentes sectores de gobierno, privados y comunitarios;
- la evaluación y el control permanente de las acciones y resultados de iniciativas públicas y privadas que inciden sobre el territorio y el desarrollo integrado de la provincia.

En términos de programación de la inversión pública y privada, el plan debía garantizar: la inversión pública en materia vial, de transporte y comunicaciones hacia los ejes y plataformas estratégicas de interconexión bioceánica; la vinculación entre nuevos espacios económicos; la evaluación por parte de los gobiernos locales de los costos de oportunidad de las grandes operaciones regionales y urbanas desde una consideración estratégica; el diseño de propuestas de acción conjunta entre municipios y provincia, priorizando las inversiones según las necesidades de las distintas realidades regionales y locales y, entre otros fines, la elaboración de un plan de inversiones acorde con las potencialidades del desarrollo territorial, económico y socio-cultural apropiado a los nuevos escenarios.

## Reflexiones finales

El plan ancló el ideario descrito en cinco políticas: incentivar el desarrollo económico, la productividad y el empleo; ampliar la prestación y la calidad de los servicios públicos; sustentar el desarrollo social y cultural de la población; acrecentar la integración físico- territorial y fortalecer la gestión político-institucional y la participación comunitaria. Sin embargo a poco que se analice aparecen las razones de su falta de implementación: la ausencia de un conjunto de políticas de Estado pro-desarrollo al mediano y largo plazo que redujo el proceso de planificación y gestión

---

<sup>16</sup> Matus, Carlos (1985), "Planificación, libertad y conflicto"; Caracas, Instituto Venezolano de Planificación, citado en *Planificación y gestión de Políticas y Programas Sociales*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2000.

‘estratégicas’ de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos ‘a necesidades de marketing político’, deteniéndolo (como a muchos de los iniciados por los gobiernos locales en la misma década) en una nueva producción, centralizada, de libros-diagnósticos que, pocas veces, dieron paso a la formulación de un plan, y acentuaron el enfoque sectorial de programas de inversión pública –regulados generalmente para un período de gobierno o ejercicio presupuestario– y la naturaleza reactiva de los gobiernos y administraciones para dar respuestas a problemas urgentes y al corto plazo. Pero por sobre todo, esa ausencia abortó, desde uno de los sectores públicos más comprometidos con los procesos de integración regional, la posibilidad de articular políticas económicas (globales-sectoriales; sectoriales-sectoriales); dimensiones del desarrollo (sociales, culturales, económicas, territoriales, ambientales, etc.); escalas espaciales (supranacionales, nacional, provinciales, regionales, locales) y horizontes temporales (corto, mediano y largo plazo).

Desde una óptica menos pesimista, y acordando con el analista Precedo Ledo,<sup>17</sup> podemos colegir que si bien el capital acumulado por los resultados de esta forma de pensar la planificación y gestión todavía (mediados del decenio de 1990) no pueden ser evaluados, introdujeron en los sectores públicos una nueva capacidad de interpretación de las complejas relaciones entre economía y territorios, focalizando la atención en las relaciones *“ad-intro que tienen lugar entre sus componentes y las ad-inter que ocurren entre dichos componentes y sus factores externos”*. En general, este enfoque fue promotor de un ‘nuevo espacio de relaciones’ al interior de las organizaciones públicas donde, necesariamente, confluyeron formas jerárquicas tradicionales y de cooperación entre actores públicos, privados y comunitarios. A nuestro juicio en algunos de estos espacios, como en el referido de gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, se desarrollaron algunas de las ‘bases coherentes y defendibles’ para la toma de decisiones pro-desarrollo integral, con miras a la comprensión de las consecuencias futuras de las acciones, frente a las circunstancias que cambiaban rápidamente. En este sentido coincidimos con Precedo Ledo en que los sistemas organizacionales que albergaron decisores políticos y político-técnicos conscientes y responsables de los riesgos que comportaba sostener el desarrollo, más allá del crecimiento económico, fueron instalando, creando y/o fomentando tres de los atributos fundantes de todo proceso de planificación, con visión estratégica: nuevos ámbitos de participación, promotores del trabajo en equipo y la adquisición de conocimientos; nuevas lógicas para reunir información diagnóstica e instrumentos de gestión y de reestructuración de un sistema organizacional, en fin nuevas capacidades de gobierno y administración para la movilización de políticas pro-desarrollo integral.

Es claro que la incorporación de estos atributos sólo se produjo en aquellas organizaciones del sector público que, poco a poco, dejaban de interpretarse como meras ejecutoras de políticas económicas, dando lugar a un gran margen de iniciativas centradas en problemáticas sociales y culturales, territoriales y ambientales, cada día más localizadas en las áreas de gestión de gobiernos y administraciones subnacionales y organizacionales no gubernamentales. Desde estos niveles presionados por la crisis emergente de fin de siglo, también surgieron nuevos actores que adherían a una corriente de pensamiento traductora de ‘conocimientos para poder salir adelante con el cambio de circunstancias’ y demandaban, con fuerza creciente, un nuevo perfil productivo y de sociedad futuros, construido por políticas consensuadas, estrategias orientadas a la mejora de la productividad y el empleo, de la solidaridad y el asociativismo, de la cultura, la

---

<sup>17</sup> Precedo Ledo, Andrés (1996); “Un modelo de planificación estratégica territorial integrada. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia”, en *Actas Jornadas Planificación y Gestión Estratégica Urbana y Territorial*, Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

educación y la salud... y por qué no de la competitividad e integración del conjunto de sistemas funcionales, territoriales y organizacionales de un Estado que, abandonando el liberalismo económico del decenio de 1990, debía reorientar su rol planificador a la creación de 'círculos virtuosos pro-desarrollo', en sus múltiples dimensiones. ■

## ● Una inédita estructuración espacial: el espacio del Tawantinsuyu

*Ricardo Alfredo Díaz Márquez*

*Abogado*

### I. Introducción

Entre los pueblos originarios de América, una inédita estructura espacial la constituye el caso del Tawantinsuyu, que lleva a preguntarse si se trata de un modelo a tomar en consideración.

En este artículo intentaré abordar el estudio de la estructuración del espacio en las comunidades originarias de América. Si bien es claro que este abordaje no pretende agotar la temática, si pretende plasmar eficientemente diversas realidades inherentes al espacio correspondiente a nuestro suelo y a nuestras culturas originarias. Todo esto en los estadios anteriores a la Conquista.

Por cierto, es posible que al analizar las diversas instituciones territoriales surjan sentimientos de aprobación sobre ellas y, consecuente con esta aprobación, aparezcan el rechazo a la metodología y los objetivos de esa Conquista; no es el objeto de este trabajo realizar apología sobre ninguna de las conductas de los actores sociales de la historia.

Si sería cálidamente esperado encontrar, en aquellas culturas, elementos de apoyo que sirvan hoy, al mundo globalizado actual, a prolongar la supervivencia y el bienestar de y en nuestro planeta Tierra, con el consecuente bienestar para todos los hombres que lo habitamos y que, sin remedio aparente, deberemos habitarlo hasta el fin del mismo.

### II. Extensión territorial

La zona que ocupó el territorio de los incas se denominó Tawantinsuyu, nombre que tiene varias acepciones; cada una de ellas posee diferentes fundamentos filosóficos o sociales a considerar. Encontramos entonces dos significados principales:

- a) ***“Las cuatro regiones unidas entre sí”*** (Rostworowski, María, 1988). En esta acepción debemos prestar atención no sólo a la cantidad de regiones, sino a la voluntad social de unión. Esto implica características profundas: tal vez los habitantes autóctonos sostenían diferentes conceptos sobre integración, desarrollo, colaboración y destino común.
- b) ***“Imperio de los cuatro cuartos”***. En esta concepción, se debe tener en cuenta la concepción social y política de cada cuarto y la forma de construcción espacio-social, que se basaba en sistemas jerárquicos y principios de organización: cuatripartición y dualismo. En ella intervienen diferentes aspectos como descendencia, y se suma una especial concepción del espacio, en la cual se sitúan los habitantes como integrantes de un cosmos. El Cusco dentro de ese cosmos ocupa el centro. Se formula así una concepción socio-religiosa-económica, que es llevada mediante diferentes formas de expansión, hacia los espacios circundantes, cooptando a los demás habitantes al sistema de definición de los espacios.

**Definición del Cusco.** Aquí también encontramos dos acepciones, ambas con diversas fundamentaciones, pero con basamento profundamente filosófico: **1. Ocupar la tierra de manera mágica:** de esta definición se colige que la cultura

andina le acordaba al lugar un simbolismo mágico-religioso, el cual otorgaba una preferencial primacía divina por sobre otros espacios/culturas; y **2. Ser el ombligo (centro) del mundo:** en esta acepción se comprende el carácter sociocéntrico que la cultura incaica se otorgaba a sí misma; al mismo tiempo definía una ubicación espacial que entremezcla concepciones culturales ajenas a las occidentales, puesto que desde el aspecto imaginario, “centro” significa lugar de unión del hanan y el urin.

**División cuatripartita del universo.** Los habitantes originarios, tanto los sometidos al gobierno del Inca como sus antecesores, sostenían una diferente conceptualización del espacio. Este era dividido en cuatro sectores principales:

- a) arriba = hanan
- b) abajo = urin
- c) derecha = allauca
- d) izquierda = icho

Al mismo tiempo, el arriba se subdividía en arriba y abajo, y de manera similar el abajo, se subdividía en la misma forma.

De acuerdo a esto, el Cusco se componía de :

**a) Hanan Cusco:**

- i) Chinchaysuyu, (hanan). (I)
- ii) Antisuyu, (urin). (III)

**b) Urin Cusco:**

- i) Collasuyu, (hanan). (II)
- ii) Cuntisuyu, (urin). (IV)

Es así entonces que “sabemos que en el imperio inca esos cuatro cuartos formaban parte de un sistema de clasificación y estaba ordenado jerárquicamente en una doble dualidad sucesiva”.<sup>1</sup>

Dicha concepción del mundo se sostenía entonces sobre una dualidad que incluía la existencia de diferentes pisos ecológicos, que se encontraban influidos y determinados por los principios de oposición y complementariedad. Las divisiones duales y cuatripartitas nos dicen que “entender este principio de división es esencial para luego explicar la división del espacio imperante en aquella época remota”.<sup>2</sup>

La complejidad de la concepción se amplía aun más si pudiéramos afirmar que, por ejemplo, el Inca Hanan vivía fuera del Cusco: era el conquistador; en contraposición o complementación, el Urin lo hacía dentro del Cusco, puesto que su actividad básica y principal estaba dedicada a los rituales sagrados y al gobierno.

**Coexistencia de división tripartita del cosmos.** “Estamos acostumbrados a reconocer que el cosmos (mundo sagrado) incaico se hallaba dividido en tres zonas fundamentales, según las informaciones de las crónicas, popularizadas por la investigación: el Hanan Pacha o mundo de arriba, donde moraban los dioses celestes, el Cay Pacha o mundo de la superficie donde habitaban los hombres, y el Ucu Pacha o Urin Pacha, mundo del subsuelo (ctónico) en que vivían los dioses relacionados con la fertilidad y los muertos”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bethell, Leslie, ED; *Historia de América Latina*, tomo 1, Editorial Crítica s/l, 1990; pág. 193.

<sup>2</sup> Rostworowsky de Diez Canseco, María; *Historia del Tahuantinsuyu*, Lima, IEP Ediciones, 1992; pág 26.

<sup>3</sup> Pease, Franklin G. Y.; *Los últimos Incas del Cusco*, Madrid, Alianza Editorial SA, 1991; pág. 64.

Sostiene Pease que el Cusco representaba una "... 'Montaña cósmica', lugar desde el cual era más rápida la comunicación con el mundo sagrado. Es por ello que el Cusco era 'el centro del mundo'; más allá de la centralidad geográfico-espacial, el 'centro' incluía 'dimensiones' diferentes a las de superficie. Al mismo tiempo, la asociación de la divinidad inherente al Cusco, era trasladada al Inca. Así el cargo que ejercía el Inca le daba la facultad de trasladar su 'centro viviente' a donde él se trasladara".

Sostiene Pease que este poder del Inca fue en parte el que provocó la debilidad de la organización incaica, al trasladarse el Inca a Tumipampa transformando a este lugar en "un centro en vigencia",<sup>4</sup> que en ciertos aspectos rivalizaba con el Cusco.

### III. Sistema político incaico

Desde los diferentes actores que analizaron el sistema político social de la civilización andina, se han propuesto de manera pseudocientífica, la afirmación de que los Incas poseían, estructuraron y llevaron adelante un sistema socialista.<sup>5</sup> Sin embargo, no es posible sostener dichas afirmaciones en la actualidad.

Aun si se supone imparcialidad de criterio (en muchos casos es evidente la intención de forzar la realidad, para abonar la tendencia política de cada autor), nos encontramos con la dificultad de comprensión de la realidad incaica, fundamentalmente debido a las diferencias filosóficas entre ambas culturas. Los conquistadores (primeros y únicos que coexistieron con el imperio) analizaron las estructuras sociales, políticas y económicas de acuerdo a una estructuración material occidental, por ende el trasplante de aquellas a la realidad occidental se ha visto influenciada, deformada por la concepción del mundo con el basamento y las concepciones filosóficas con origen aristotélico-tomista de los conquistadores. Así es clara la asimilación de la organización social incaica con los antecedentes romanos europeos. No se puede soslayar la imposición de palabras a determinadas instituciones locales, en todo de acuerdo a las denominaciones romanas: imperio, emperador (rey), conquistador; la ciudad de Cusco fue considerada otra Roma, los caminos se describieron como vías, y así un sinnúmero de definiciones.<sup>6</sup>

Los fundamentos del sistema político incaico se encuentran en algunos elementos que resultan inexistentes en otras culturas: reciprocidad, redistribución y repartimiento.

1. **Reciprocidad.** "Era un sistema organizativo socioeconómico que regulaba las prestaciones de servicios a diversos niveles y servía de engranaje en la producción y distribución de bienes".<sup>7</sup> Sin embargo, Pease la define con una connotación social diferente: "conjunto de obligaciones mutuas entre miembros del mismo grupo de parentesco, no se trata de intercambio de cosas, sino de derechos de participación de los trabajos, retribuíbles con servicios similares que se transmiten de generación en generación".<sup>8</sup> Dentro de este principio se debe incluir a la **minka o minga**, palabra cuyo verbo minccacuni significa: "rogar a

---

<sup>4</sup> Ídem, pág. 71.

<sup>5</sup> Entre otros, Baudín, Luis; *El Imperio Socialista de los Incas*, Empresa Editora Zig-Zag, Santiago de Chile, 1993.

<sup>6</sup> Coincide Franklin Pease G. Y. en "La organización política incaica", capítulo del libro *Para una historia de América. Los nudos (1)*, de Carmagnani, Marcelo; Hernández Chávez, Alicia y Romano, Ruggiero, coordinadores. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. México, Fondo de Cultura Económica. 1999, págs. 153-154.

<sup>7</sup> Rostworowsky de Diez Canseco, María, ibídem, pág. 61.

<sup>8</sup> Franklin Pease G. Y., en "La organización política incaica" capítulo del libro *Para una historia de América. Los nudos (1)*, de Carmagnani, Marcelo; Hernández Chávez, Alicia y Romano, Ruggiero, coordinadores. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. México, Fondo de Cultura Económica. 1999, pág. 154.

alguno que me ayude prometiéndole algo”<sup>9</sup> y se encuentra asociado íntimamente al de reciprocidad. Este segundo principio permitía la obtención de la colaboración del curaca ante el “ruego” del Inca. Sólo después de cumplida esta ceremonia, podía el Inca disponer de mano de obra que respondía al señor o curaca local. Esta mano de obra era necesaria para la realización de obras de infraestructura a fin de implementar el nuevo espacio del Tawantinsuyu.

2. **Redistribución.** Supone la entrega de mano de obra (mita) a una autoridad (curaca, Inca), para obtener bienes distribuibles por la misma autoridad. Podían ser múltiples, cada hatun runa podía participar simultáneamente en varias de ellas. Mucho de lo producido por la energía de trabajo de las mitas, era destinado a la distribución entre los mismos hatun runa, como ser fiestas, o alimentos para suplir falta de ellos ante malas cosechas, etcétera.
3. **Repartimiento.** Las tierras en el espacio del Tawantinsuyu se pueden categorizar principalmente en tres tipos: tierras del Inca; tierras del Sol y tierras de la gente del común o hatun runa. Esta clasificación, si bien es insuficiente, nos da una idea inicial de las diferentes funciones que el gobierno central le podía dar a las tierras anexadas, con las consecuentes derivaciones económicas, sociales y políticas.

Se observa que a pesar de la no existencia de la propiedad privada a la usanza occidental, las tierras pertenecientes a las sociedades anexadas por el Tawantinsuyu, pasaron a tener importancia tanto para los Incas, como para los curacas o líderes de las comarcas incorporadas.

#### IV. Expansión del Tawantinsuyu: diferentes consecuencias sobre el espacio

Las diferentes consecuencias sociopolíticas y económicas variaban según la aceptación del poder del Inca o no. Ante la aceptación pacífica, las consecuencias eran menos gravosas, puesto que la conducción se mantenía en manos locales, pero con los condicionamientos políticos de la autoridad cusqueña. Ante la oposición de las sociedades-comunidades anexadas devendría la consecuente acción militar, y ante la derrota, la peor de las consecuencias podía ser la supresión de las autoridades locales por los gobernantes centrales. Junto con el ajusticiamiento de los líderes, se puede detectar una serie de consecuencias sumamente importantes, no sólo desde el aspecto político-económico; sino que reestructuraba la posesión de los espacios, y a ello se sumaba una reasignación de la clase dirigente con capacidad de redistribuir la energía humana; se enviaban a los locales como mitmaq a otros espacios. Estas acciones eran particularmente gravosas, al perder los habitantes su entorno social y sus dioses locales o huacas. Por lo tanto, ante la inexistencia de propiedad privada y de moneda, las pérdidas no eran básicamente económicas, sino sociopolíticas. Si se analiza desde la visión de los Incas la expansión de su administración significaba un gran desafío: se amplía la zona, territorio o espacio de influencia de la dominación incaica, con un aumento de energía humana a disposición de la administración. Sin embargo, el sistema económico de la sociedad se enfrentaba a un desafío inédito: ¿podría el sistema económico de redistribución y reciprocidad soportarlo? De acuerdo a los estudios contemporáneos realizados por Pease, se “utilizó recursos claves en el microsistema redistributivo: maíz, coca, ají, (en el Cusco); lana, ropa (en Titicaca)”<sup>10</sup> agrega el autor “... que la ropa, tan preciada

---

<sup>9</sup> Según González Holguín, citado en: Rostworowsky de Diez Canseco, María; *Historia del Tawantinsuyu*, pág. 62.

<sup>10</sup> Pease; ibídem, pág. 56.

en la redistribución, había servido de recurso financiador, en buena cuenta, de la expansión incaica”.<sup>11</sup>

Durante esta expansión se ponen de manifiesto la capacidad de contralor, administración y organización de la economía agraria, de acuerdo a las dificultades ecológicas del ambiente de desarrollo de la sociedad analizada; tengamos en cuenta que según Carl Troll, a partir de los 1800 metros de altitud, las condiciones ecológicas varían sustancialmente cada 200 metros.<sup>12</sup>

Al extenderse el territorio desde el este al oeste del altiplano del Titicaca, distancias que insumían de 15 a 20 días de camino a pie, no por un territorio extendido sino por lo que es definido como un “territorio discontinuo”, o al decir de Murra:<sup>13</sup> “archipiélago”, se pone de manifiesto que el dominio incaico no pasaba por un control militar de tierras, sino por un sistema que incorporaba, mediante el establecimiento del régimen redistributivo central, el dominio de los sistemas (ya) organizados de producción de recursos locales anexados.

## V. Transformación del territorio a partir de la expansión del Tawantinsuyu

**Producción de valor. Excedentes.** En esta cultura los excedentes eran destinados a dos ámbitos principales, tanto para ser utilizados por la elite dominante (política y religiosa), como para el cumplimiento del principio de reciprocidad.

1. **Elites.** Podemos conceptualizar diversas categorías, dentro de un complejo marco social, en donde la ascendencia matrilineal o patrilineal contenían diferentes privilegios.

a) **Religiosas:** se observa la necesidad de provisión de energía humana disponible y relacionada con la existencia de diversidad de dioses, con sus correspondientes huacas. Cada huaca necesitaba de mantenimiento y ofrendas, todos ellos provistos y autorizados por el poder central. Gran cantidad de habitantes debía trabajar para el mantenimiento de los diferentes cultos, a la vez que gran cantidad de excedentes de la producción del imperio se destinaba al culto. También existían asignaciones de mitmaq para el sostenimiento del culto central.

b) **Estado.** Aquí situamos tanto al Inca, con su descendencia y ascendencia, y a los diferentes funcionarios estatales.

i. **Inca.** Aquí se incluyen tanto las tierras asignadas como la fuerza de trabajo (mita), como el producido por la reciprocidad.

ii. **Ayllus y panacas.** A ellos se destinaban espacios, territorios, y fuerza de trabajo, de manera diferenciada, mediante complicadas relaciones. Entre otros aspectos a analizar, tenemos la distribución de las tierras en los contornos de cada comarca (las mejores tierras).

2. **Hatun runas.** Aquí nos encontramos con la división o repartimiento de las tierras de acuerdo a las necesidades socioeconómicas de los habitantes.

**Tupus:** era un espacio de tierra sin una medida uniforme, puesto que privilegiaba la productividad de la tierra, antes que la extensión. Su asignación correspondía a cada hombre adulto que se emancipaba de la familia central, y también se otorgaban tupus adicionales a medida que la propia descendencia aumentaba. Junto a la asignación de su energía de trabajo destinada principalmente a su propio tupu, coexistía la obligación de trabajar en mita (turno), tanto para el curaca como para el Inca. Estas

---

<sup>11</sup> Ibídem.

<sup>12</sup> Troll, Carl; “Los fundamentos geográficos de las civilizaciones andinas y del imperio incaico”, en *Revista de la Universidad de Arequipa*, Arequipa; 1935, citado en Pease, ibídem, pág. 56.

<sup>13</sup> Murra, John; *La organización económica del Estado Inca*; México, Siglo XXI Editores, 1978.

concepciones económicas son reinterpretadas por los conquistadores, principalmente mediante el repartimiento, el yanaconazgo y la mita.

Todo este sistema de producción era celosamente controlado mediante un sistema de administración, que se basaba en el conocimiento total de la cantidad de población, con caciques responsables de grupos humanos con correspondencias decimales:

1. pisca camayoc: señor de 5 familias.
2. chunca camayoc: señor de 10 familias.
3. pisca chunca camayoc: señor de 50 familias.
4. pachaca camayoc: señor de 100 familias
5. pachaca curaca: señor de 500 hogares.
6. guaranga curaca: cacique de 1000 hogares.
7. pisca guaranca camayoc: señor de 5000 familias.
8. unu curaca: cacique de 10.000 hogares.

Estos grupos debían responder a los intereses económicos y políticos del gobierno central, pero en correspondencia con los ya definidos principios de redistribución y reciprocidad que se podían traducir en construcción de caminos y obras públicas, construcción de casas para los caciques, tambos (y su provisión), huacas y los caminos que las unían.

De acuerdo a los teóricos, se analizan las influencias del territorio en el funcionamiento de la actividad económica; en el caso en análisis se debe sumar en la civilización andina la ya nombrada cuatripartición.

Ahora bien, ¿en qué nos puede ayudar la comprensión de esta particular visión de la realidad?

## VI. Conclusiones

Al analizar las sociedades andinas, nos encontramos desde el vamos con la dificultad de comprender desde nuestra concepción occidental actual, el porqué de la radicación de tales sociedades en un ambiente hostil y dificultoso como la puna andina.

Es imposible negar la dificultad extra que presupone vivir a altitudes de 1800 y más metros sobre el nivel del mar. Sin embargo, y en contraposición a dichas dificultades, la densidad de la población fue ampliamente superior en la puna que en las llanuras costeras.

Por lo tanto las necesidades de alimentarse, cobijarse y vestirse definidas por Brunhes como “primeras necesidades vitales”,<sup>14</sup> que teóricamente se dificultan en dicho espacio geográfico, fueron ampliamente superadas por una sociedad, que según las diferentes fuentes pudo estar conformada por entre 6 y 12 millones de habitantes. La sociedad andina superó eficientemente dichos desafíos; si aceptamos y tomamos como elementos de análisis los datos vertidos por Juan Villamaría y Judith Villamaría, en uno de sus trabajos,<sup>15</sup> los territorios bajo el dominio de los Incas al momento de la llegada de los españoles incluía las regiones montañosas de Ecuador, todo Perú y Bolivia, el norte de Chile y el noroeste de Argentina, asimismo la población del imperio en esa época iba de 6.000.000 a entre 9.000.000 y 15.000.000 (cifra actualmente más aceptada), hasta un máximo de 37.500.000.

---

<sup>14</sup> Sánchez, J. E.; *Espacio, economía y sociedad*, Madrid, Siglo XXI, 1991, pág. 87.

<sup>15</sup> Villamaría, Juan y Villamaría, Judith. “El trabajo indígena, su papel en la organización social y política prehispánica y colonial”, capítulo en *Para una historia de América III. Los Nudos (2)* Carmagnani; Hernández Chávez; y Romano, coordinadores, México, El Colegio de México, 1999; pág. 35.

La cultura analizada lograba una reproducción ampliada de bienes, mediante un complicado y aún no totalmente comprendido sistema de redistribución de los bienes, con un alto componente de igualdad en la satisfacción de las necesidades sociales; mediante este semidesconocido mecanismo económico-social-político, la clase dirigente realizaba, planificaba y administraba los recursos provenientes de la sociedad.

Este sistema no sólo pretendía y aseguraba la subsistencia de todos los hombres que pertenecían al mismo, sino que planificaba (y acumulaba en prevención) ante la posibilidad de pérdidas de cosechas, u ocasionales desastres climáticos o movimientos sísmicos, plagas o enfermedades.

No existían los derechos de dominio sobre las tierras a la usanza occidental, ni tampoco derechos de sucesión sobre la posesión de las mismas. En cambio si se manifiesta un derecho de posesión de la tierra necesaria para procurarse la propia subsistencia, mediante la utilización racional de la misma por cada unidad familiar (mediante la entrega de tupus).

A este derecho al trabajo sobre el suelo, se correspondían obligaciones del tipo de colaboración, de manera similar a lo que podríamos considerar un “tributo”. Sin embargo coincido con los autores que niegan tal denominación (Murra)<sup>16</sup> dado que lo que se entregaba a la autoridad era fundamentalmente energía humana.

Conceptos económicos como “pobreza”, que ayudan a definir a la ciencia económica como “ciencia de la pobreza”,<sup>17</sup> se ven desvirtuados por la concepción andina: ser pobre va de la mano de la carencia de grupo familiar (ayllu). Se puede definir entonces que para el hatun runa sólo se era pobre si se percibía la carencia de familia o grupo de parentesco, dado que éste le permitía acceder a la reciprocidad y la redistribución. Por otra parte, y de manera inversa, se consideraba rico por el hecho de tener muchos parientes, pues a través de ellos era como se podía lograr una mayor participación en los recursos.

Podemos concluir entonces que hablamos de una economía que, sin moneda, se mantuvo con capacidad para la acumulación de los alimentos y diversos elementos económicos y que utilizó dichos bienes de forma de distribuirlos de acuerdo a necesidades no sólo económicas, sino y fundamentalmente sociopolíticas.

Avanzar sobre el estudio de la sociedad andina, seguramente nos permitirá aportar nuevos elementos que, si bien fueron totalmente desechados por la cultura occidental durante 500 años, nos ayuden a interactuar con lo que queda de nuestro planeta, luego de la acción (destruccion) del obrar humano de acuerdo a la cultura occidental y capitalista, especialmente desde fines del siglo XVIII.

Conceptos jurídicos económicos como el *ius abutendi*<sup>18</sup> (consagrado en nuestra legislación desde 1871, a semejanza de las legislaciones republicanas de la época) eran repudiados por los sistemas de producción originarios, que castigaban el mal uso de la tierra, fomentando la rotación de las diferentes explotaciones.

Si consideramos la alta tasa de pobreza imperante en la actualidad latinoamericana, junto con los altos índices de mortandad relacionados con la falta de condiciones mínimas de subsistencia de las sociedades actuales, no cabe duda que analizar en profundidad el sistema que permitió la supervivencia de aquellas culturas sólo podrá redundar en enseñanzas, que aplicadas en un futuro, nos permitan avanzar en beneficio de los hombres y del planeta que habitamos.

---

<sup>16</sup> Murra, John, ob. cit.

<sup>17</sup> Sanpedro, J. L. y Martínez Cortiña, 1973, pág. 23; citado en Méndez, R. *Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

<sup>18</sup> Artículo 1071 del Código Civil argentino: “El ejercicio de un derecho propio o el cumplimiento de una obligación legal no pueden constituir como ilícito ningún acto”.

“Triste es. Triste es: a mí muchas veces cuando estoy pensando me acuerdo sobre esta gente y me da realmente pena y mi corazón late, late de pena. Pensar que cuando ando ahí en el campo, cuando estoy ahí en el campo, después de haber aquí tanta gente y hoy día que ni haiga uno. Uno piensa así y da una tristeza única”.<sup>19</sup> ■

---

<sup>19</sup> Luis Garibaldi, uno de los últimos onas, citado en Sarasola, Carlos María, *Nuestros paisanos los indios*; Buenos Aires, Emecé Editores, 2005; pág. 299.

Para consultar el Anexo I –extractos de la investigación realizada por Mario Maldonado Valenzuela *Salud Intracultural*, Perú, 2004, relacionados con la organización espacial originaria en comunidades actuales–, y el Anexo II –mapas del espacio analizado–, que forman parte de este trabajo, dirigirse al IIL-UNLP, [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar).

## ● Publicaciones

**PEREZ LINDO, Augusto y otros; *Gestión del conocimiento. Un nuevo enfoque aplicable a las organizaciones y la universidad*; Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2005; 279 páginas.**

En este siglo XXI, los países desarrollados participan de modo activo en todo el despliegue que ofrecen los adelantos científicos y tecnológicos. Por su parte, los países en desarrollo procuran incorporarse plenamente a ese nivel de adelantos. Pero alcanzarlo depende de un “insumo básico”: el conocimiento. Sin duda, el conocimiento es elemento esencial en la educación. Es este factor el que conduce hacia la próxima revolución: la del conocimiento. Para su gradual desenvolvimiento el saber requiere de una adecuada gestión. Por cierto, se trata de un tema de vital interés que atañe a las instituciones educativas, en especial las universidades. No obstante, la cuestión no está confinada a los ámbitos académicos. También le concierne a otros sectores, vinculados a los procesos de producción, innovación, adaptación y cambio. Ello es así porque el capital intelectual es el que sustenta y genera la creación de riqueza y el crecimiento económico.

Las distintas colaboraciones incluidas en este libro encaran la gestión del conocimiento con un enfoque aplicable a las universidades y a otras organizaciones. Son el resultado de una investigación dirigida por Augusto Pérez Lindo, director de la maestría en Políticas de Gestión Universitaria en el MERCOSUR, en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

- El profesor Pérez Lindo considera las dimensiones de la gestión del conocimiento. Para ello examina las diversas facetas del concepto de gestión del conocimiento en relación con la universidad. Se establece la comparación entre la aplicación de ese concepto en el medio universitario y en las empresas. Es un modo de individualizar los modelos de conocimiento adoptados por las distintas concepciones universitarias y la consiguiente definición de sus fines, misiones y funciones. La gestión del conocimiento en cada universidad está ligada al modo en que se articula con la sociedad, el Estado y la economía. De ello deriva la necesidad de determinar la forma en que se gestiona el conocimiento en las universidades y proponer las opciones y condiciones para el desarrollo de esta gestión.
- Lisabeth Ruiz Moreno expone los modos de producir el conocimiento. Señala que en el curso de 500 años la ciencia estableció un modo de producirlo, que a su vez conformó, a la par de procesos técnicos, los de los sistemas económicos y de las estructuras sociales. Tras semejante lapso, es inevitable que se originen cambios en las prácticas tradicionales. Surgen así marcos transdisciplinarios económicos y sociales que amplían los enfoques anteriores. Se procura superar la hegemonía del factor tecnológico para introducir elementos que otorguen preeminencia a lo social en la producción del conocimiento.

Conforme a estas nuevas tendencias, se enumeran y señalan las características de elementos esenciales de esa producción. Para ello se parte de la propuesta del autor Michael Gibbons al respecto. Asimismo, se detallan los problemas del contexto y la organización respecto de la citada producción. Los criterios para

evaluar la calidad del conocimiento producido son los que presentan mayores dificultades para lograr consenso. A partir de esta comprobación se exponen los aspectos críticos que merecen las vías para juzgar dicha calidad y la aplicación de ese conocimiento.

- Cristian Varela estima el momento actual muy particular dentro del proceso histórico en lo que respecta a la gestión del conocimiento. El punto de inflexión dinamizador de la nueva visión encuentra su punto de apoyo en la conjunción entre saber y poder. Sus antecedentes lo constituyen la Revolución Francesa (fines del siglo XVIII) y la Revolución Industrial (comienzos del siglo XIX). Encarada desde la perspectiva histórica, es posible distinguir dos formas de gestión del conocimiento. Una de ellas lo retiene y lo concentra. Por el contrario, la otra lo libera y lo difunde. En la actualidad, la sobreabundancia de saberes ocasiona la expansión de la segunda forma y, según el autor, ha dado lugar a la desintegración de la dimensión universal del conocimiento. La figura que la representa es la de un universo dislocado, cuya expansión avanza al paso que marca la aceleración sin tregua de los fragmentos dispersados. Si el objeto de la universidad es el saber, semejante panorama torna cada vez más difícil para ella el cumplimiento de su misión. Lo que no se debe descuidar es la dimensión institucional del problema. Desconocerlo o no tomarlo en cuenta desbarata los mejores intentos de reforma, frenados por la presencia invisible de lo institucional, porque en la forma institución subyace un poder presente en los modos de organización y distribución del saber.
- También en las empresas de diversa dimensión y actividad, que encaran su acción con un enfoque integrador, está presente la gestión del conocimiento. Esta es la cuestión abordada por Fernando Grosso para referirse a un modelo de empresa fundado sobre la búsqueda de competitividad y cuya base es el talento de sus integrantes. Pero no se trata de lo que cada uno de ellos pueda ofrecer individualmente, sino del aprendizaje colectivo aportado por el conjunto, originando la socialización y expansión de esos talentos.

Es entonces a partir del llamado capital intelectual que la empresa obtiene ventajas competitivas y las claves para introducir innovaciones e impulsar la excelencia en el servicio que presta. Si lo que prima es superar en forma continuada el desempeño de las personas participantes en la actividad de la empresa, la repercusión favorable es tangible en la marcha de la organización. Y más aún, la conducción ejercida por los encargados de los equipos de trabajo adquiere la condición de factor crítico e insoslayable punto de partida para una gestión de tales características. La idea de enfocar el desarrollo de una organización en la actitud de sus individuos para compartir, socializar y expandir de modo permanente sus talentos no es sólo atractiva, sino también vital en ámbitos de alta competencia y escasa certidumbre.

- El aporte de Cristina Camós a este volumen se centra en explicar la teoría y la práctica de la gestión del conocimiento matemático en su aplicación a la universidad, pues la estima la herramienta adecuada para mejorar la calidad educativa.

Los desarrollos teóricos actuales de la educación matemática se pueden constituir en orientaciones para elaborar una teoría de la gestión del conocimiento en la universidad.

La imagen de la matemática en muchas sociedades –“es difícil, fría, ultrarracional, importante y fuertemente masculina”<sup>1</sup> constituye una de las variables con influencia en la determinación de las vías para mejorar la calidad del conocimiento matemático y la calidad y gestión del conocimiento universitario en general. Amén del ámbito universitario, se advierte la conveniencia de acercar la matemática al mundo laboral, dentro de un contexto de constante aparición de nuevas tecnologías de la información.

Centrar el aprendizaje de la matemática dentro del cuadro más amplio de la gestión del conocimiento en general encuentra su justificación en su carácter de herramienta para instruirse en otras disciplinas, ya que ella genera el pensamiento abstracto y la creatividad. Y para interactuar con la cultura es necesario poseer capacidad y posibilidad de ser autónomos y creativos. Esto confiere la oportunidad de elegir el entorno en el cual insertarse, y la matemática constituye el camino.

- Ana María Trottini y María de Luján Burke, al ubicar el currículum en el marco de la gestión del conocimiento, lo perfilan “como una invención social que refleja elecciones, conscientes e inconscientes, de los grupos dominantes de la sociedad”.

El currículum no es sólo la suma de asignaturas de cuya aprobación depende acreditar los conocimientos pertinentes para el ejercicio de una profesión. Toda institución educativa plasma en el currículum un proyecto y manifiesta la filosofía que subyace en su gestión. Define así el hombre, el ciudadano, el científico, el profesional que se propone formar. El currículum es objeto de reflexión permanente para la institución universitaria y por su complejidad exige ser estudiado desde diversos ángulos. No es un proceso natural sino el resultado de una elaboración orientada y diseñada por quienes tienen el poder de realizarla, que actúan supeditados a condiciones concretas, a su vez dependientes de interacciones sociales y culturales.

- Susana Darin destaca que la revolución del conocimiento está incorporada como elemento central al nuevo modelo productivo. Ante este papel adquirido por el conocimiento, la universidad enfrenta una nueva función: generar un saber acorde con esta realidad, gestionarlo y administrarlo, a fin de resolver adecuadamente situaciones complejas. Las tecnologías de la comunicación y la información –al permitir recopilar, organizar, procesar, analizar y distribuir el conocimiento– brindan un medio eficaz para solucionar los problemas del escenario actual sólo abordables de modo integrador y dinámico.

Por cierto, la repercusión de las innovaciones tecnológicas en la información y la comunicación exceden su papel de herramienta para auxiliar en el proceso de superación de situaciones complejas. El desafío consiste en que sustenten una sociedad más justa e igualitaria. Como producto de un avanzado conocimiento, deben trascender de los limitados sectores que las generan y de sus beneficiarios inmediatos para provecho de toda la sociedad.

Por reunir colaboraciones de docentes e investigadores de distintas disciplinas, pertenecientes a diferentes universidades, este libro contiene una visión multifacética sobre el conocimiento. En tal sentido, esclarece respecto del significado de sus

---

<sup>1</sup> Cita de la autora de Ernest, P. (1992); “The popular image of mathematics”, en *Philosophy of Mathematics Educations Newsletter*, N° 4 y 5, pág. 19.

alcances, inclusive fuera del ámbito tradicional de su aprehensión –las instituciones educativas–, y sus vinculaciones con el entorno social que lo genera. Este volumen, conforme al tratamiento de los temas incorporados, permite comprender que el puente entre conocimiento y sociedad se asienta sobre los aportes del primero al desarrollo sustentable de la segunda. ■ A-G

**Direcciones electrónicas útiles:**

<a href="http://www.comunidadandina.org">www.comunidadandina.org</a>	Comunidad Andina Página Oficial
<a href="http://www.ba.net">www.ba.net</a>	Fundación para el Desarrollo de los Espacios Económicos Integrados ( Sinapsis- MERCOSUR on line)
<a href="http://www.cidal.org">www.cidal.org</a>	Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina (CIDEAL)

<b>Autoridades del IIL-UNLP</b>	<b>Informe Integrar</b>
<u>Directora</u> Noemí Mellado	<u>Directora Editora</u> Noemí Mellado
<u>Secretario de la Maestría</u> Marcelo Halperin	<u>Directora Asistente y</u> <u>Coordinadora Académica</u> Clara Amzel-Ginzburg
<u>Secretaria Académica</u> Mirta Estela Miranda	

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.  
 Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.  
 Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.