

NOTICIAS Y COMENTARIOS

LAS NUEVAS FORMAS DE INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN URBANA EN EL CONTEXTO DE LAS REGIONES-CORREDOR*

Introducción

Los convenios multinacionales, binacionales y los corredores de comercio resultantes, son un vínculo dinámico de transformación para alcanzar la economía sostenible y el desarrollo social en los nuevos bloques económicos de América Latina. Las ciudades son —sin lugar a dudas— los actores principales que crean y concentran las oportunidades económicas y estimulan el desarrollo de esos corredores de comercio.

Se puede asegurar que la activación de ciudades pequeñas, medianas y grandes con su variedad de problemas, está relacionada con el papel de las ciudades como *nudos* en la compleja trama geográfica que trazan los nuevos corredores de comercio. De muchas maneras, la sostenibilidad de este desarrollo urbano es contingente: el éxito dependerá del tipo de políticas y la orientación que se le dé al manejo de los corredores.

Por ese motivo, se considera que las *políticas de desarrollo local* —entendidas como acciones de gobierno orientadas a valorizar los recursos del territorio en un ámbito local y a promover iniciativas de desarrollo sustentable con relevante *participación de los actores socia-*

* Estas reflexiones derivan del proyecto CIUDADES Y CORREDORES DE COMERCIO, aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Cuyo entre 1999 y 2002 y las múltiples actividades de investigación y capacitación desarrolladas en torno al proyecto PROCORREDOR, apoyado por la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de OEA, desde 1998., ambos bajo la dirección de la autora. Un documento preliminar fue presentado como «Local development in the integration context: i mpact upon marginal urban area», en: Study Group on «Development Issues in marginal regions II: policy and strategies» U. G. I. Tomo I. Editorial de la Fac. de Filosofía y Letras, UNCuyo. Mendoza, (Arg) y Santiago (Chile).

les— pueden llegar a cumplir un papel estratégico en el contexto de los procesos de integración que se están produciendo en la actualidad.

La *participación local* en la gestión urbana, implica una comunicación interactiva entre los representantes de las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil organizada de un área local, con la finalidad de formular y gestionar propuestas de desarrollo y de ordenamiento territorial, para el área de su influencia.

En el contexto de los procesos de integración y reestructuración, estas herramientas —participación y desarrollo local— constituyen una garantía de conocimiento y compromiso sobre los aspectos ambientales, económicos, culturales y sociales, que son apreciados por la comunidad local para la satisfacción de sus necesidades.

En cuanto herramientas, pueden ser utilizadas para diversas situaciones de demanda social y para formular programas y proyectos que apoyen el desarrollo sostenido y sostenible del área, reduciendo la marginalidad.

En una primera instancia, sin embargo, parece difícil concebir el desarrollo local como respuesta cuando se trabaja a nivel internacional, tal como ocurre en la organización de bloques económicos tipo MERCOSUR, donde las escalas de decisión aparentemente escapan a los gobiernos locales.

Sin embargo, se ha insistido en todos los campos, que los procesos de descentralización y de apertura nacional que se dan simultáneamente, son un desafío para todas y cada una de las comunidades locales, en cuanto es necesaria una profunda reflexión sobre la naturaleza de sus posibilidades dentro de los nuevos modelos de relación propuestos.

Se estima que de la respuesta elaborada puede depender que se logre realmente una inserción del territorio urbano en el nuevo modelo o bien, por el contrario, aparezca una condena permanente a nuevas formas de marginación.

Las ciudades argentinas frente al nuevo modelo territorial

Aun cuando en numerosas oportunidades se ha cuestionado hacia el futuro la permanencia o no de la política de bloques económicos —particularmente en el MERCOSUR— no podemos dejar de reconocer los cambios que estos bloques han generado en la organización del territorio

y también que *aun cuando éstos se disolvieran políticamente sería muy difícil volver a las situaciones anteriores, tal como estaban planteadas.*

Por otro lado, se debe reconocer que si bien es cierto la pertenencia o no a los nuevos corredores o ejes no es el factor decisivo o el único para el desarrollo urbano, es evidente que la participación de las ciudades en el desarrollo exitoso de un corredor de comercio es una opción deseada, una oportunidad que no debe ni puede ser desaprovechada, particularmente para salir de la situación crónica de déficit estructural económico que atraviesan los diferentes países, en particular Argentina.

En consecuencia, a nivel de asentamientos urbanos, que son los que lideran en la práctica los procesos de transformación territorial, interesaría identificar:

- Cuál es la *posición* que ocupa cada ciudad en el nuevo modelo de organización territorial generado por la reestructuración regional y vigencia del Mercosur.
- Cuál es la *situación* que tendría (positiva o negativa) en el contexto de las nuevas relaciones socio-productivas emergentes.
- Cuáles son los *recursos* (naturales, ambientales, humanos, económicos, de organización, etc.) que permitirían reposicionarse para insertarse en los nuevos modelos.
- Qué *posibilidades y/u oportunidades* puede tener cada ciudad, en el corto y mediano plazo, de mejorar o ajustar su funcionamiento.
- Cuáles son las *acciones* que pueden desencadenarse desde el gobierno y la comunidad local para incentivar los cambios, los procesos de adaptación y las conductas de la comunidad con el objetivo de reducir el riesgo, mantener una adecuada calidad de vida y una economía dinámica y ambientalmente sustentable.

a) *La estructura del nuevo modelo de organización territorial*

La integración de países generada por la formación del bloque MERCOSUR, ha insertado nuevos componentes de comercialización entre mercados dinámicos con importante volumen de población. Particularmente entre Brasil, y Argentina como actores principales; se añade Chile, que está haciendo fuertes inversiones en estos países para parti-

cipar, no tanto de la integración territorial como de las ventajas de servir a un mercado en crecimiento.

Los nuevos ejes de comercialización internacionales, han generado *corredores de circulación y de comercio* que constituyen «una nueva clase de región. No son producto del planeamiento teórico y su práctica»... «Más bien, éstos son cada vez más el resultado de las decisiones descentralizadas, guiadas por el sector privado, entendiendo los cambios y la competitividad del mercado, las ventajas comparativas en materia prima, la capacidad de producción y el acceso a los mercados como los estímulos básicos del proceso»¹.

En territorio argentino, los corredores de comercialización rompen con la estructura del modelo puerto-concéntrico que caracterizó al país durante todo los siglos XIX y XX creando componentes transversales que unen los mercados regionales internos indistintamente a los puertos del océano Atlántico y Pacífico.

Los más dinámicos y sobre todo los que han sido estudiados y aceptados por las políticas nacionales son:

— *Corredor Central*: la salida al Pacífico y el acceso a los puertos brasileros, ha creado esta región- corredor que atraviesa las principales zonas productivas del país con diferentes variantes: Valparaíso-Mendoza-Paso de Los Libres-Porto Alegre-otros, o bien Valparaíso-Mendoza-Buenos Aires-Montevideo-Porto Alegre-otros.

Este corredor ya era explotado por numerosas provincias argentinas, particularmente las *cuyanas y del centro*, para hacer llegar sus productos al mercado brasiler; por otro lado, por Brasil para llegar con sus productos a los clientes chilenos. El levantamiento de las barreras impositivas y el nuevo arancel común, han dinamizado este corredor.

Por otro lado, el comercio —incrementado sustancialmente en los últimos años— ha sido capaz de integrar a las *provincias mesopotámicas* a un modelo diferente, superando la parálisis del modelo tradicional que les era adverso. Hoy son escenario de importantes inversiones en infraestructura, para generar alternativas de conexión con Brasil (coronamiento presas Yaciretá y Gabarí, puente Rosario-Victoria, acceso a la exclusiva de la Presa Salto Grande sobre el río Uruguay).

¹ Bender, Stephen: «Corredores de comercio: surgimiento de una nueva unidad territorial de planificación para el desarrollo regional en América Latina». Revista Cooperación Internacional Nro.4, Madrid, España, 1999.

Corredores Comerciales
del MERCOSUR
Argentina

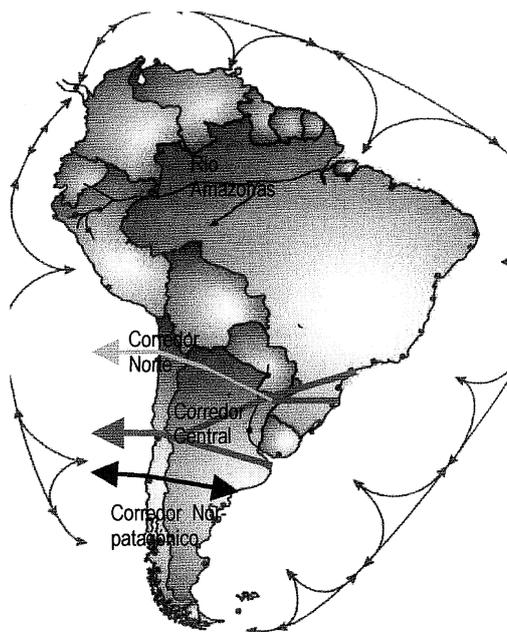


FIG. 1.—Principales corredores de comercio de Argentina.

— *Corredor del Norte*: constituye una alternativa planteada para el mediano plazo, ya que demanda una serie de inversiones importantes para crear y mejorar su traza.

La necesidad de pavimentar las principales rutas, la corrección de los ríos Bermejo y Pilcomayo, la instalación de servicios y equipamientos para el paso cordillerano que facilita la conexión con Antofagasta, han llevado a Argentina a retomar algunos antiguos proyectos formulados con apoyo del Departamento de Desarrollo Regional de la O.E.A. (década del 70-80) sobre la integración con Bolivia y Paraguay².

² O.E.A.: Planificación del Desarrollo Regional Integrado. Directrices y estudios de casos extraídos de la experiencia de la O.E.A. Departamento de Desarrollo Regional, Secretaría Ejecutiva para asuntos económicos y sociales. Washington DC. 1984.

Así también, los proyectos de integrar el Gran Norte (provincias del N.O., Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Corrientes y Misiones³), mejorando además el corredor ferroviario interoceánico «Tren de la Confraternidad», impulsado por las provincias del N.O. Este corredor se une, en el sector N.E., con el corredor Central anteriormente descrito.

— *Corredor Nor-Patagónico*: también constituye una estrategia de inversión de mediano plazo que servirá para unir el Puerto de Bahía Blanca con Neuquén, recorriendo el alto valle del Río Negro. La salida hacia el Pacífico se encuentra en la extensión del ferrocarril Trasandino del Sur —Zapala-Pino Hachado-Lonquimay— para alcanzar los puertos chilenos (Concepción - Talcahuano, Osorno).

Tiene como alternativa, el puente territorial intermodal San Antonio Oeste-Bariloche-Concepción. Incluye los proyectos de mejoras y profundización de accesos portuarios y de canales de navegación, de los puertos de Bahía Blanca, Quequén y Mar del Plata. Este conjunto de enlace intermodal, asegurará la salida hacia el Oeste de la producción del sur de la provincia de Buenos Aires, del Alto Valle del Río Negro, y a largo plazo, de la producción patagónica en general.

Las obras están integradas en los proyectos nacionales de Ordenamiento Territorial, desarrollados por la Secretaría de Acción de la Presidencia de la Nación⁴, la financiación prevista en las propuestas del Plan de acción 1995-99 y constituyen la base de sustentación de los programas argentinos para la integración física al nuevo modelo de desarrollo del MERCOSUR.

En territorio chileno, por otro lado, se han planteado otras alternativas de organización que permiten el paso de mercaderías desde Brasil, directamente por el Norte, *sin pasar por territorio argentino*.

— *El corredor terrestre Chile-Brasil*, tratado en particular en la III Conferencia Interparlamentaria y Empresarial del Cono Sur, que tuvo lugar en Cuiabá, capital del estado brasileño del Mato Grosso, en el mes de julio de 1995, constituye una iniciativa que propicia realizar

³ C.F.I.: Primer encuentro nacional de políticas territoriales, Buenos Aires, 1986.

⁴ Programa Políticas de Ordenación Territorial: Bases para la formulación de una estrategia de Ordenación Territorial. Documento de trabajo. Primer avance. Secretaría de Acción de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia de la Nación, Dirección de Estudios y Proyectos, Dirección de Proyectos de Coordinación. Bs.As., 1995.

la correspondiente presentación conjunta de los gobiernos de Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile, ante instituciones financieras como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo para completar esta obra.

Tal modalidad permitirá que Paraguay y Bolivia —que presentan problemas más agudos de fondos para mejorar sus rutas— consigan las partidas presupuestarias necesarias mediante los aportes externos logrados en conjunto.

Mientras, Brasil y Chile proseguirán con el plan de ejecución de sus propias carreteras —ya en marcha para los próximos años— que figurarán como contraparte de los eventuales recursos que se puedan conseguir a nivel internacional, ya que para ellas se dispone de remesas estatales.

Este emprendimiento, según los diplomáticos chilenos, hará posible consolidar la aspiración de contar con un corredor vial que conecte el centro-oeste brasileño con el norte chileno. Los estados del Mato Grosso y Mato Grosso Sur —que producen fundamentalmente soja, carne y maderas— son dos de los principales interesados en que la idea prospere, ya que implicará rebajas importantes en materia de fletes, porque tendrán alternativas respecto de las antiguas rutas del Estrecho de Magallanes, el canal de Panamá y el Océano Índico, y serán más competitivos al reducir los costos de transporte.

Para Chile⁵, se facilitaría además, un acceso más expedito a Brasil, mientras que para Bolivia implicaría relevantes ventajas como oferente de servicios complementarios.

Desde el punto de vista estratégico, este proyecto, da respuesta a las antiguas y nunca aceptadas expectativas de Bolivia para lograr su salida al mar y a las ambiciones geopolíticas de los gobiernos militares de Brasil, para unir el Atlántico con el Pacífico, como fuera planteado en la década del 50 y 60, en los antecedentes de los proyectos de incorporación del espacio amazónico a la vida económica brasilera⁶.

Para Argentina, la consolidación de este proyecto puede traer distintas consecuencias en el tiempo:

⁵ Corvalán Quiroz, A. Una mirada regional al cambio de década y sus proyecciones al siglo XXI. PET V Región, OIKOS 1999.

⁶ Foucher Michel: La mise en valeur de l'Amazonie brésilienne. En *Problemes d'Amérique Latine, Notes et Etudes Documentaires*. N.4110-4111, La Documentation Française, Paris 1974. Pag 71.

1. Posibilidades de integrar las provincias del N.O. y Centro Argentino al Corredor Bioceánico Chile-Brasil, dejando para más adelante el trazado del Corredor Norte (Argentina).
2. Reposicionamiento de las economías del N.O. y Centro Norte que quedarían excluidas, de otra manera, de las áreas beneficiadas por el nuevo modelo si no logran conectarse en forma efectiva.

Pero también trae muchos *interrogantes*, ya que si se consolida este corredor —situación bastante probable a mediano plazo— muchas de las corrientes comerciales brasileras y chilenas que hoy se espera ver pasar por territorio argentino, se canalizarían por el Norte aprovechando las menores distancias y las ventajas competitivas de una salida directa al Pacífico y su zona de influencia con costos de transporte sustancialmente más bajos.

Hoy las *provincias y municipios beneficiados* por el Corredor Central están trabajando arduamente para reforzar los servicios del mismo a través de las inversiones necesarias —generalmente importantes— para servir con ventajas a estas corrientes comerciales y garantizar su continuidad en el tiempo⁷.

Pero:

- ¿En qué medida estas inversiones no se encontrarán sobre-dimensionadas o inutilizadas, si se produce una baja considerable en la oferta de circulación, por la habilitación de este nuevo corredor?...
- ¿No sería también necesario reforzar las inversiones en la zona Norte argentina?..
- ¿No deberíamos ya estar participando de los proyectos propuestos por estos países para captar los beneficios y reposicionar nuestras acciones en el resto del país?..

⁷ No todos los corredores de comercio que existen o los que están propuestos crecerán y prosperarán; solo aquellos que logren desarrollar ventajas comparativas y competitivas a través de la interacción dinámica de múltiples variables económicas, sociales y políticas. Y como nunca antes, el manejo del medio ambiente, la preocupación por la salud y los beneficios sociales estarán yuxtapuestas con preocupaciones económicas y políticas para definir esas ventajas comparativas.

¿Tendrán las ciudades vinculadas a estos corredores la suficiente capacidad para desafiar los retos del desarrollo? ¿Seguirá dependiendo de un acercamiento centralizado urbano? ¿O esta vez es el proceso de integración a un contexto geográfico más grande, a un conjunto de nuevas ciudades, de sus áreas periféricas y a una diversidad de recursos transformados en bienes y servicios los que comandan el desarrollo?... en Bender, Stephen, op. cit. p. 2.

- ¿Es que quizá ya deberíamos estar pensando en qué pasará con Patagonia de prosperar todas estas alternativas?... De hecho ya hay propuestas internacionales de separarla del país.

Estas y muchas preguntas más pueden ser formuladas. Pero, por el momento, parecen no interesar al gobierno nacional, preocupado prioritariamente en resolver la *vinculación del Gran Buenos Aires* con sus vecinos de Uruguay y Brasil como el único mecanismo para garantizar el funcionamiento del país y reposicionarse en el nuevo modelo.

Tampoco parecería interesar demasiado el observar qué pasa con Santa Fe, Córdoba, y particularmente con el resto de la provincia de Buenos Aires, líderes tradicionales de las exportaciones argentinas. Ya aparecen algunas propuestas de consolidación regional al respecto, como el proyecto de unir Córdoba con Rosario a través de autovías. Lamentablemente hoy las autoridades nacionales no participan en estos temas y por ende no destinan esfuerzos y capitales para resolver estos desafíos.

Lo cierto es que aparecen jurisdicciones provinciales que tienen probabilidades de dinamizarse —llamemos a éstas *provincias «beneficiadas»* como ha sido habitual— y áreas que quedarán marginadas —*provincias «perdedoras»* o en desventaja— dentro del nuevo modelo territorial que resulta de la integración del MERCOSUR.

b) *Posición de cada ciudad: inclusión-exclusión a nivel del sistema de ciudades*

Dentro del esquema territorial en formación, no todas las ciudades del país tendrán, en consecuencia, las mismas oportunidades, según su posición y sus posibilidades de relacionarse con el conjunto. Incluso es posible prever que se producirán diferenciaciones dentro mismo de las áreas beneficiadas.

Si tenemos en cuenta las posibilidades que cada ciudad tiene de establecer relaciones dinámicas con el nuevo esquema regional y con el sistema de ciudades en proceso de reposicionamiento, podemos observar que es posible prever *diferentes niveles de integración urbana y diversas formas de marginalidad de las ciudades*, dentro del nuevo modelo territorial emergente.

1. *Diferentes niveles de inclusión urbana*

Es posible identificar por lo menos tres niveles que son interactuantes entre sí. Contienen en conjunto, ciudades que son responsables de servir al área de mayor dinamismo relativo, en formación:

1. Un primer nivel de integración se da entre *ciudades grandes*, de más de tres (3) millones de habitantes. En este caso *dirigiendo el sistema*, las líneas de fuerza se mueven entre Río de Janeiro-San Pablo, Buenos Aires-Montevideo y Santiago de Chile. Definen un área de dinámica espacial que marca el centro de gravedad del sistema de relaciones.
2. Un segundo nivel de integración está dado por *centros intermedios* con una posición estratégica dentro del sistema territorial y sus corredores, con un volumen de servicios y de población capaces de *complementar regionalmente* a estas líneas de fuerza.

Se trata de un conjunto de ciudades entre 500.000 y 3.000.000 de habitantes, entre las que podemos contar a Bello Horizonte, Campo Grande, Curitiba y Porto Alegre en Brasil; Asunción en Paraguay; Resistencia-Corrientes, Santa Fe, Rosario, Córdoba, Mendoza en Argentina y Viña del Mar-Valparaíso en Chile.

3. Un tercer nivel de integración se produciría en ciudades menores que se vinculan con las anteriores —dentro del área beneficiada por los corredores y por la mayor actividad— organizando *áreas de servicio y de producción de alcance local*.

Estas ciudades, menores a 500.000 habitantes, son aquellas que están bien vinculadas al sistema urbano mayor; en especial las que gozan de los beneficios de una red vial de conexión pavimentada, que facilita el acceso a los nuevos mercados y que, por otro lado, pueden completar el esquema canalizando la producción hacia los nuevos corredores.

2. *Diversas y nuevas formas de exclusión de las ciudades*

Podemos identificar distintas situaciones:

- *Primer nivel de marginalidad*: se produce en aquellas ciudades menores que —aún dentro de las denominadas áreas beneficia-

das— no gozan de la posibilidad de vincularse en forma directa a través de caminos pavimentados o en buenas condiciones, con las ciudades que forman los sistemas mayores.

Estas localidades dependen en alguna medida de las demandas potenciales que el resto del sistema urbano descrito anteriormente, pueda tener sobre ellas. O bien, del esquema de oferta complementaria que pueda cada una desarrollar con su propio esfuerzo.

Sólo así, se podría justificar la canalización de recursos financieros nacionales o internacionales para completar la infraestructura que les hace falta para vincularse. Ej: Malargüe en la provincia de Mendoza, Deán Funes en la de Córdoba.

- *Segundo nivel de marginalidad*: está dado por los agrupamientos urbanos intermedios vinculados a corredores que están en vías de ser concretados o bien sólo en proyecto D (Norte y Nor-Patagónico).

La situación de mediano plazo, crea condiciones de incertidumbre en las posibilidades de ejecución de los proyectos que resultan vitales para la integración de las ciudades al nuevo modelo.

En estas condiciones se encuentran numerosas ciudades de distintas regiones del país: Federación en Entre Ríos, San Rafael y General Alvear en Mendoza, Esquel y el Bolsón en Río Negro, Tartagal y Orán en Salta, Villa Castelli, Roque Saenz Peña y Monte Quemado en Chaco, Cruz del Eje en Córdoba, Neuquén, Gral Roca, Trelew en la Patagonia.

En ellas resulta difícil imaginar un despegue dinámico; más bien predomina el modelo de inversión tradicional —que privilegia la disponibilidad de servicios urbanos para la población residente— más que los equipamientos que son capaces de reestructurar la ciudad, dinamizar su economía y la de su área de influencia. Hoy son zonas donde los indicadores de desempleo señalan una situación muy crítica.

- *Tercer nivel de marginalidad*: corresponde a aquellas ciudades capitales de provincias, que están situadas fuera del área de influencia de los corredores o del área de mayor actividad.

Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Viedma, quedarán marginadas del nuevo modelo territorial en formación.

El esfuerzo para integrarse será muy grande, por lo que es posible pensar que —de no mediar políticas creativas y correcti-

Niveles de INCLUSIÓN urbana	Ciudades principales	Niveles de EXCLUSIÓN urbana	Ciudades principales
<p>1.º Nivel: Grandes ciudades (+3 millones de habitantes).</p> <p>— Dirigen la economía del sistema Internacional.</p> <p>— Definen el área de intercambio mayor.</p> <p>— Centros de gravedad del sistema de relaciones nacionales e internacionales.</p> <p>— Centros de servicios internacionales.</p>	<p>Argentina: Buenos Aires.</p> <p>Brasil: Sao Paulo, Río de Janeiro.</p> <p>Chile: Santiago.</p> <p>Uruguay: Montevideo.</p>	<p>1.º Nivel: Ciudades menores instaladas en áreas beneficiadas por el nuevo modelo.</p> <p>— Sin vinculación a las redes primarias de circulación, en especial a las de buena calidad.</p> <p>— Dependen de la demanda ocasional desde las ciudades mayores y mejor posicionadas.</p> <p>— Sin oferta propia complementaria.</p>	<p>Ejemplos en Argentina: — Malargue-Mendoza. — Dean Funes, Córdoba. — San Antonio: Chubut. — San Francisco-Luján: San Luis.</p>
<p>2.º Nivel: Ciudades intermedias (300.000 y 3 millones/hab.).</p> <p>— Complementan los servicios de las anteriores para servir a la región-corredor.</p> <p>— Definen el sistema de nodos de apoyo regional.</p> <p>— Ofertan servicios especializados.</p>	<p>Argentina: Resistencia-Corrientes, Santa Fe-Rosario, Córdoba, Mendoza.</p> <p>Brasil: Bello Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Porto Alegre.</p> <p>Chile: Valparaíso-V. del Mar.</p> <p>Paraguay: Asunción.</p>	<p>2.º Nivel: Ciudades intermedias y menores vinculadas a corredores en vías de construcción. (Norte y Nor-Patagónico.)</p> <p>— Modelo de inversión tradicional.</p> <p>— Sin desarrollo de actividades innovadoras.</p> <p>— Altos niveles de desempleo por cambios en los mercados regionales y nacionales.</p> <p>— Incertidumbre en las inversiones.</p>	<p>Ejemplos en Argentina: — Federación-Entre Ríos. — San Rafael-Gral. Alvear-Mendoza. — Esquel-Bolsón: Río Negro. — Tartagal-Orán: Salta. — V.Castelli-R.S.Peña-Monte, Quemado: Chaco. — Cruz del Eje: Córdoba.</p>

FIG. 2.—Posición de cada ciudad: inclusión-exclusión del sistema de ciudades 2002.

Niveles de INCLUSIÓN urbana	Ciudades principales	Niveles de EXCLUSIÓN urbana	Ciudades principales
<p>3.º Nivel: Ciudades menores (- de 300.000 habitantes).</p> <ul style="list-style-type: none"> — Completan los servicios de las áreas vinculadas al sistema anterior, por demanda. — Definen el sistema de nodos de apoyo local primario. 	<p>Argentina: ejemplos: Río Cuarto, V. María, B. Blanca, otros.</p> <p>Brasil: ejemplos: Santa María, Canoas, Campo Grande.</p> <p>Chile: ejemplos: Los Andes, Copiapó, Iquique, etc.</p> <p>Uruguay: ejemplos: Colonia, Rivera, otros.</p> <p>Paraguay: ejemplos: Foz Iguazú, Encarnación.</p>	<p>3.º Nivel: Ciudades menores o capitales de provincias fuera del área de influencia de los corredores o del área de mayor actividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Esquema económico dependiente (subsidiarios). — Escasos recursos naturales valiosos. — Transferencia de ingresos desde las prov. ricas. — Marginalidad histórica en el modelo anterior. 	<p>Ejemplos en Argentina:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Rawson-Pto. Madryn: Chubut. — Santiago del Estero-S. Estero. — Santa Rosa-La Pampa.
		<p>4.º Nivel: Ciudades pequeñas en provincias no beneficiadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Pérdidas históricas de población activa por migración. — Falta de inversiones. — Bajo protagonismo en el modelo anterior. 	<p>Ejemplos en Argentina:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Fortuna-Navia: San Luis. — Villa Dolores: Córdoba. — Tostado: Santa Fe. — Añatuya: Sgo. del Estero. — Catriló: La Pampa. — Coronel Suárez: Buenos Aires.

Fig. 2.—Posición de cada ciudad: inclusión-exclusión del sistema de ciudades 2002 (Continuación).

vas— continuarán dándose las transferencias de ingresos desde las provincias más ricas. Situación que habitualmente se ha registrado en nuestro país, a través de la asistencia e intermediación del gobierno nacional

A pesar que los subsidios y demás formas de paternalismo económico parecen estar desterradas en Argentina, estas provincias estarán fuera de las posibilidades generales de desarrollo propuesto por el modelo. De alguna manera habrá que pensar qué es posible hacer para mantener una calidad de vida adecuada en sus ciudades y prever hacia dónde se canalizarán las nuevas pérdidas demográficas que puede esperarse en ellas.

- *Cuarto nivel de marginalidad*: se encuentran en este nivel las ciudades pequeñas que están insertas en las provincias no beneficiadas por la organización territorial en formación.

Quizá sea éste el caso más dramático de marginación, ya que casi podríamos decir que coinciden, en un alto porcentaje, con localidades argentinas que ya estaban en estas condiciones antes del proceso de reestructuración.

Pero, *se añade* en este caso —y esto es lo novedoso— un número muy importante de ciudades de la provincia de *Buenos Aires*, del este de la provincia de *La Pampa* y del norte de *Santa Fe*, que habían sido zonas líderes en el modelo agro-exportador dominante durante el siglo xx. En estas ciudades, las pérdidas demográficas son evidentes, particularmente en el último periodo Intercensal, en que se acentúa este fenómeno en una forma alarmante⁸.

Estrategias de desarrollo local: aportes para superar las situaciones de marginalidad

En los dos niveles de *inclusión-exclusión* analizados, es evidente que la misma no se presenta en forma mecánica-automática, o por la valorización-desvalorización de ciertas posiciones sino, en particular, por *la actitud de las comunidades urbanas* frente a los nuevos estímulos.

⁸ Gray de Cerdán Nelly: Impacto de los cambios político-económicos en la organización urbana y territorial argentina. ¿Perspectivas de progreso o nueva marginación? Secretaría de la Presidencia, U. de Mar del Plata, Bs.As. 1994.

La reacción —tardía o temprana— de las diversas regiones comandadas por los conjuntos de ciudades, puede ser el detonador de una situación de *inercia*, de *crecimiento* o de *abandono*. En pocas palabras: *las comunidades locales son responsables* de su situación futura.

Si el objetivo de cada comunidad local es conservar o acrecentar su calidad de vida, es indudable que:

- reducir la pobreza,
- evaluar las alternativas que le ofrece el nuevo modelo,
- calcular los costos que deberá afrontar para integrarse,
- en qué condiciones debe darse la reconversión de su estructura productiva,
- qué estímulos debe aceptar para reactivar o iniciar una actividad económica innovadora.

son temas de reflexión obligada, tanto para las zonas en proceso de *integración* como para aquellas que tienen como expectativas inmediatas, diferentes niveles de *marginalidad*.

En *ambas situaciones, el desarrollo local y la participación*, actúan como elementos estratégicos, para superar las situaciones planteadas, en la medida que permiten:

1. *Ajustar las situaciones de las ciudades con posibilidades de integración*

No es suficiente estar bien posicionado en el nuevo sistema. Es necesario desarrollar un conjunto de conductas que faciliten la incorporación de todos los grupos urbanos, hagan posible minimizar los impactos no deseados al interior del sistema, preservar los ecosistemas que soportan las comunidades urbanas y sobre todo, elaborar líneas creativas de utilización-preservación de recursos productivos.

Es decir, *hacer viable la integración*, a través de programas y proyectos locales participativos.

2. *Reducir la pobreza en las áreas marginales*

El nuevo modelo privilegia la economía abierta, donde el mercado de exportaciones internacionales parece ser el motivo central de la orga-

nización económica. No debemos sin embargo pensar que todas las ciudades pueden equiparse para servir a estas tendencias.

Es más: se diría que no es tampoco conveniente; no se puede descuidar el mercado interno, que si bien hoy está reducido en su demanda de bienes y servicios, puede constituir un excelente medio para generar ingresos y empleo. Es necesario en consecuencia, que la reflexión local sea capaz de:

- Buscar *alternativas de actividad para el mercado interno*, capaces de captar ingresos urbanos para mantener la calidad de vida.
- Introducir, en la medida de las posibilidades, *servicios a actividades innovadoras* como el turismo, las artesanías, etc. Actividades no tradicionales que, sin embargo pueden convertirse en agentes dinamizadores para ampliar la oferta productiva y de trabajo.
- *Mejorar la formación de los recursos humanos*, particularmente de los jóvenes, para que se encuentren mejor preparados para integrarse al mundo del trabajo, ya sea en su región o fuera de ella, ya que el nuevo modelo económico-territorial puede generar movimientos laborales importantes.
- *Fomentar y educar en actividades de autoconsumo*, rescatando las tecnologías tradicionales, con el objeto de mejorar la capacidad de subsistencia de las comunidades urbanas, periurbanas y rurales.

Marginalidad al interior de las ciudades

Así como hemos observado los efectos del proceso de reestructuración territorial sobre el sistema de ciudades argentinas, podemos también asegurar que —en diferentes escala— estos procesos de inclusión-exclusión se generalizan al interior de las ciudades, según los estímulos que cada ciudad está recibiendo.

Las nuevas formas de marginalidad parecen estar *asociadas a una ineficiencia crónica de las formas de gestión urbana*, que no se han actualizado en sus modalidades de trabajo, frente a la diversificación de las demandas sociales locales. Particularmente estos procesos se pueden observar con gran dinamismo, en aquellas ciudades donde el impacto de los procesos de apertura, integración e internacionalización de la pro-

ducción, se dan con más fuerza. Lo hemos observado particularmente en el Gran Mendoza, Argentina.

En ella se producen *modificaciones* sustanciales, como consecuencia de la *superposición sobre el espacio urbano* de:

- Las demandas provenientes de las actividades que responden al nuevo modelo de organización económico-territorial.
- Las demandas de la población urbana propiamente dicha, en permanente crecimiento por los nuevos estímulos.

Estas modificaciones hacen aparecer *nuevas formas de marginalidad urbana*, que los programas y proyectos de Desarrollo Local no pueden dejar de tener en cuenta:

- a) *Aparecen nuevos factores de posición*: las actividades que se instalan y sus demandas, valorizan tierras y revalorizan otras; es decir, actúan en forma especulativa sobre el mercado de tierras urbanas, produciendo situaciones de plusvalía. En este contexto, las comunidades locales y los recién llegados encuentran dificultades para acceder a la tierra, particularmente a aquella que puede estar mejor posicionada para recibir servicios.

En consecuencia, urbanizan precariamente áreas de bajo valor en el mercado, habitualmente las peor localizadas (áreas vulnerables, sin servicios, etc.).

Se produce así *marginalidad por efectos directos del mercado de tierras urbano*.

- b) *Cambia el centro de gravedad de las ciudades*. Surgen «nuevos centros» de actividad que concentran las expectativas y las instalaciones más dinámicas. Aparecen en el tejido urbano componentes diferentes de circulación que llevan a la población hacia estos mercados de trabajo emergentes que no están resueltos.

Se produce así *marginalidad por ineficiencia del sistema de transporte*.

- c) *Se incorporan nuevas tecnologías*. Esta inserción —creciente y con un fuerte efecto multiplicador— hace más heterogénea la demanda de empleos. Surgen empleos nuevos, más exigentes en cuanto a la formación de los recursos humanos, como así también requerimientos diferentes de tipos de trabajos.

Aparece aquí una nueva modalidad de *marginalidad urbana por falta de capacitación e información*.

- d) *Se instala un mercado de tecnologías de comunicación de alto costo*. Las ciudades que se incorporan al proceso de reestructuración, insertan nuevas modalidades de conectividad (redes satelitarias, redes de información, redes de comunicación, etc), que sustentan una modalidad de trabajo capaz de superar las limitaciones de las distancias reales. Hoy no solo es importante disponer de transporte para estar conectado. Es necesario poder insertarse en el nuevo sistema de relaciones urbanas: es necesario estar conectado a...

No todos los habitantes urbanos tienen la capacidad adquisitiva suficiente para ingresar a este nuevo mundo, ni todos los gobiernos locales estimulan la incorporación masiva de las nuevas herramientas.

Se produce, en consecuencia, otra *modalidad de marginalidad urbana por falta de accesibilidad a las nuevas tecnologías*.

Podemos decir en general que, a) y b) *tienen fuertes impactos territoriales*, por cuanto son capaces de modificar la extensión e intensidad de ocupación de los territorios urbanos y definir nuevas formas de marginalidad de carácter territorial.

En cambio c) y d), *tienen un impacto estructural desencadenante*. Los programas y proyectos de desarrollo local y participación comunitaria, deberán prestarles especial atención, en cuanto estas *marginalidades son las que pueden ser superadas con bajos costos, a través de una organización socio-económica adecuada*.

Los gobiernos locales, por su parte, deberán replantear sus estrategias de intervención y sus políticas de organización urbana para adaptarse a los nuevos modelos —más abiertos y participativos— para reconocer las nuevas demandas y reducir la marginalidad que deriva del proceso de exclusión urbana.

Necesidad de reflexionar sobre el problema

Es evidente que la situación actual es poco analizada por los sectores que deben tomar decisiones y sobre todo, no todos tienen concien-

cia sobre estos procesos que, independientemente del contexto político en que se generaron, serán los que orientarán en gran medida la demanda de inversiones urbanas en los próximos años.

El enfoque actual de las decisiones locales está puesto en forma prioritaria sobre la gestión económica y no sobre la *gestión territorial* que es la que va a reflejar los aciertos y desaciertos de la misma y su impacto ambiental y económico en las generaciones futuras.

En consecuencia, la consolidación del nuevo modelo de organización urbana —tanto a nivel de sistema nacional, regional como internacional (bloques)— descansará sobre la capacidad que tengan las diferentes comunidades *en participar y gestionar en forma eficiente los procesos de desarrollo local* que se pongan en juego a nivel de cada región.

Las nuevas marginalidades y desequilibrios gravitarán en la calidad de vida, la sostenibilidad de la economía y la sustentabilidad ambiental del país y sus provincias; por ende, estas herramientas pueden ser utilizadas para que estos *déficits se conviertan en fortalezas del sistema urbano*, generando en forma consciente un proceso inteligente de integración territorial que contenga a todos y cada uno de los nudos del nuevo sistema territorial, independientemente de las capacidades iniciales de cada uno de ellos.

Nelly Amalia GRAY DE CERDÁN

Centro de Estrategias Territoriales para el MERCOSUR (CETEM)
Dpto. de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras - 4.º piso.
Universidad Nacional de Cuyo - 5500 Centro Universitario
Mendoza, Argentina
nelgray@cpsarg.com