

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y “REFUNCIONALIZACIÓN” DEL TERRITORIO ARGENTINO

Prof. Cecilia Erbiti
Departamento de Geografía-UNICEN

Resumen

En la década de los 90, los países latinoamericanos han decidido firmes en cuanto a la integración regional y a impulsar una mayor apertura externa: la incorporación de la Argentina en el espacio comunitario del MERCOSUR y los acuerdos de cooperación con Chile implican la estructuración de un nuevo sistema de relaciones con el espacio exterior y en el espacio interior. El concebir a la Argentina en este escenario implica potenciar cuatro aspectos fundamentales: la complementación e integración territorial interna, la complementariedad e integración con los países de la región, la accesibilidad de ciudades y regiones hacia el Atlántico y el Pacífico y, por lo tanto, un reposicionamiento diferente de las mismas.

La política de integración de los últimos diez años tendrá una proyección espacial tal como ocurrió históricamente con los modelos de crecimiento aplicados en el pasado. Se está gestando una realidad territorial diferente en la que se destacan dos aspectos importantes: el *sistema de ciudades* adquiere una dinámica distinta, refuncionalizándose de acuerdo a las oportunidades que los procesos de integración regional ofrecen, en un marco de creciente complejidad territorial. Asimismo, se está desarrollando un redimensionamiento de las redes de *transporte y comunicaciones* como también una redireccionalización de los flujos. Considerando los avances en los procesos de integración, se considera que es necesario y oportuno la formulación de políticas de ordenación territorial que contemplen las cuestiones comunes de los países miembros.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y “REFUNCIONALIZACIÓN” DEL TERRITORIO ARGENTINO

Prof. Cecilia Erbiti
Departamento de Geografía-UNICEN

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta ponencia es plantear algunas reflexiones de carácter general y preliminar que fueron generándose a partir de la participación en diversos trabajos de investigación y el ejercicio académico permanente realizado en la cátedra de Geografía de la Ordenación. El sintético análisis que aquí se presenta, tiene la intención de abrir una discusión sobre el surgimiento de nuevos procesos, de naturaleza macro y microeconómica, en el marco de los cuales debe situarse el debate sobre las transformaciones recientes en la organización del territorio argentino.

El modelo de acumulación de capital se ha modificado como consecuencia de los avances tecnológicos, el aumento de la flexibilidad de los sistemas productivos, el surgimiento de sistemas productivos locales competitivos, la creciente

globalización y segmentación de los mercados, los nuevos procesos de integración regional, el replanteo del papel del Estado y el surgimiento de nuevos modos de regulación; los que conducen a la consideración de nuevos factores que no eran, hasta hace pocos años, contemplados en el análisis e interpretación de la dinámica de nuestro territorio.

En este contexto, la conformación de un espacio económico supranacional como el del MERCOSUR está comenzando a producir transformaciones significativas en la organización territorial. Ciertas tendencias del modelo histórico vigente han empezado a quebrarse, en tanto que otras nuevas comienzan a mostrarse con cierta incertidumbre. Es probable que se esté generando una nueva lógica territorial, que se esté operando un proceso de refuncionalización del territorio argentino, con modificaciones en el mapa de las desigualdades regionales, producto de su posición central en el espacio comunitario del MERCOSUR. En este complejo esquema adquieren significativa importancia las mutaciones que se están produciendo en la morfología y jerarquía del sistema urbano, en el trazado de las redes de infraestructura y en los movimientos y flujos en el espacio. Ello implica la necesidad de acompañar todo este proceso con políticas que consideren al territorio en su acepción más amplia y compleja, en particular, conceptualizado espacialmente los objetivos buscados.

CARACTERÍSTICAS TENDENCIALES DEL MODELO TERRITORIAL ARGENTINO

Una visión de las características del sistema de ciudades, de la localización de las actividades y de la población, de la morfología de las redes de infraestructura, de los movimientos y los flujos en el territorio y del uso de los recursos naturales mostraban una estructura espacial con escasa o débil articulación entre las partes, en consecuencia entre regiones; pero con una fuerte dependencia de Buenos Aires y su región metropolitana.

Lo señalado es el resultado de la ocupación espontánea del espacio, el cual muestra el impacto de las diferentes etapas de la economía argentina y de las sucesivas decisiones políticas. En este contexto, la red de ciudades argentinas se presenta como un sistema concentrado, altamente desequilibrado, centralizado y radiocéntrico. Ello determina una mayor aglomeración de ciudades en una reducida porción del territorio (región Pampeana) donde la intensidad de cobertura es continua, observándose una cobertura discontinua y, a veces, inexistente en importantes extensiones del territorio. Si se analizan las características de los subsistemas que lo componen, se puede señalar que se trata de subsistemas no consolidados, con escasa interacción entre sí y gran dependencia del área central. Considerando que se trata de un sistema abierto, se observan precarias relaciones con los sistemas urbanos de países vecinos.

Por su parte, hasta comienzos de la década del '90, el transporte desarrollaba sus actividades con graves dificultades: excesiva reglamentación regulatoria, centralización administrativa, burocratización organizacional y conflictos laborales. Estos problemas deben estar enmarcados en el contexto de las estrechas relaciones que el sistema de transporte tiene con la configuración del sistema urbano y las actividades económicas, estando todo el conjunto condicionado por los rasgos físico-geográficos del territorio.

En consecuencia, si se atiende a las características morfológicas de dicho sistema, éste puede definirse asimismo como: radiocéntrico y centralizado con marcada convergencia de los flujos hacia el puerto de Buenos Aires y, en menor escala, hacia Rosario y Bahía Blanca. La centralidad de Buenos Aires y el frente fluvial y portuario condicionan el movimiento de cargas y pasajeros con una irregular distribución en relación al resto del territorio: concentran el 70% de los movimientos del automotor y el 80% de los del ferrocarril. Su análisis permite distinguir ejes preferenciales de circulación: corredores prioritarios de intercambios internos y corredores de exportación que culminan en los puertos o se prolongan a países limítrofes.

Este esquema tendencial llevó a la valoración de la región Pampeana y, en ella el área metropolitana de Buenos Aires y el eje urbano industrial San Lorenzo-Rosario-La Plata, se impusieron por su privilegiada posición geográfica en el sistema de relaciones natural y construido.

En este escenario, la estructura territorial de la Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay muestra el escaso contacto e interacción entre los respectivos espacios nacionales, lo que da lugar a que la posición de las regiones y sus sistemas urbanos resulten periféricos. Todo ello motivado por aspectos históricos, problemas de desprendimiento fronterizo o grados dispares de cohesión interna de los territorios.

Sin embargo, el problema hoy se torna más complejo debido a la conformación de espacios supranacionales como consecuencia de los procesos de integración regional. Estos espacios y sus redes se encuentran en permanente evolución movilizadas por la globalización de la economía, el creciente comercio internacional, el cambio tecnoproductivo, la revolución tecnológica en los transportes y las comunicaciones, las transformaciones en las jerarquías urbanas y la localización flexible de las actividades; están conformando una nueva lógica territorial.

En el caso de la porción meridional de América del Sur, la conformación del MERCOSUR hace más complejo el proceso en la medida en que la dinámica territorial y, en consecuencia, la de los asentamientos muestra un movimiento a tres velocidades: así en algunos se observa procesos de centro, en otros de semiperiferia y también de periferia, tal como Taylor entiende estos procesos.

EL MERCOSUR Y LA “REFUNCIONALIZACIÓN” DEL TERRITORIO

Por su posición geográfica central en el escenario austral (MERCOSURChile) implica para la Argentina complementar su proyección marítima bioceánica con su proyección continental. Ello conlleva a estructurar un nuevo sistema de relaciones con el espacio interior y con el espacio exterior, lo cual provocará la paulatina modificación del rol de las distintas regiones, lo que dará lugar a su reconversión productiva por haber variado su posición con respecto a los mercados y a la accesibilidad general, mas allá de los retos de la modernización y la competitividad.

El concebir a la Argentina en este escenario de futuro implica potenciar cuatro elementos importantes: la complementación e integración territorial interna, la complementariedad e integración de los países de la región, la accesibilidad de ciudades y regiones hacia el Atlántico y Pacífico y, por ende, un reposicionamiento

diferente de las mismas. Como consecuencia de ello se ha de establecer un nuevo sistema de relaciones, lo que supondrá un redimensionamiento estratégico de las redes de transporte, comunicaciones y energía como así también una redireccionalización de los flujos.

La refuncionalización del territorio impulsada por el proceso de integración regional es una oportunidad de gran complejidad que también provocará nuevas desigualdades en la organización del territorio. El nuevo modelo que se vislumbra no borra el anterior, lo complementa y lo supera, pues los hechos históricos son acumulativos espacialmente.

Así como en la anatomía territorial los espacios y regiones se repositionan y se reconvierten, en la fisiología territorial el sistema urbano y las redes se refuncionalizan. De acuerdo a lo expresado anteriormente se puede visualizar un proceso de transformación del territorio por medio de ciertas tendencias.

Los procesos de reforma del Estado, el desarrollo de las modernas comunicaciones, la reconversión productiva, los nuevos proyectos de inversión y la integración regional del MERCOSUR, tendrán efectos sobre el espacio e irán configurando un espacio diferente. En el mismo se irán perfilando distintas áreas: el ámbito geográfico del NE recibirá más que otros el impacto del proceso de integración del MERCOSUR, aunque algunas subregiones y ciudades se encontrarán mejor posicionadas que otras.

En lo que concierne al área noroccidental y patagónica se producirán marcadas discontinuidades espaciales en términos de localización de actividades y población, con presencia de extensos dominios marcados por la dispersión y las bajas densidades.

En la región pampeana se producirán algunos cambios en el uso del suelo, en la localización de actividades y en la refuncionalización de las ciudades. La integración y articulación de las regiones dependerá en gran medida de la dinámica que está adquiriendo el sistema de ciudades: Buenos Aires podría convertirse en una metrópoli internacional, compartiendo con San Pablo y Santiago de Chile el liderazgo de un amplio espacio subcontinental en el sistema mundial de ciudades.

Las capitales regionales y provinciales potenciarán y harán más complejas sus funciones por las actividades descentralizadas desde Buenos Aires, aunque en la actualidad este proceso provoque efectos dispares sobre ciudades y regiones.

Las ciudades intermedias, con mayor dinamismo en las últimas décadas, comienzan a ser protagonistas de una nueva organización territorial, contribuyendo a repartir de forma más equilibrada en el territorio, la población y las actividades económicas.

Los asentamientos de rango menor presentarán problemas difíciles de resolver debido a la fragilidad y fragmentación de los espacios rurales circundantes.

En consecuencia, es de esperar un mayor equilibrio en el sistema de ciudades, con mayor complejidad de los centros de tamaño intermedio, aunque es probable que mantengan los mismos niveles jerárquicos. Pero la interacción entre ciudades, la accesibilidad y la conectividad en el sistema, así como la integración regional dependerán de la futura evolución de las redes de transporte, comunicaciones e información.

En relación a ello se hace necesario contar con una red de infraestructura y movilidad eficaz, de carácter intermodal, con el fin de mejorar la cohesión socioeconómica del territorio, que constituya la base para la movilidad sostenible y la integración de nuestros países en el espacio comunitario.

Para construir ese esquema es necesario actuar sobre la infraestructura con una serie de proyectos que, sumados a los existentes en funcionamiento o en construcción, articulen una red de movilidad basada en ejes y corredores de articulación Pacífico-Atlántico al norte, al centro y al sur, principales y complementarios, apoyados en una red vial (rutas y autopistas) de integración y exportación y en una red ferroviaria troncal de cargas y pasajeros con operadores públicos y privados.

A su vez esta red debería apoyarse, al oeste, en las rutas o pasos cordilleranos para facilitar el acceso al Pacífico de los países del este, o encaminarse hacia el Atlántico a Chile. En el sector oriental se requieren importantes obras de infraestructura para salvar los caudalosos ríos de la Cuenca del Plata. Probablemente algunos megaproyectos tales como: el túnel de baja altura del Cristo Redentor, el puente-viaducto Rosario-Victoria y el puente Buenos Aires-Colonia irán perfilando un eje bioceánico a modo de "puente terrestre" entre ciudades y puertos del Atlántico y del Pacífico. Si bien esto no anulará otras alternativas al norte y al sur, reforzará con carácter bioceánico un corredor de ancho variable entre Río de Janeiro-San Pablo, la franja del Uruguay Inferior, Colonia-Montevideo, Santa Fe-Rosario-Gran Buenos Aires-La Plata- Córdoba-Mendoza, Valparaíso-Santiago de Chile.

Este se perfila como el eje más dinámico del MERCOSUR. A ello se le debe agregar un eje norte apoyado en los pasos cordilleranos al oeste y en los puentes al este. En el sur se vislumbra un corredor de Buenos Aires-Neuquén al Pacífico con la construcción del Ferrocarril Transandino del Sur por el paso de Pino Hachado o el eje San Antonio Este-Bariloche-Puyehue a Chile, de carácter intermodal.

Los corredores de relaciones y articulación constituyen una orientación deseable y posible para la futura evolución de las redes y los flujos de transporte sobre el territorio, los que deberían potenciar la accesibilidad e interconexión espacial. A los territorios del futuro se los vislumbra como espacios surcados por corredores que unirán grandes y medianas ciudades, puertos y asentamientos productivos que estarán dotados de modernas infraestructuras.

En este contexto, el ámbito geográfico nordoriental (Mesopotamia y Chaco argentino) estará mejor posicionado ante el MERCOSUR. Sin embargo no todo este amplio espacio tendrá iguales posibilidades; los centros urbanos dinámicos y competitivos, las modernas redes de transporte y los proyectos estratégicos han de definir, entre otras cosas, qué espacios tendrán procesos de centro, cuáles de semiperiferia y qué otros se considerarán periféricos.

En consecuencia, se hace necesaria una convergencia de acciones que propongan soluciones viables, concertar estrategias entre los actores públicos y privados y coordinar un proceso de transformación lo menos traumático posible.

Bibliografía

- * BOISIER, S. (1996): *Ordenamiento territorial y proyecto nacional*, Doc. 95/31, CEPAL, Santiago de Chile.
- * ERBITI, C. (1996): "El sistema de asentamientos" en Roccatagliata, J.A.; coord., *Geografía Económica Argentina. Temas*, Buenos Aires, Edit. El Ateneo.
- * REPÚBLICA ARGENTINA, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1996): *Secretaría de Programación Económica, Nros. 18, 19 y 20* Buenos Aires.
- * REPÚBLICA ARGENTINA, Presidencia de la Nación, Secretaría General, Subsecretaría de Acción de Gobierno (1993): *Reflexiones y orientaciones para la formulación de una política de ordenación territorial*, Documento de Trabajo (3º versión), Buenos Aires.
- * REPÚBLICA ARGENTINA (1996): *Documento oficial: Hábitat II*, Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul.
- * ROCCATAGLIATA, J.A. (1995): *Geografía y políticas territoriales. La ordenación del espacio*, Buenos Aires, Edit. Ceyne.

LAS CIUDADES MEDIAS DE LA REGIÓN PAMPEANA (ARGENTINA) ANTE EL DESAFÍO DEL AJUSTE PRODUCTIVO

Prof. Cecilia Erbiti
Departamento de Geografía-UNICEN

Resumen

Las ciudades forman parte de un sistema caracterizado por el aumento de la flexibilidad y la cooperación donde los cambios tecnológicos y organizativos han sido profundos. Las transformaciones en la producción y los nuevos sistemas de comunicaciones eficientizan el funcionamiento del sistema de ciudades.

En este contexto, las ciudades medias pueden adquirir mayor competitividad debido a la reducción de la fricción espacial, facilitando el acceso a los centros internacionales de tecnología y los contactos directos con otros asentamientos urbanos.

Así, la Argentina está operando un cambio cuyos principales procesos son: la apertura de la economía, la integración regional, la reforma del Estado, la reestructuración macroeconómica y la privatización y concesión de actividades. Ello está dando lugar a una nueva lógica territorial en la que las ciudades intermedias juegan un papel protagónico. Éste se está gestando, entre otros factores, debido a que los empresarios están comprendiendo el valor del territorio y de la cultura local a la hora de tomar decisiones de inversión.

Por otra parte, la ciudad constituye un espacio estratégico para la reestructuración productiva y, por lo tanto, es necesario intervenir para que éstas sean competitivas y crezcan. En la Argentina, un ejemplo claro en este sentido lo constituye la ciudad de Rafaela (Pcia. de Santa Fe) que ha formulado su plan estratégico, como así también renovadas propuestas para la conducción del territorio.

LAS CIUDADES MEDIAS DE LA REGIÓN PAMPEANA (ARGENTINA) ANTE EL DESAFÍO DEL AJUSTE PRODUCTIVO

**Prof. Cecilia Erbiti
Facultad de Ciencias Humanas
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Introducción

Los principales objetivos de esta ponencia están referidos al planteamiento de algunas reflexiones relacionadas, en primer término, con los cambios en la regulación del sistema económico y productivo que se han producido durante la última década, poniendo especial interés en el surgimiento de nuevas áreas de acumulación asociadas a ciudades de tamaño medio, no sólo como espacios de los sistemas de producción flexible, sino también como organizaciones estratégicas capaces de instrumentar políticas de reestructuración productiva.

En segundo lugar, la atención está centrada en las transformaciones macroeconómicas que se vienen produciendo en la Argentina a partir de los años 90. En este contexto, las ciudades intermedias han comenzado a dar respuestas propias a sus problemas económicos y con sus iniciativas tratan de adaptarse y competir en el marco del ajuste y la reestructuración productiva. A fin de ejemplificar lo anteriormente expresado, se efectuará un sintético comentario sobre uno de los casos más claros en este sentido; se trata de la ciudad de Rafaela (Sta. Fe) en la que se observa un gran dinamismo e innovación donde la planificación estratégica se convierte en un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con las metas del desarrollo local.

Reestructuración productiva global y ciudades intermedias

Las ciudades forman parte de un sistema en el que se observa un marcado aumento de la flexibilidad y la cooperación y en el que los cambios tecnológicos y organizativos han sido profundos. A medida que los sistemas económicos y sociales, gracias a los avances tecnológicos, fueron ampliando sus áreas de influencia, las ciudades se han visto inmersas en un sistema que funciona según un orden lógico más complejo, donde cualquier cambio de posición está interrelacionado con los demás elementos del sistema. La rapidez del cambio está así mismo vinculada con la capacidad local de innovación, la creatividad, el progreso que, junto al potencial existente, es lo que impulsa el avance de todo proceso de desarrollo. Estas transformaciones de carácter estructural tienen un claro impacto espacial que se percibe al analizar cómo funciona el territorio y se reflejan en el desarrollo y potenciación de nuevas relaciones entre ciudades que hacen menos jerárquico y más flexible el sistema urbano.

Las transformaciones del sistema de ciudades tienen que ver, ante todo, con los cambios tecnológicos que han alterado los mecanismos que condicionaban el funcionamiento de la actividad económica, pero también con la aparición de nuevas relaciones entre las ciudades y con la distribución de nuevas funciones. En un contexto cada vez más incierto, la tesis de la jerarquía urbana es difícil de mantener actualmente debido a las transformaciones del modelo de acumulación

del capital, el aumento de la flexibilidad en los sistemas productivos, el papel del transporte en la organización del espacio regional, la extensión territorial de la demanda y la creciente globalización y segmentación de la producción.

La redefinición de las jerarquías urbanas debería plan tearse en función de la situación creada en el sistema productivo por el cambio en las funciones urbanas, del concepto mismo de ciudad y el establecimiento de renovadas relaciones de carácter horizontal. Esto permite reconocer que las ciudades medias desempeñan un papel estratégico en el desarrollo económico de los países y que las políticas deben ir encaminadas a facilitar su crecimiento y competitividad.

Dicho crecimiento debería entenderse a partir de las fuerzas que explican la competitividad espacial y la capacidad de reacción de las mismas ante los cambios tecnológicos, las transformaciones de la demanda y el aumento de la competencia. En efecto, mientras que los servicios públicos y la actividad comercial contribuyen escasamente a diferenciar las ciudades, las funciones industriales se concentran y las empresas compiten, de este modo, en la dinámica de las ciudades donde invierten. Intervienen en la estructuración de los territorios donde eligen establecerse en el marco de su estrategia global de desarrollo.

En este contexto, las ciudades medias pueden integrarse a la economía nacional e internacional y adquirir mayor competitividad debido a la reducción de la fricción de la distancia facilitando el acceso a centros internacionales de tecnología y los contactos directos con otros asentamientos.

¿Cómo pueden definirse entonces, las ciudades medias? ¿Cuál es su papel en el desarrollo regional? ¿Cuáles son los factores que determinan el carácter estratégico de ellas?

Quizá, el primer aspecto a tener en cuenta en la definición es que la noción de ciudad media reposa sobre un criterio de población, es decir que la mayoría de los Estados sitúan la ciudad media entre 20.000 y 200.000 habitantes. En realidad, la noción de ciudad media tiene un carácter general (un cierto volumen de población) y un carácter relativo (la primera aglomeración de un espacio regional y la existencia o no de ciudades competidoras vecinas).

Elas tienen una gran importancia en la ordenación del territorio: su especialidad es cubrir las funciones de organización (administración, justicia, policía), de proveer funciones socioculturales (salud, servicios sociales, cultura, ocio) y ofrecer todos los servicios de la vida diaria (comercio y servicios de vecindad, enseñanza y medicina de primer nivel, etc.) como también otros servicios básicos para sus residentes como para aquellos de las zonas del entorno. La ciudad media funciona, a nivel regional, como centro de redistribución y aprovisionamiento y asegura la difusión del progreso porque es la primera, después de las grandes ciudades, en acoger las innovaciones tecnológicas. Ocupan, por lo tanto, un lugar destacado en las regiones sin metrópolis, con una base urbana modesta y en general poco jerarquizadas, cumpliendo una función intermediaria económica y social entre las pequeñas unidades urbanas, las áreas rurales y las grandes ciudades. En definitiva, contribuyen a repartir de forma más equilibrada en el territorio, la población y las actividades económicas.

Sin embargo, la profunda reestructuración de la economía y de la sociedad plantea numerosos interrogantes acerca del futuro de estos sistemas urbanos territoriales. Estos han surgido en función del conjunto de factores geográficos,

históricos y demográficos que caracterizaban a cada país; pero a medida que se produce el proceso de cambio estructural, las ciudades se transforman y adquieren nuevas funciones, lo que dinamiza y hace cambiar el sistema urbano inicial. Si se acepta que el crecimiento económico de las ciudades está condicionado por el progreso tecnológico, el cambio en el sistema de transportes y la transformación de la organización empresarial se puede convenir que, en el momento actual, el sistema de ciudades tiende a hacerse menos jerárquico.

Asimismo los niveles de externalidad que existían entre las ciudades metropolitanas, las ciudades medias y los pequeños centros se han reducido pero, fundamentalmente se ha ampliado la influencia de las externalidades de las ciudades medias. La importancia de las ciudades medias está asociada básicamente a procesos como la descentralización productiva y funcional y el desarrollo endógeno.

En la actualidad, en un momento de grandes transformaciones en el que la turbulencia y la incertidumbre condicionan la toma de decisiones, la cuestión urbana ha vuelto a centrar el interés a nivel nacional e internacional, pues la ciudad constituye un espacio estratégico para la reestructuración productiva.

Ciudades medias y transformaciones macroeconómicas en la Argentina de los 90

El impacto de la crisis y del ajuste productivo global ha generado el planteamiento de nuevos enfoques que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de discutir las políticas regionales y urbanas de una Argentina en la que se han agudizado los problemas de empleo y reestructuración productiva de ciudades y localidades. Estos nuevos aspectos presentan características singulares debido a los cambios sustantivos que el actual Gobierno ha instaurado desde 1990, que transformará el escenario tradicional en el cual se han desarrollado los debates sobre las problemáticas urbanas y el rol de las ciudades en el nuevo contexto nacional e internacional. La mayoría de las acciones que se están llevando a cabo afectan y transforman la organización socioeconómica territorial y, consecuentemente, las respuestas que las ciudades medias pueden plantear ante el desafío de los cambios.

La reforma del Estado de bienestar va a tener en nuestro país dos etapas, ambas en el marco de la presidencia de Carlos Menem: la primera etapa se trató de una reforma estructural que a comienzos de 1990 involucró la estabilización del tipo de cambio (Plan de Convertibilidad), la privatización de las principales empresas públicas y la desregulación de las actividades industriales agropecuarias y de servicios y la apertura de la economía bajo el paradigma del Estado "mínimo" e impulso de programas de integración regional.

La segunda etapa será anunciada a mediados de 1996 y, si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad, está orientada a extender el ajuste al conjunto de las provincias, llevar a cabo la reforma laboral, tributaria y judicial y a terminar el proceso privatizador, todo lo cual significa una profundización de las reformas estructurales y del modelo neoliberal. Lo singular de esta segunda etapa está dado por el hecho de que se desarrolla en un marco sociopolítico distinto al de la primera, con un marcado problema de desempleo estructural, desagregación

de la coalición menemista y en un marco económico internacional caracterizado por el aumento de la incertidumbre a partir de la crisis asiática.

La lista anterior debería ampliarse a otros temas (sociales, políticos e institucionales), dado el carácter complejo y multifacético del proceso de transformación; pero para no extender la discusión más de lo indicado, se privilegiará una breve presentación de la incidencia de estos nuevos elementos sobre las ciudades intermedias, integrantes del complejo sistema territorial en mutación.

La integración y articulación de las diferentes regiones del país constituirán en los próximos años un desafío en términos de gestión del territorio.

En este ámbito espacial influirá marcadamente la dinámica que está adquiriendo el sistema de ciudades, donde los centros urbanos intermedios comienzan a ser protagonistas de una nueva organización territorial, más aún cuando algunas de ellas constituyen interesantes agrupamientos urbanos. Dicho protagonismo se está produciendo debido al mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, a programas de participación de los gobiernos locales con organizaciones de base para ejecución de obras, a asociaciones para generar consorcios o entes de carácter intermunicipal, a planificación estratégica, a presupuestos participativos, etc. Todos estos fenómenos están mostrando una novedosa articulación público-privado, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales a su gestión.

En una era posfordista de producción flexible, de ciudades globales y nuevos espacios industriales, esta emergencia sugiere una reevaluación de las políticas locales. Se trata de nuevos escenarios donde, al mismo tiempo que se manifiestan señales de innovación, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, de huelgas de empleados públicos, cortes de rutas y explosiones sociales. Por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local y, por otro, el municipio aparece también como punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.

Por ello, la aparición de estos nuevos escenarios generan interrogantes como ¿qué fuerzas están gravitando hacia un mayor protagonismo local? ¿En qué medida estas innovaciones son pura adecuación al ajuste, es decir, una descarga hacia debajo de las tareas y responsabilidades que históricamente detentaban el Estado nacional o provincial o, por el contrario, insinúan perspectivas de gestión alternativa al modelo neoliberal?

Para responder a estos interrogantes podemos pensar en dos factores impulsores de los nuevos escenarios:

1) EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN: la globalización genera cambios en los patrones de localización de las empresas, privilegiando consideraciones territoriales y relaciones más competitivas entre las ciudades, generando nuevos espacios industriales (por ejemplo Zárate). La revolución tecnológica posibilita mayor capacidad de conectividad local-global favoreciendo esquemas multicéntricos y reticulares de intercambio de carácter horizontal-territorial. La globalización genera una nueva estructura de oportunidades, pero también promueve una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Provoca la inquietud de la competitividad en las distintas ciudades por la pérdida de puestos de trabajo, el aumento de la desigualdad social despertando preocupación por la capacitación y la educación como insumos clave de la nueva forma de producir. En lo cultural, el impacto de la globalización genera pérdida de identidad nacional, pero la contrapartida a esta tendencia es la búsqueda de identidad, que privilegia lo local, lo territorial, lo autóctono y tiende a la heterogeneidad y a revalorizar las diferencias locales.

2) EL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL: llevado a cabo desde comienzos de los 90 sobre el Estado central tiene varios impactos sobre lo local. En primer lugar, la estabilización económica a partir del Plan de Convertibilidad se convierte en un fuerte posibilitador de la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión. En segundo lugar, las políticas de descentralización han significado la cesión de competencias a provincias y municipios, lo que significa mayor presión para las comunas, los municipios tienen que hacerse cargo de problemas que tiempo atrás no tenían, tienen que dar respuestas más amplias y afrontar exigencias de eficacia y eficiencia muchas veces sin recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. Debido a las dificultades de orden económico (ajuste) y las crecientes demandas sociales, los municipios se orientan hacia un mayor activismo económico: en principio las preocupaciones se originan en la falta de empleo y de la necesidad de capacitación, de vincular oferta y demanda de mano de obra con las empresas locales, terciarizar la gestión, etc. Lo novedoso es que se intensifica la búsqueda de las potencialidades locales propias, que esa búsqueda de soluciones incorpora a productores, empresarios y organizaciones sociales del lugar para encontrar alternativas de organización económica que amplíen y diversifiquen los negocios locales; que se busca racionalizar el uso de los recursos financieros e intensificar la utilización productiva de los recursos disponibles. Esto da lugar a distintas formas de encarar el desarrollo local: la conformación de distritos industriales (Rafaela), los entes interjurisdiccionales para promover el desarrollo regional, organizar productores, facilitar su acceso al crédito, entre varios municipios, etc.

Todas estas experiencias hablan de la importancia de la configuración de nuevas áreas de solidaridad basadas en lo territorial, económico y cultural y del reposicionamiento de cada ciudad de cara a una competencia económica de carácter global. En este marco, la planificación estratégica supone amplificar la capacidad productiva de una ciudad o microrregión a través de la coordinación e integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación en el que las particularidades territoriales son de suma importancia para desarrollar una capacidad estratégica local.

Para esta capacidad estratégica cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural y una dotación de infraestructuras, así como de un "saber hacer" tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo. Implica también la existencia de condiciones de sustentabilidad ambiental, de calidad regulatoria y de servicios del propio lugar. Se trata de identificar las competencias de base con que se cuenta, de aumentar el valor agregado local y de generar sinergias, como cooperación entre actores sociales para el logro de propósitos compartidos.

En este nuevo contexto, las ciudades revisten una importancia especial, porque desarrollan más competencia entre sí. Las ciudades medias que cuentan con cierta base de recursos materiales propios, es donde se observa un gran dinamismo e innovación en esta orientación al desarrollo local. En este sentido, un ejemplo particularmente interesante es la experiencia de Rafaela.

El Plan Estratégico de Rafaela: su elaboración mediante estrategias de gestión participativa

Esta ciudad se encuentra ubicada en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe, siendo su tercera ciudad en importancia, después de Rosario y Santa Fe; tiene aproximadamente 80.000 habitantes. Ostenta un alto nivel de actividad como centro de una extensa región agrícola-ganadera (centro de la cuenca lechera más importante de la Argentina) y como sede de una intensa actividad industrial, principalmente agroindustrial y metalmeccánica, así como un gran movimiento comercial. Asimismo tiene una posición favorable en el MERCOSUR por su cercanía a los sistemas de conexión de esta gran área comercial.

Las principales ventajas competitivas de Rafaela son la existencia de una "atmósfera productiva dinámica", la capacitación de sus recursos humanos y su capacidad de generar instrumentos de cooperación, formación crecientemente complejos. Tiene, además, un liderazgo económico a nivel regional. Presenta una posición estratégica para el desarrollo de las comunicaciones, aunque muestra un claro déficit en el transporte ferroviario. Existe en Rafaela un modelo de cooperación institucional entre diferentes sectores productivos, el sector público y algunos sectores sociales, que es exitoso en términos de factores positivos generados a los participantes del sistema.

En el sector rural se han detectado los siguientes problemas: minifundios, falta de establecimientos educativos especializados, crisis financiera del sector, falta de representación institucional, deficiente infraestructura de caminos y electrificación y falta de servicios especializados. El Plan Estratégico de Rafaela se inició en Mayo de 1996 con la creación de una Comisión Especial que se encargaría de llevar adelante la elaboración del Plan. Entre los objetivos de la primera fase figura la selección de un número limitado de áreas de intervención interdisciplinaria en las que se intentará concentrar las energías de la comunidad. El objetivo es delinear un diagnóstico de la ciudad pensando ya en las posibilidades reales de transformación con el fin de "hacer de Rafaela una ciudad más competitiva, más humana, más equitativa, más moderna y que ofrezca la mejor calidad de vida a sus habitantes" Desde comienzos del PER, 135 instituciones y centenares de personas han participado de esta tarea, con la colaboración de especialistas locales, nacionales y extranjeros. Tratándose de una actividad en curso, es temprano para sacar conclusiones.

Pero, desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, los gestores locales deberían alcanzar una situación objetivo que les permitiera retornar al desarrollo sostenido, de tal forma que el empleo y la productividad crecieran.

Para ello han de identificar el modelo más adecuado y ajustar a él su propia estrategia, de acuerdo con las características de su sistema productivo, las condiciones institucionales y el entorno socio-político propio.

Bibliografía:

- BOUINOT, J. et BERMILS, B. (1995): *La gestion stratégique des villes, entre compétition & coopération*, Paris, Armand Colin.
- CURBELLO, J.L.; ALBURQUERQUE, F.; DE MATTOS, C.A. y CUADRADO, J.R.; edit. (1994): *Territorios en transformación (Análisis y propuestas)*, Madrid, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo; dir. (1996): *Ciudad y alfoz. Centro y periferia urbana*, León, Universidad de León.
- MUNICIPALIDAD DE RAFAELA (1996): *Plan Estratégico de Rafaela*, Rafaela, Santa Fe.
- ROCCATAGLIATA, J.A. (1997): *Transformaciones recientes en las organización del territorio argentino*, Buenos Aires, inédito.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1993): *Política económica local. Las respuestas de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Madrid, Edit. Síntesis.