

CITAR como:

Manzanal, Mabel, Desarrollo territorial e integración nacional ¿convergencia o divergencia?, en Jose Nun y Alejandro Grimson (comp.) *Territorios, identidades y federalismo*, Edhasa, ISBN 978-987-628-026-6, p.101-110 (183), Buenos Aires, 2008

DESARROLLO TERRITORIAL E INTEGRACIÓN NACIONAL ¿convergencia o divergencia?

Mabel Manzanal

INTRODUCCIÓN

Las profundas transformaciones socioeconómicas operadas en diferentes ámbitos nacionales (tanto en el primer como en el tercer mundo) resultantes de las políticas de liberalización, desregulación y privatizaciones y de los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, Pacto Andino) obligan a repensar el análisis regional, territorial y redefinir las modelos interpretativos existentes, para enmarcarlos en el contexto del presente.

Desde la década de los `90 aparece un renovado discurso en esta temática, que *delega en los 'territorios' y en los actores locales buena parte de la responsabilidad para diseñar la estrategia y comandar el desarrollo local*. Por ello es que *el territorio irrumpe en los discursos y todo se espera de él*. Las nuevas propuestas se modelan desde los territorios, desde sus especificidades e identidades, por eso se habla de un nuevo desarrollo, que se lo denomina desarrollo territorial o usando alternativamente otros calificativos asociados, como “territorial local”, “territorial rural”, territorial institucional”. Conjuntamente, aparecen los discursos que vinculan al territorio con el ambiente, con los actores, con los movimientos sociales, con el poder.

Por todo esto nos preguntamos: ¿cuánto hay de nuevo y creativo en estas propuestas y en cuánto sólo constituyen un discurso modificado pero carente de sentido e interés por una efectiva transformación social y económica de nuestros países?. Y asimismo otra incógnita se perfila: las propuestas centradas en el desarrollo territorial ¿contemplan y favorecen la integración nacional y, asimismo, la del MERCOSUR?. O dicho de otro modo: ¿desarrollo territorial e integración nacional son procesos convergentes o contrapuestos?.

ANTECEDENTES Y CONDICIONAMIENTOS

La historia de configuración regional y territorial de Argentina y en general de América latina muestra una organización territorial con fuertes disparidades regionales y marcados procesos de concentración urbana. Frente a ámbitos de producción modernos y de alta productividad aparecen otros de bajo crecimiento y escasa inserción internacional. Esto repercute en el grado de desarrollo de los territorios y de los habitantes que en ellos producen, trabajan y desarrollan su vida cotidiana.

Paralelamente, el rol cumplido por el Estado en todos los períodos históricos ha sido decisivo, sea por acciones explícitas o implícitas, por presencia o por ausencia. Ausencia que, en realidad, en los hechos ha sido sólo aparente. Pues, aún en aquellos períodos de definida política liberal o neoliberal, basada en la firme postulación de un Estado mínimo y prescindente, el territorio fue severamente estructurado y reestructurado a partir del accionar (por ejemplo, privatizador y desregulador) promovido por y desde el Estado.

En la actualidad, las propuestas que dejan en los “territorios” y en su población buena parte de la responsabilidad de su propio devenir social y económico no resultan creíbles, son poco confiables. Porque carecen de una visión integradora del todo nacional que tenga en cuenta la existencia de significativas magnitudes de población pobre e indigente distribuida a lo largo y lo ancho del país, así como la fuerte polarización y desigualdad social y económica entre los diferentes ámbitos espaciales del territorio nacional y, no menos importante, la permanencia de

prácticas prebendarias asociadas a la gestión política de los mismos territorios. Todas estas realidades constituyen serios escollos en la promoción de desarrollos “endógenos” desde los propios territorios, especialmente cuando se carece de una estrategia política que las englobe y direcciona según sus diferentes posibilidades.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, tanto en América latina en general como en Argentina en particular, estas propuestas se insertan en un contexto sociopolítico de recurrentes crisis y con la “política” cuestionada y bajo la mirada atenta y crítica de la sociedad local. Los recursos públicos, generalmente escasos y normalmente fluctuantes, se constituyen en un tesoro objeto de conflicto político y social en cada ámbito local. Más aún cuando en los mismos se multiplican los pobres, entonces *el territorio* se transforma en la mejor expresión de un ámbito de lucha, de disputa, de poder. Por esto, las prácticas clientelísticas son una realidad que se repite y ejercita en forma generalizada en la mayor parte de los territorios del ámbito nacional. Y estos son los mismos *territorios* que se pretende objeto y sujeto de un desarrollo de nuevo tipo.

BREVE RELATO DE LA CUESTION REGIONAL EN ARGENTINA

La conformación desigual de la Argentina, entre la región pampeana y el resto del país, tiene su origen en la etapa colonial y con el paso de la historia fue tornándose cada vez más evidente. Argentina, ya desde sus primeros 70 años (1810-1880) de vida independiente (que José Luis Romero denomina la “era criolla”¹). estuvo marcada por la disputa territorial, por el enfrentamiento entre los sectores que controlaban el puerto de Buenos Aires y los grupos del interior.

Esta guerra entre caudillos provinciales, esta resistencia a la hegemonía de Buenos Aires, legado de la colonia, se continuó bajo otras formas más allá del 20 de septiembre de 1880, cuando el Congreso Nacional convirtió a Buenos Aires en capital de la República y cuando comienza el período conocido como de la Organización nacional.

Fue durante la Organización nacional y con la pacificación que se consolidó el modelo agroexportador con eje en la pampa húmeda, ayudado por la estructuración física de la infraestructura ferroviaria construida en forma longitudinal y confluyendo hacia el puerto de Buenos Aires. Desde entonces, las desigualdades regionales se profundizaron y consolidaron y las disputas territoriales entre el interior y Buenos Aires, adoptaron otras modalidades, generalmente más pacíficas, y expresadas a través de diferentes negociaciones y coaliciones entre gobernadores de provincias ricas y pobres y el ejecutivo nacional de turno, variando los acuerdos según el momento político y el gobierno en cuestión. De todos modos, la conformación espacial desigual de Argentina no se modificó y en la mayoría de los períodos históricos se consolidó y aún acrecentó.

En general es posible afirmar que el modelo de evolución histórica que han tenido las economías regionales de la Argentina se ha caracterizado por inversiones sin desarrollos innovadores. A las etapas de expansión le han sucedido otras de estancamiento y crisis, sin incorporación de métodos y técnicas que implicaran inversiones de capital de riesgo por parte del sector empresario.

El crecimiento de las actividades económicas regionales ha estado, centralmente, vinculado al aprovechamiento de las opciones blandas: el motor de la inversión de capital fue la obtención de rentas de privilegio, el aprovechamiento de ventajas excepcionales (subsidios estatales, créditos blandos, promoción industrial, renta del suelo diferencial). Y esto ha sido prerrogativa, no de los pequeños y medianos productores, sino de los grandes inversores que supieron y pudieron participar de aquellos sectores productivos que gozaban de preferencias en cada momento histórico (producción agroindustrial -tabaco, azúcar, fruticultura, algodón, yerba

¹ Señala José Luis Romero (2002: 44) “criolla” era la composición social del país que, con la independencia no alteró su fisonomía étnica y demográfica, criollas fueron las tradiciones y la cultura, y criolla fue la estructura económica, en la medida que reflejaba los esquemas de la época virreinal.

mate-, cereales en la frontera agropecuaria -sorgo, soja, oleaginosas en general-, armado de aparatos de electrónica, actividad petrolífera, minería, transporte de cargas).

En el presente, las economías regionales vienen de experimentar profundas modificaciones como resultado de los procesos socioeconómicos de la década del 90: privatizaciones y reestructuraciones de actividades que habían sido el eje del desarrollo en muchas zonas y en sus localidades, los notables incrementos productivos vinculados a grandes inversiones en tierras (favorecidas por los bajos precios de las mismas), los destacables procesos de reconversión productiva para posibilitar la integración con Brasil y el anclaje al Mercosur, las grandes inversiones urbanas (shoppings, hipermercados, barrios privados) operadas en las principales ciudades del interior, las importantes inversiones mineras que han sido las mayores de la historia nacional.

Sectores del capital más concentrado (nacional e internacional) lideraron y lograron beneficios extraordinarios con la reestructuración económica operada: ¿quiénes fueron los beneficiarios de las privatizaciones de los servicios públicos provinciales -aguas, bancos- o de los diferimientos impositivos o créditos subsidiados?, ¿a quién se dirigió el crédito? ¿fueron beneficiarios de este proceso los sectores con acceso facilitado al poder político y al sector financiero?.

Concomitantemente, amplios sectores de población sufrieron una marginación creciente consecuencia de la política económica del período, que llevó a muchos de ellos a la desocupación y a la quiebra. Estos, trabajadores y pequeños y medianos productores y empresarios, son los sujetos de una política territorial a favor de una mayor igualdad social.

Por otro lado, en Argentina, además de las desigualdades regionales preexistentes, la integración en el Mercosur ha favorecido la tendencia hacia mayores desequilibrios, más allá que la integración económica en el Mercosur sea un requisito. En efecto, es un requisito de la inserción en el mundo global del presente. Pero esta inserción debe darse instrumentando formas compensatorias que enfrenten los efectos regresivos hacia los sectores productivos más rezagados y de menor escala. Teniendo en cuenta que la misma “integración” no es viable en un ambiente de extrema polarización económica y social y frecuente o permanente conflicto social.

ACERCA DEL ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA REGIONAL Y TERRITORIAL

Haciendo una breve revisión de la historia del análisis regional, territorial e institucional, observamos que, originalmente, en la economía clásica y neoclásica no estaba incorporado el espacio. Y que, recién avanzado el siglo XX, el tema de las características del espacio y la distancia fue introducido. La cuestión espacial y regional aparece como problema de la política pública luego de la segunda guerra mundial, con la planificación del desarrollo nacional. Con la finalización de la segunda guerra mundial y el comienzo de la Guerra Fría, los gobiernos nacionales deciden enfrentar sus problemas económicos, regionales y sociales, a partir del uso de la planificación del desarrollo nacional y regional.

Las cuestiones que entonces preocupaban eran recurrentes y prácticamente las mismas: a) excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), b) desigualdades regionales (de producción, productividad y consumo), c) “centralismo” político de un área (en general la región circundante a las capitales nacionales). Sus causas recibían distintas explicaciones según las perspectivas teórico políticas: a) dualismo geográfico, o dicotomías espaciales (tradicional/moderno, urbano/rural), b) colonialismo interno (dominación política, social y económica de un área por sobre el resto), c) causación circular acumulativa (hacia el crecimiento o el decrecimiento, Gunnar Myrdal -1957). Y fue en este proceso que surgieron modelos interpretativos, como el de “centro-periferia” de Raul Prebisch en los años 50, el estructural de ILPES-CEPAL (Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América latina y el Caribe), el de intercambio desigual de Samir Amin (1972), entre otros.

De todos modos, desde la década de 1970 comienzan a gestarse visiones críticas referidas a esta planificación (Coraggio, 1989) o a los impactos negativos del modelo de desarrollo sobre las economías regionales (Rofman, 1978 y 1982).

Sin embargo con la hegemonía del modelo neoliberal, avanzada la década de 1970, la cuestión regional desaparece de la política pública en nuestro país y en prácticamente toda América latina. Y sólo recién a mediados de la década de 1990 reaparece un renovado discurso regional. Resurgimiento que viene de la mano del propio neoliberalismo, bajo el rótulo de desarrollo endógeno (de Mattos: 1999) promoviendo fórmulas de mayor competitividad y productividad gestadas desde los mismos territorios y ámbitos locales. Por ello, se centra en la identificación de territorios con condiciones de “atractividad” (Coriat y Taddei; 1995: 333-373) para captar el capital y las inversiones foráneas. Casi paralelamente se puso el acento en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales (Vázquez Barquero: 1986).

Así surgieron nuevos paradigmas asociados al desarrollo local, la descentralización y la participación, ó a la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica.

En todos los casos, el rol de la población local y la producción de conocimiento constituyeron variables estratégicas. Fue en las cuestiones sociales (vinculadas con la atención de los pobres, la desocupación, la salud, la educación) que el Estado comenzó a dejar en manos de gobiernos locales, provinciales, ONG’s y organizaciones de base, las propuestas y la implementación de este aspecto de la política pública. Y en el ámbito de la política social se comenzó con la formulación y gestión “desde abajo”. Sin embargo, aquí también cabe preguntarse: ¿cuánto tuvo que ver en esto la voluntad de aumentar la participación y la decisión a nivel de la población en general?; o si lo que importó fue la disminución del déficit, a través de la reducción del gasto social público al trasladarlo ámbitos locales, muchas veces sin la correspondiente partida presupuestaria (como sucedió con la descentralización de la educación primaria y secundaria). Vale mencionar que muchos aspectos de estas nuevas propuestas se gestaron desde diferentes vertientes ideológicas, algunas más y otras menos contrapuestas. Tanto desde la visión reformista liberal, como desde la neoliberal e incluso desde la economía política radical, aparece un uso repetido de conceptos similares (desarrollo local, sociedad civil, ONG’s, innovación, redes, territorio, instituciones) que se conjugan en diferentes propuestas, que no siempre un analista, aún avezado, puede diferenciar.

El desarrollo territorial, local, deja atrás el planeamiento regional del período anterior, el análisis de los sectores económicos, de las cadenas empresarias, de los circuitos de acumulación regional. Este pensamiento tiene su referente en los distritos industriales marshalianos del centro-norte de Italia y luego se encauza hacia el localismo (Pfr. Veiga, 2002: 10). Estas nuevas visiones postulan que los ámbitos locales, en general, contienen una cualidad intrínseca (por la contigüidad, identidad, vecindad, comunidad de intereses económicos, sociales y culturales de sus actores) que potencia la generación y desarrollo de relaciones, articulaciones y redes sociales. Y que es en la conformación de estas tramas de vinculación social y económica dónde anida el germen de un desarrollo de nuevo signo, con mayores posibilidades para promover nuevas capacidades, innovaciones y tornar “competitivo” al territorio, tanto dentro del contexto nacional, como regional e internacional.

PREGUNTAS Y REFLEXIONES

En todas estas perspectivas está, explícita o implícita, la concertación público - privada a través de la promoción de las relaciones entre los actores locales, la movilización de la población, la cohesión social, la identidad cultural, la colaboración entre instituciones, la formación de redes; cuestiones consideradas clave para el desarrollo local. Y que de algún modo pueden ser vistas como *formas de cohesión y de integración, pero a nivel de cada territorio individual y no necesariamente para el conjunto de los espacios que conforman el territorio nacional.*

Desde estos enfoques, el “territorio” interactúa *directamente* con los actores del mundo “globalizado”. Porque se trata sólo de aquéllos *territorios* que tienen capacidad de gestión; tanto

porque disponen de “productos” que interesan y trascienden las fronteras nacionales, como porque las empresas globalizadas buscan promover el vínculo directo con “sus proveedores”, sin controles legales, ni institucionales provenientes de otros órdenes de gobiernos, de otras jerarquías nacionales o estatales. Este modelo se busca difundirlo y repetirlo con cada territorio que puede ser considerado “competitivo” a nivel internacional. Por ello nos preguntamos, si estos *territorios* privilegiados negocian directamente con las empresas globalizadas, con los territorios de otros Estados, con agentes particulares: ¿cuál es el rol del Estado nacional?, ¿garantizar la libre circulación entre los territorios y el mundo globalizado?, ¿es ésta una propuesta que impulsa la integración nacional?. Pareciera que no. Y en este sentido también nos preguntamos acerca de la trascendencia de la integración nacional en el mundo futuro, en los próximos 100 años?.

Inevitablemente, aumentan los interrogantes: este proceso a favor de los territorios ¿conducirá a una efectiva y mayor democratización de los ámbitos locales? O, por el contrario ¿se profundizará la des-responsabilización del Estado y con ello, el consecuente incremento de la desigualdad social y espacial?. Efectivamente, ambas alternativas son posibles, la disputa de poder y hegemonía en los territorios, en el ámbito nacional y en el mundo continuará y su devenir es difícil de predecir. Ya que, por un lado, es cierto que la apertura directa, sin intermediaciones, al mundo globalizado, no puede tener otra consecuencia que profundizar la marginación, la precariedad y el aislamiento de aquéllos que se encuentran en condiciones desventajosas en términos sociales, políticos, económicos y productivos. Pero esto mismo puede favorecer el surgimiento de nuevos actores que se constituyan en los *sujetos del cambio social*. Focalizando en los aspectos contradictorios de las propuestas del presente, observamos que promueven mayor participación y organización de la población local, lo cual puede constituirse en una oportunidad, en la “otra cara” de este presente a veces agobiante. En tanto, mayor participación y organización implica la gestación simultánea de mayores grados de conciencia y autonomía entre los pobres y pequeños y medianos productores y empresario. Es un desafío y una esperanza que en estos nuevos actores anide el germen de la autonomía, de la lucha por constituirse en “sujetos” de movimientos y procesos que conduzcan a la transformación y al cambio social.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN Samir (1972), *Le développement inégal*, Paris, Anthropos
- CORAGGIO, José Luis (1989). “Los términos de la cuestión regional en América Latina”, en Coraggio J.L., Federico Sabate, A. y Colman O. (edit), *La cuestión regional en América Latina*, CIUDAD, IIED AL, Quito.p.1-42.
- CORIAT B. y D. TADDÉI (1995). *Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial*, Alianza Editorial, ISBN 950-40-0135-1, Buenos Aires, 467p.
- DE MATTOS, Carlos (1999). “Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia” en Barbeito, Geymonat y Roig, *Globalización y políticas de desarrollo territorial*, Universidad Nacional de Río Cuarto, ISBN 950-665-126-4, Río Cuarto, pp. 13-38.
- MYRDAL, Gunnar (1957), *Economic Theory and the Underdeveloped Regions*, London, G. Duckworth.
- ROMERO, José Luis. 2002. Breve historia de la Argentina, Fondo de Cultura Económica, 7ª ed. Buenos Aires.
- ROFMAN, Alejandro (1978 [1974]), “Concentración y centralización espacial en América Latina”, en ILPES, ILDIS, *Planificación regional y urbana en América Latina*, México.
- ROFMAN, Alejandro (1982), “Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina”, en *Cuadernos del CEUR 7*, CEUR, Buenos Aires.
- VÁZQUEZ BARQUERO (1986). “El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España” en *Estudios Territoriales 20*, pp. 87-110. Veiga, 2002