

IMPACTOS TERRITORIALES DE LA POLÍTICA VIGENTE: Principales consecuencias regionales y locales a mediano y largo plazo*

ARQUITECTO: ETULAIN, JUAN CARLOS** .

Presentación:

La ponencia se ha desarrollado a manera de reflexión y contempla el abordaje de los principales impactos territoriales de la nueva estrategia macroeconómica, como así también, sus principales consecuencias regionales y locales a mediano y largo plazo, en caso de mantenerse los criterios actualmente imperantes, tanto en término de gestión macroeconómica como territorial.

En tal sentido, a continuación se presenta en primera instancia una breve descripción de la nueva estrategia macroeconómica y posteriormente se reseñan los principales impactos territoriales (socio-económicos y espaciales), como así también, las consecuencias actuales y futuras de continuar éste contexto, finalizando con una reflexión que hipotetiza acerca de cómo reorientar la praxis en ésta temática.

La Nueva Estrategia Macroeconómica:

Desde la posguerra y hasta finales de los 60 resultaba claro que el capitalismo estaba organizado en torno a economías nacionales relativamente cerradas (salvo excepciones, como en el caso de potencias emergentes como Japón), siguiendo los fundamentos teóricos de la vertiente económica Keynesiana, que propugnaba un Estado Benefactor e interventor. Sin embargo, a partir de entonces, comienza a observarse el repliegue del Estado como unidad de control y gestión del capitalismo. Asistiendo hoy, a una reestructuración económica global básicamente asentada en orientaciones neoliberales, que ha ocasionado una reestructuración global de nuestra sociedad.

En este marco, los ejes principales de éste proceso de reestructuración, son (Ciccolella, Mignaqui; 1994):

- Una profunda transformación del capitalismo, que cambia el significado del espacio y del tiempo.
- Aceleración del proceso de innovación tecnológica y evolución de las formas de producción y organización empresarial.
- En lo territorial, las estrategias territoriales tienden a la configuración de complejos productivos industriales relativamente menos concentrados que en el régimen anterior.
- La marginalidad implícita de las políticas territoriales.

* - La ponencia surge del trabajo presentado para la evaluación de la materia: Planificación y Políticas Territoriales, dictada por el profesor Carlos A De Mattos, en el Modulo III de la Carrera de Especialización en Ciencias del Territorio, que se cursa en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la U.N.L.P. Argentina.

** - Arquitecto - Especialista en Ciencias del Territorio. Docente e investigador: Becario de Perfeccionamiento de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Unidad de Investigación N° 5 - Instituto de Estudios del Habitat - Facultad de Arquitectura y Urbanismo -
Calle 47 N° 162 - Teléfono: 021/21-4705, Fax: 021/4-1505 - Universidad Nacional de La Plata -
Argentina.

Estudio Profesional: Calle 9 N° 1583 - Teléfono: 021/ 52-2135, Fax: 021/ 243577 -
E-Mail: Gordo^a Pinos.Com - La Plata - Argentina.

- La Reforma del Estado, que consistió básicamente en la reducción (o intento de reducción) del déficit fiscal a través de la reducción del gasto público y del rediseño del sistema tributario. El imperativo del mercado y el abandono drástico de los mecanismos de regulación y compensación de los efectos indeseados de la " Libre competencia " es otro de los rasgos esenciales de la reforma del Estado, llevada a cabo durante las dos últimas décadas.
- La apertura de la economía, adoptando la exportación como nueva estrategia de desarrollo.
- La descentralización del Estado nacional. En algunos caso se puede observar experiencias más o menos consistentes, como en el caso francés. Pero en general la descentralización ha servido para profundizar y bajar el ajuste hacia las regiones y/o provincias. Se descentralizan atribuciones, responsabilidades y funciones, sin descentralizar recursos, con lo cual se obligó a los estados provinciales y departamentales a la racionalización drástica del gasto, sobre todo el social.

Impactos Territoriales:

En el contexto de la tendencia globalizante y tras las transformaciones aceleradas por la crisis de principios del 70 y la aceleración de las mutaciones tecnológicas y productivas, los procesos de integración están poniendo en relieve los aspectos más fuertes territoriales del proceso de cambio estructural.

El hecho es que desde entonces, la parte medular de los procesos de acumulación y crecimiento regional o local, se vértebra cada vez más en las estrategias de grandes conglomerados empresariales nacionales y multinacionales, carente de raíces territoriales concretas, siendo las actividades principales de estos conglomerados las que arrastran, en lo fundamental, al resto de las actividades productivas del sistema -sea vía cuasi-integración vertical¹ o mediante transmisión horizontal de externalidades-, y así, los procesos de acumulación y crecimiento en el territorio, derivan fundamentalmente de sus estrategias y decisiones (de Mattos; 1994).

Este fenómeno, ha desencadenado en un proceso de progresiva des-sectorialización y des-territorialización del capital, en el que este, ha perdido sus raíces sectoriales como territoriales (nacionales, regionales o locales) (de Mattos, 1989).

En este contexto, la evidencia empírica disponible indica que se estaría *comenzando a producir algunas mutaciones importante en el patrón territorial de acumulación y crecimiento* heredado del período anterior, las que se expresarían fundamentalmente en (de Mattos; 1994):

- El desencadenamiento de procesos de acumulación/crecimiento en lugares hasta ahora relativamente inertes, como resultado de la activación de bases de exportación escasamente explotadas.
- La disminución del ritmo de crecimiento de las aglomeraciones principales que, sin embargo, continúan (y continuarán) manteniendo su preeminencia territorial.

¹- Lipietz y Leborgne introducen el concepto de **cuasi-integración** vertical para referirse a una situación en la que la empresa puede beneficiarse al mismo tiempo de las ventajas de la integración y de la desintegración vertical, en un proceso de recomposición de las relaciones económicas que opera fundamentalmente por la vía de los mecanismos de la subcontratación (Lipietz y Leborgne, 1987).

- El rápido crecimiento productivo y demográfico de un número importante de ciudades medias vinculadas a áreas activadas por la producción para la exportación.
- El estancamiento de muchas áreas cuyo crecimiento reposaba en industrias orientadas principalmente al mercado interno y/o actividades protegidas por las políticas desarrollistas.

Indudablemente todo estos procesos están contribuyendo *a modificar el patrón de asentamientos humanos* en los países en reestructuración, evidenciándose en el espacio las siguiente transformaciones:

- El auge de Mega Proyectos de infraestructura a escala subcontinental, sobre todo en el campo del transporte automotor: futura autopista Sao Paulo-Bs. As.; su remate el Puente Buenos Aires-Colonia; el Túnel en la Cordillera de los Andes, que establece nuevas condiciones de circulación entre el Atlántico y el Pacífico en el corredor Santos-Valparaíso, la Hidrovía Parana-Paraguay; etc. (Ciccolella, Mignaqui; 1994).
- El rediseño de la red de circulación: privatizaciones de puertos, concesiones de rutas, modernización de algunos ramales ferroviarios y clausura de otros, grandes obras de infraestructura ferrovial o vial -túneles y puentes- (Ciccolella, Mignaqui; 1994).
- La transformación del uso del suelo agrícola: nuevas especies o reemplazo de especies, en función de nuevos mercado emergentes, etc. (Ciccolella, Mignaqui; 1994).
- La ciudad capital de las grandes metrópolis, se han transformado en el centro financiero y de comercio internacional, un espacio de localización de las casas matrices, una global city cuya economía esté directamente vinculada a la economía internacional (Ziccardi; 1994).
- Los procesos de desindustrialización-reindustrialización, o el surgimiento de nuevos espacios urbanos industriales en distintas áreas del país (Ciccolella, Mignaqui; 1994).
- La proliferación de los Mega Proyectos comerciales dedicados a la venta de productos de consumo de lujo y de comida de marcas internacionalmente conocidas (Los Benetton, Mac Donald) que, como sostiene Guido Martinotti, homogeinizan " el paisaje " de todas las grandes ciudades del mundo (Ziccardi; 1994).
- Las decisiones que han asumido algunos gobiernos (ej. Mexico), implementando una política de desregulación y de liberalización del acceso al suelo por parte del capital privado, adoptando el rol de ser "facilitador" y creador de condiciones operacionales propicias para que el capital inmobiliario y de la construcción desarrolle proyectos de su interés. Esto ha condicionado la transformación de la fisonomía de ciertas zonas de las ciudades (Ziccardi; 1994).

Sin embargo, pese a que efectivamente se puede observar una tendencia hacia un mayor despliegue territorial de las actividades productivas, ello no indica, por lo menos hasta ahora, que se esté avanzando hacia un mayor equilibrio en la distribución territorial de actividades, el empleo y la población. Antes bien, lo que indica la información

disponible, es la continuidad de la antigua tendencia al crecimiento territorial desigual, sólo que ahora expresada bajo una nueva forma de polarización (de Matto; 1994).

En síntesis, sobre el territorio están interactuando de manera imbricada, superpuesta, interfuncional y solidaria procesos de integración, mundialización y modernización bajo condiciones de aceleración, flexibilidad y adaptabilidad local-regional, determinando una nueva organización del espacio a diferentes escalas (global, supranacional, nacional, regional y local). Esto estaría produciendo un nuevo tipo de fragmentación territorial y determinando nuevas situaciones de competitividad o inviabilidad económica (y a veces sociopolíticas) de los lugares, de los circuitos productivos, de los mercados, así como determinando el afianzamiento de los sectores sociales hegemónicos y desplazando, excluyendo o neutralizando a los restantes sectores (Ciccolella, Mignaqui; 1994).

Principales Consecuencias:

Las realidades y tendencias señaladas, llevan a visualizar la emergencia de nuevos conflictos y situaciones antinómicas indicadas ya por autores tales como Lipietz, Benko, Storper, Santos, Daher y otros: regiones modernas/regiones atrasadas; zonas brillantes/zonas opacas/zonas oscuras; regiones que ganan/regiones que pierden; regiones privadas/regiones estatales, y podríamos agregar regiones rentables/regiones no rentables. Estos pares antitéticos se definen y sobre todo se potencian a partir de la ruptura de la membrana del Estado-Nación; es decir, de las supuestas solidaridades interregionales que se dirvan del Estado Benefactor. Bajo el Estado Neoliberal prima la competitividad interterritorial, teniendo el mismo estatus en la puja una región del mismo país que una región de un país ajeno. (Ciccolella, Mignaqui; 1994).

Actualmente las "regiones no rentables", así como los circuitos productivos no rentables y los ciudadanos no rentables, son abandonados a su suerte y lo que es peor, se reproducen y aparecen " nuevos pobres ", " nuevos marginados" y " nuevos asentamientos precarios -villas-".

Indeseables o no, las nuevas condiciones establecidas por esta etapa de desarrollo del capitalismo deben ser asumidas como una realidad difícil de cambiar radicalmente en el corto y mediano plazo, especialmente si se tiene en cuenta que ya no existen sistemas económicos y de regulación alternativos viables.

La búsqueda de la modernización, la eficiencia, la competitividad, la adaptabilidad, la flexibilidad y la racionalidad no son necesariamente reñidas con la ética, la solidaridad y la justicia social. El concepto iluminista de progreso, o el concepto de desarrollo para la modernidad, parten de presupuestos y valores morales, humanistas y éticos. El paradigma neoliberal posmoderno parte de una profunda deshumanización y amoralización de su propuesta de crecimiento (Ciccolella, Mignaqui; 1994).

Sobre estas bases, y teniendo en cuenta las nuevas realidades y tendencias, surge la necesidad de recuperar el debate sobre la forma de enfrentar la cuestión territorial, y con ella, el rol de la planificación socioterritorial, conllevando necesariamente a una revisión de sus instrumentos y marcos interpretativos.

A Modo de Reflexión Final:

Los procesos de transformación revisados poseen, como hemos visto, un considerable efecto en la estructura, forma y organización del territorio, como consecuencia del debilitamiento del Estado que adopta una política pública que tiende al desmantelamiento de su capacidad asistencial y compensatoria en lo social y espacial.

Paralelamente se asiste a una globalización de las relaciones económicas, por un lado, y al ascenso del protagonismo de la región como referente territorial subnacional, por otro.

En este contexto, se considera que una reorientación de las políticas territoriales debe hoy, tomar en cuenta la nueva organización y estructura funcional del territorio nacional y los procesos de integración económica regional y la mundialización, así como los nuevos actores y estructuras social, política y decisional emergentes. En éste sentido debe tenerse en cuenta, una vez más, que han cambiado los objetivos de la planificación y que se debe pasar de un modelo de planificación que operaba sobre el objeto (la ciudad, la región, etc.), a otro modelo basado en los sujetos de la planificación (factores y actores sociales, políticos y productivos regionales y no regionales que operan en la región). Han aparecido nuevas problemáticas y demandas sobre la que la misma debe operar.

Por lo tanto, la planificación deberá adoptar entre sus estrategias priorizar la gestión antes que el capital, promocionando programas y proyectos que destraben los condicionantes de las ventajas competitivas dinámicas regionales o locales, con el objetivo de lograr efectos multiplicadores y procesos encadenados de inversión. Es decir la planificación debe hoy, más que nunca, ser rentable.

También, debería reconocer e incorporar a sus procesos decisionales a la sociedad civil, y particularmente al capital privado, estableciendo reglas de juego para la concertación público-privado, así como la búsqueda de consenso para la realización de operaciones de inversión y costos compartidos. Pero paralelamente, deberá jugar un rol protagonista en la limitación del mercado y el capital privado sobre el interés general, los objetivos estratégicos y el bien común.

Finalmente, otro aspecto importante a ser modificado es el trabajo simultáneo y coordinado en varias escalas geográficas o niveles territoriales de actuación. Así por ejemplo, *a nivel local-regional*, la planificación deberá contribuir a elevar la competitividad y la eficiencia productiva, e incrementar cuali-cuantitativamente las ventajas comparativas transformandolas en ventajas competitivas dinámicas.

Desde *el nivel nacional*, deberá generar políticas de compensación, reconversión, reactivación y refuncionalización para las "regiones no rentables" , generando "oportunidades" y atenuando los efectos negativos de los procesos de integración y globalización, evitando la segregación o vaciamiento de las áreas que no integran el nuevo orden económico global o lo hacen a un ritmo considerablemente menor.

A nivel supranacional, los organismos de planificación nacionales deberían concertar y coordinar objetivos, acciones e instrumentos, así como crear instrumentos comunes para todo el ámbito del mercado ampliado o para objetivos específicos (empleo y migración, regiones fronterizas, integración física vía infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, etc.).

Sin embargo esto hoy, a la luz de los acontecimiento, supone una utopía. No obstante parafraseando a Henri Lefebvre:

" Hoy en día, más que nunca, no puede haber pensamiento sin utopía. O, entonces, se contenta uno con constatar, ratificar lo que se le presenta bajo los ojos; no va más allá, se queda uno con la mirada clavada en lo real, tal como acostumbra a decirse: se es realista...pero no se piensa! No hay pensamiento que no explore una posibilidad, que no trate de hallar una orientación. (...) Y, sin

embargo, no existe hoy en día, especialmente en el campo que nos ocupa, no existe, repito, pensamiento alguno que no esté acompañado de utopía. Tanto los arquitectos como los urbanistas están plenamente convencido de ello” (Lefebvre; 1971).

Bibliografía Principal.

- Ciccolella, Pablo; "INTEGRACION Y MUNDIALIZACION: claves de la reterritorialización capitalista en el Cono Sur de América Latina", Revista Interamericana de Planificación, SIAP. NUM. 106. Año 1994.
- Ciccolella Pablo, Mignaqui Iliana; " TERRITORIOS INTEGRADOS Y REESTRUCTURADOS. Un nuevo contexto para el debate sobre el Estado y la planificación", Revista Interamericana de Planificación, SIAP. NUM. 106. Año 1994.
- Corraggio, José Luis; "Territorios en Transición. Crítica a la Planificación regional en América Latina", CIUDAD, Quito, 1990.
- Cuadrado Roura, Juan R.; "Planteamientos y Teorías sobre el Crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", Revista EURE Vol. XXI, N* 63, Santiago de Chile, Junio 1995.
- Daher, Antonio; "Liderazgo Municipal: Modernidad para el país", Revista Interamericana de Planificación, SIAP. NUM. 105. Año 1994.
- de Mattos, Carlos A.; "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur", EURE, Vol. XVI, N* 47, 1989.
- de Mattos, Carlos A.; "La obstinada marginalidad de las Políticas territoriales: El caso Latinoamericano". Univ. Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul N* 3.
- Laurelli Elsa, Lindenboin Javier; "REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA GLOBAL. Efectos y políticas territoriales", Ediciones CEUR. Fundación Friedrich Ebert. SIAP. Año 1990.
- Laurelli Elsa, Rofman Alejandro; "Los escenarios de la Integración Subregional: Hipótesis de partida para el caso argentino", Revista Interamericana de Planificación, SIAP Num 106. Año 1994.
- Lefebvre, Henri; "Espacio y Política", Ediciones península, Serie Universitaria, Historia/Ciencia/Sociedad 128. Año 1971.
- Rofman Alejandro, Cintia Russo; "Nuevo Paradigma Tecnoeconómico y el Proceso de Globalización y Regionalización", Revista Interamericana de Planificación, SIAP. NUM. 106. Año 1994.
- Ziccardi, Alicia; "El Gobierno Local: cliente y facilitador de las obras de México", Revista Interamericana de Planificación, SIAP.Num.105.Año 1994.