

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and urban-planning

número 4
Agosto 1996



CONTENIDOS/CONTENTS

7. **Editorial**
9. *María L. F. de Mattiello*
Una breve historia del lux y el lumen
23. *Verónica Paiva*
Entre miasmas y microbios: La ciudad bajo la lente del higienismo. Buenos Aires 1850-1890
33. *David Kullock*
Sistemas de ciudades y desarrollo regional: Reflexiones sobre su interrelación
41. *Horacio Berretta*
Tecnología apropiada y vivienda para las mayorías
51. *Renée Dunowicz, A. Gerscovich, T. Boselli, R. Perazzo y R. Topolevsky*
La calidad: Un nuevo enfoque hacia el mejoramiento en la producción del hábitat
63. *Claudia Gastrón, Susana Casas y Cecilia Amstutz*
Auditoría tecnológica en paneles de base cerámica
75. **Nota**
Algo más de matemática
por Vera W. de Spinadel
77. **Reseñas de libros**
Mathematical impressions
Symmetry. A unifying concept
por Vera W. de Spinadel
79. **Information for authors and contributors**

Los contenidos de AREA aparecen en:
The contents of AREA are covered in:
Architectural Publications Index

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and urban-planning

número 4, agosto 1996

SISTEMAS DE CIUDADES Y DESARROLLO REGIONAL: REFLEXIONES SOBRE SU INTERRELACIÓN

David Kullock

conformación regional
regional structure

desequilibrios
unbalances

desarrollo regional
regional development

desregulación
deregulation

tendencias emergentes
emerging tendencies

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,
Universidad de Buenos Aires
Dirección: Ciudad Universitaria, Pabellón 3,
piso 4, 1428 Buenos Aires, Argentina.
E-mail: dkullo@fadu.uba.ar

Podemos reconocer diversos ciclos en el tratamiento de la cuestión regional: formulación de teorías, adopción de políticas de desarrollo, liberalización total al accionar de las fuerzas del mercado. Para poder comprenderlos, es necesario ubicar cronológicamente y develar la concepción de las relaciones espacio-sociedad que subyacen en cada uno de estos intentos. Luego de veinte años de desregulación y mínima intervención estatal, los resultados son paradójicos. Dada la inutilidad del bagaje conceptual tradicional, van emergiendo diversas tendencias para el entendimiento y la adopción de estrategias de actuación en pro de un desarrollo regional más equitativo.

Urban systems and regional development

Different stages can be recognized in the treatment of regional matter: formulation of theories, adoption of development policies, total freedom in the operation of market forces. To be able to understand them, it is necessary to situate in time and reveal the meaning of the relationships between physical space and society lying in each of these attempts. After twenty years of deregulation and minimum participation from the state, the results turn out to be paradoxical. Given the uselessness of traditional knowledge, different tendencies are emerging for the adoption and understanding of action strategies on behalf of a more equitable regional development.

Introducción

La literatura sobre la problemática regional nos apabulla con una diversidad de cuestiones: aproximaciones teóricas de viejo cuño sobre presuntas regularidades en la estructura territorial, políticas de desarrollo que pivotan sobre distintos elementos de dicha estructuración, constataciones sobre las reales transformaciones territoriales que acaecen en nuestros países al compás de distintas políticas, etc. El presente trabajo procura realizar una visión com-

Este trabajo fue presentado en el seminario "Las Ciudades en la Ordenación del Territorio", Mar del Plata, mayo de 1994.

prensiva sobre estas cuestiones, ordenándolas cronológicamente y analizando la concepción de las relaciones sociedad-espacio que las mismas involucran. Con dicho propósito podemos reconocer tres períodos en la temática que nos ocupa: la prehistoria, la historia y la actualidad.

1. La prehistoria

El primer período, ya casi prehistórico, se inicia en el siglo pasado y se extiende hasta mediados del presente. Está caracterizado por la formulación de desarrollos conceptuales y la realización de constataciones empíricas, que pretendieron devenir en teorías de la organización territorial. Von Thunen, Weber, Christaller y Losch son las figuras señeras, y sus desarrollos estuvieron referidos al ordenamiento de las explotaciones agrícolas, las actividades industriales y los servicios terciarios en función de insumos, mercados y distancias (Bailly 1977, Derycke 1970).

En estas postulaciones, el territorio generalmente es considerado como un espacio ideal y homogéneo de concepción geométrica que, asimilando leyes físicas, llega a ser gravitatorio (Coraggio 1981), organizador de jerarquías urbanas, redes y sistemas de ciudades. El grado de generalidad de estas teorías, su discutible punto de partida en concepciones de equilibrio de los fenómenos que representaba y, más aún, la ingenuidad con que se procuró reconocerlas en la realidad con abstracción de circunstancias geográficas, políticas y sociales, resultaron en un mero ejercicio abstracto en el cual las irregularidades que se presentaban eran entendidas como anomalías de la realidad, más que como insuficiencias de los modelos.

De todas formas, estas concepciones no devienen aún en gestión, dado que no hay, en estos tiempos y en nuestros países, una política de desarrollo regional expresa, sólo la paulatina ocupación de aquellos espacios que por sus ventajas comparativas (recursos naturales y accesibilidad, en especial) resultaban oportunos a partir del paradigma de desarrollo dominante: el progreso, en cuanto crecimiento cuantitativo de población y actividades productivas.

2. La historia

En tanto a mediados de siglo se asistía a las últimas formulaciones básicas de dichas teorías, ya había comenzado a desarrollarse el segundo período, el que no se caracteriza por la formulación de postulaciones teóricas sino por la adopción de políticas de desarrollo regional. Como forma de salida a la crisis mundial de 1929 y, más netamente, como política de posguerra, comienza a validarse en Latinoamérica la pertinencia de la planificación estatal, respaldada por los éxitos que había logrado en Europa Occidental para la reconstrucción de los países devastados por la contienda y en Europa Oriental para la construcción de los regímenes socialistas.

Este interés en la planificación y el desarrollo regional no era de orden académico, sino que resultaba de la percepción de que el paradigma del progreso indefinido con que nuestros países se habían articulado en los circuitos mundiales de la producción y el intercambio, devenían en situaciones problemáticas que la sola dinámica de los agentes económicos privados no podría solucionar.

Es de interés señalar que lo que se definió como situaciones problemáticas incluía dos grandes grupos de cuestiones (De Mattos 1990). Por una parte, el problema de las disparidades regionales, entendido como inadecuada concentración espacial de actividades población y empleos, con su correlato de inequidad en las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas de la población. Por otra parte, el problema de la integración económico territorial, entendido como escasa penetración de las actividades y procesos capitalistas de producción, lo cual daba como resultado la coexistencia de regiones dinámicas y regiones periféricas al sistema. Ambos problemas, aunque podrían ser vistos como complementarios, expresaban en su formulación los dos puntos de vista que, en forma contradictoria, anidaban en los intentos de desarrollo regional de este período (Sabatini 1990).

El primero, que implica procesos de desarrollo social equitativos, resulta ser prolongación de los regionalismos utópicos que, al estilo de Mumford, venían siendo formulados desde hacía décadas. El segundo, que involucra expansión de la base de re-

cursos naturales incorporables al sistema productivo, así como ampliación de sus mercados internos, resulta ser expresión de las necesidades de crecimiento de las fuerzas económicas dominantes.

Las acciones de desarrollo regional que se emprendieron a tales efectos se sustentaron en el paradigma de desarrollo entonces dominante, de origen keynesiano, expresado por los modelos propuestos por la CEPAL en las décadas del cincuenta y del sesenta (De Mattos 1993), y referidos a los sistemas de producción fordistas que se habían desarrollado en los países centrales. En síntesis, el paradigma desarrollista propulsaba la introducción de actividades productivas modernas, sustitutivas de importaciones y dirigidas al mercado interno, que condicionarían la modernización de las restantes actividades productivas e inducirían al desarrollo social más equitativo que se pretendía.

Paradigma dominante y propósito de desarrollo regional resultaron en propuestas de intervención en regiones deprimidas, que tuvieron distintas manifestaciones a lo largo del tiempo. La primera forma que adoptaron fue, en las décadas del cuarenta y del cincuenta, la del *desarrollo integrado de cuencas* que, a imagen y semejanza de lo que se había realizado en la cuenca del río Tennessee en los Estados Unidos, incluía obras hidroeléctricas y de infraestructura básica, complementadas por programas de desarrollo agropecuario. La segunda forma fue la de los *polos de crecimiento*, inspirada en el *aménagement du territoire* francés de los años sesenta, que implicaba la creación de complejos industriales en cabeceras de regiones deprimidas, los que inducirían al desarrollo de industrias subsidiarias y del sector servicios, irradiando la modernización productiva y el desarrollo social al espacio regional involucrado.

Ya en los años setenta, una ligera variante de la doctrina de los polos regionales de crecimiento consistió en las propuestas de “fortalecimiento de las ciudades intermedias”, en las cuales el meollo de la cuestión no pasaba exclusivamente por la radicación industrial sino también por la descentralización de actividades terciarias y, en especial, del poder político administrativo como clave del desarrollo regional (Van Linder y Verkoven 1991).

Prácticamente en la década del ochenta, e inspirándose en las experiencias israelíes, se proclaman dos nuevas formas de desarrollo regional complementarias entre sí: el *desarrollo rural integrado* y la *planificación de los centros de servicios rurales*. La última, ya francamente dirigida al reforzamiento del sistema de servicios terciarios, aunque concibiéndolos como potenciales generadores de crecimiento económico (Von Linder 1991) y la primera pivoteando sobre la interrelación agricultura-espacio rural (De Mattos 1990).

Con menor presencia en el desarrollo integrado de cuencas, pero en forma notoria en todas las postulaciones restantes, es evidente el sustrato que las teorías de localización formuladas durante las largas décadas anteriores (en especial la teoría de los lugares centrales como estructuradores del sistema de ciudades) aportaron a estas políticas de desarrollo. Los resultados de la aplicación de estas políticas permiten evaluar la validez de sus postulaciones, así como la de las concepciones teóricas que las sustentaron. Al respecto, la mayor parte de las evaluaciones realizadas señalan que, a lo sumo, los resultados han sido escasos. En aquellos casos en que llegaron a atenuar las disparidades interregionales, no pudieron evitar las inequidades intrarregionales (De Mattos 1993).

A la explicación de estos fracasos concurren diversas constataciones. En el caso de las actividades industriales, las empresas que se trasladaron a las regiones periféricas fueron en general grupos multirregionales o multinacionales, intensivos en capital, generadores de escaso empleo y, especialmente, reorientadores de sus utilidades y posteriores inversiones hacia las cabeceras nacionales cuya primacía se procuraba atenuar. En el caso de la modernización o expansión de las actividades primarias, las formas tecnológicas adaptadas redujeron las posibilidades de empleo tradicionales —si eran áreas ya en explotación— o, en caso contrario, crearon pocos puestos de trabajo, generalmente alejados de los niveles de capacitación de la mano de obra local, produciendo nuevas instancias de expulsión de la misma y creando una simultaneidad de formas modernas y tradicionales de explotación que atentaron contra la continuidad de estas últimas. Tampoco revirtieron sus ganancias

ganancias en el mismo espacio regional, sino que las transfirieron a las regiones dinámicas.

En definitiva, la aplicación de dichas políticas regionales permitió cumplimentar el segundo de los objetivos señalados: la integración económico territorial, en cuanto penetración de las formas capitalistas en regiones atrasadas. Quedó incumplido el primer objetivo dado que, con excepción de los indicadores económicos más agregados, no se modificaron las situaciones de retraso y disparidad socioeconómica a cuya reversión apuntaba el primero de los objetivos.

Cabe cuestionarse entonces la validez de las postulaciones teóricas de organización del espacio sobre las cuales se basaron. Al respecto podría indicarse que dichos intentos de desarrollo regional partieron del mismo supuesto erróneo que las postulaciones teóricas: considerar que lo espacial tiene existencia por fuera de lo social (Sabatini 1990) o, peor aún, suponer que una intervención espacial puede automáticamente dar lugar a modificaciones sociales.

La percepción de los equívocos acaecidos tanto en la investigación como en la gestión regional, ya es asumida en los finales de los años setenta. En las conclusiones del “Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina” organizado por SIAP-CLACSO y realizado en la ciudad de México en abril de 1978, se dice:

La cuestión regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de los sectores sociales y de grupos étnicos localizados. Es, por lo tanto, una cuestión social referida a la situación de grandes masas de pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma ... se quiere romper con la autonomía de los fenómenos espaciales (vicio denominado “espacialismo”) estableciendo la necesaria relación entre formas espaciales, apropiación del territorio y sociedad... (Villamil 1981: 212)

Lamentablemente, esta clarificación de la índole de la cuestión regional acaece en tanto el modelo

keynesiano se agota, y con él el reconocimiento de la legitimidad de la intervención del Estado en los procesos de desarrollo.

3. La actualidad

La década del setenta asistió a una profunda crisis del sistema socioproductivo vigente fundado en el modelo keynesiano, con efectos negativos tanto para las fuerzas empresariales (mermas en la productividad, en los ritmos de acumulación y en las tasas de rentabilidad), como para los trabajadores (disminución de salarios e incremento del desempleo). En sustitución es acuñado el modelo neoliberal, el que preconiza el libre juego de las fuerzas del mercado, el ocaso del Estado en sus versiones desarrollista y benefactor, así como su reemplazo —a través de la reforma del Estado— por formas más pequeñas, más eficientes, con funciones sólo subsidiarias y agudamente focalizado en sus políticas sociales.

Ya no es necesaria la presencia de regímenes militares para imponerlo. La impagable deuda externa asegura el alineamiento de los países latinoamericanos bajo este paradigma. Según el mismo, el desarrollo regional equitativo resultaría del accionar de las propias fuerzas del mercado, al concurrir a las regiones menos desarrolladas para usufructuar sus ventajas comparativas, en especial la presencia de recursos naturales y la disponibilidad de mano de obra barata (Sabatini 1990).

Pareciera poco convincente este argumento, dada la parcial presencia de tales ventajas en todas las regiones deprimidas, además de la mínima seguridad —en los casos en que se concurriera a dichas regiones— de que los excedentes del proceso de producción irradian en las mismas, en vez de transferirse a las regiones privilegiadas, como ya ocurrió en los casos de políticas públicas de desarrollo de la anterior etapa. A diferencia de aquellos casos, no hay ahora teorías de estructuración espacial que den sustento a estas hipótesis; sólo algunas investigaciones empíricas realizadas en países desarrollados (y por lo tanto de improbable generalización), que indican que un mayor grado de desarrollo tiende a una distribución interregional más equilibrada (De Mattos 1993).

Menos de veinte años de aplicación de esta política de desregulación del accionar de las fuerzas del mercado y mínima intervención estatal van arrojando resultados dispares que, en algunos casos, presentan mayores niveles de desconcentración que los alcanzados en todas las décadas anteriores de planificación para el desarrollo regional (Gilbert 1993).

La direccionalidad de los procesos productivos hacia el mercado de exportación en vez del mercado interno, unido a la expansión de las nuevas tecnologías de información y la consecuente adopción de una gestión empresarial centralizada decisionalmente y descentralizada productivamente (De Mattos 1993), va produciendo diversas modificaciones en el patrón de localización:

- La disminución del crecimiento de las ciudades principales, afectadas por las deseconomías de la congestión, y el simultáneo desarrollo de asentamientos industriales en ciudades menores y cercanas a las anteriores, tiende a la configuración de formas más policéntricas de desarrollo metropolitano (Gilbert 1993).

- El crecimiento de ciudades intermedias o de zonas hasta ahora inexploradas, por las facilidades que presentan para la producción exportadora.

- El estancamiento de ciudades intermedias y de zonas rurales anteriormente vinculadas con la producción para el mercado interno y que presentan dificultades para su reconversión (De Mattos 1993).

En todos estos casos, lo que va perdiendo consistencia ante la secundariedad de la producción para el mercado interno es la tradicional contigüidad entre la localización de la producción y la residencia de la población, en cuanto mercado de consumo y mercado de mano de obra. Desaparece la “retroalimentación entre la concentración empresarial del capital y la concentración territorial” (De Mattos 1993: 7), dada la mayor aleatoriedad locacional y la mayor movilidad espacial de la primera.

El espacio, como distancia que provoca fricciones y costos, ha perdido importancia. En cambio, surgen como factores de localización significativos la presencia de algunos de sus atributos: la existencia de recursos naturales, mano de obra barata y no conflictiva y vías de comunicación y embarque hacia el exterior. Aunque con mayor diversidad y distinta

orientación de flujos, se retorna a pautas de localización similares a aquellas que conformaron a nuestros países en la época de la colonización previa a sus procesos de independencia.

4. Tendencias emergentes

Como dice Boisier, “la capacitación profesional y el bagaje intelectual del pasado reciente parece haber perdido su utilidad y es confuso ... cómo hacerlos adecuados al nuevo contexto” (en Gilbert 1993: 55). En medio de esta confusión, diversas posturas van emergiendo desde el campo intelectual.

Una de ellas, designada como “contestaria” y “crítica”, tiene hito fundacional en los debates del Seminario de México de 1978 ya mencionado y es profundizada por José Luis Coraggio. Parte de considerar que en una economía capitalista no es factible la realización de un desarrollo regional equilibrado, dado que son cuestiones intrínsecamente contradictorias (De Mattos 1990), lo cual involucraría —a diferencia de las concepciones transformistas— una posición subsidiaria de lo espacial dentro de los procesos sociales. Posteriormente, esta corriente flexibiliza sus conceptos y la dimensión territorial y su planificación pasan a ser consideradas significativas para la transformación social, a partir de las cuestiones étnicas, ambientales y localistas involucradas en la misma (Sabatini 1990).

En la segunda postura, denominada “participativa” y representada por S. Boisier, el centro de la atención se desplaza hacia los actores regionales en cuanto responsables solidarios de incrementar la capacidad negociadora, en representación de sus regiones y en procura de una mayor retención del excedente producido en las mismas (De Mattos 1990). Aunque con sustrato social, es criticada por la reaparición del sesgo espacialista, siendo a su vez defendida como imagen objetivo a lograr. Cabe verificar aún la viabilidad de constitución de estos actores sociales regionales.

La tercera postura, menos difundida y debatida a nivel académico, va surgiendo en trabajos producidos principalmente en España. Se refiere a la conveniencia de institucionalización y legitimación del ordenamiento territorial como herramienta técnica de

negociación con los agentes sociales. El espacio de gestión que se avizora a tal efecto es el aporte de mecanismos concretos de información y evaluación para la toma de decisiones de localización de los particulares, mediante criterios que compatibilicen sustentabilidad ecológica y microeconómica (Marchena Gómez 1993). Ya no hay una visualización del desarrollo regional ni de finalidades sociales, sólo una respuesta de índole técnica y con contenidos ecológicos a “los retos de la economía de libre mercado” (Marchena Gómez 1993: 26).

Cabe preguntarse finalmente qué tipo de teoría socioterritorial podrá dar cuenta de las nuevas pautas de transformación territorial y fundamento a las respuestas que pudieran darse a las mismas. En primera instancia y evidentemente, no podrá referirse a la escala de microlocalización de las teorías clásicas sino que deberá tender a una globalización del territorio acorde con la globalización del mercado a que estamos asistiendo. En segunda instancia, más que referirse a puntos estáticos en el espacio vinculados por flujos, deberá focalizarse en fuertes flujos dinámicos y cambiantes que relacionen áreas de producción y de consumo, atravesando ciudades, a veces casi incidentalmente, como puntos fijos del espacio. En tercera instancia, tendrá que dar lugar al accionar de los actores sociales responsables de la dinámica productiva, así como a las fuerzas sociales posibles de oponerse a los resultados de dicha dinámica. En este sentido, habría que tender puentes entre los protagonistas de las cuestiones étnicas, ambientales y localistas a que alude Coraggio, con los presuntos actores regionales a construir a que se refiere Boisier.

Tampoco deberían desecharse las propuestas de institucionalización y legitimación que esgrime Marchena Gómez, pero acordándoseles contenidos y objetivos más amplios que los por él recomendados. Seguramente, más que teorías, deberían elaborarse criterios flexibles que sirvan para orientar en el entendimiento de las actuales transformaciones territoriales. De manera similar, más que planes y programas concretos, deberían formularse estrategias que optimicen las estrechas posibilidades de actuación existentes, si es que pretendemos que los objetivos de equidad social retomen la primacía que las actuales circunstancias le van escamoteando.

Referencias

- BAILLY, Antoine. 1977. *L'organisation urbaine. Théories et modèles* (París: Centre de la Recherche d'Urbanisme). Trad. española por Jesús J. Oya, *La organización urbana. Teorías y modelos* (Madrid: IEAL, colección Nuevo Urbanismo, 1978).
- CORAGGIO, José Luis. 1981. “Las bases territoriales de la planificación regional en América latina”, en *Experiencias de planificación regional en América latina. Una teoría en busca de una política* (México: Naciones Unidas-CEPAL-ILPES-SIAP), 147-179.
- DE MATTOS, Carlos. 1990. “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional”, *SIAP 89* (Guatemala), 5-41.
- . 1993. *La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano* (Santiago de Chile: IDEU, Documentos Serie Azul N° 3).
- DERYCKE, Pierre H. 1970. *L'économie urbaine* (París: Presses Universitaires de France). Trad. española por Blanca Toral García, *La economía urbana* (Madrid: IEAL, colección Nuevo Urbanismo, 1971).
- GILBERT, Alan. 1993. “Ciudades del tercer mundo. La evolución del sistema nacional de asentamientos”, *EURE 57* (Santiago de Chile), 41-58.
- MARCHENA GÓMEZ, Manuel. 1993. “La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio”, *EURE 58* (Santiago de Chile), 19-28.
- SABATINI, Francisco. 1990. “Planificación del desarrollo regional: Desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales”, *SIAP 89* (Guatemala), 42-75.
- VAN LINDER, Paul, y Otto VERKOVEN. 1991. “Presentación”, *SIAP 93* (Guatemala), 7-20.
- VILLAMIL, José J. 1981. “Investigación y planificación territorial”, en *Experiencias de planificación regional en América latina. Una teoría en busca de una política* (México: Naciones Unidas-CEPAL-ILPES-SIAP), 211-222.

Recibido: 20 septiembre 1994; aceptado: 10 abril 1995

David Kullock es arquitecto y planificador urbano y regional. Actualmente es director del posgrado de Planificación Urbana y Regional y del Programa de Estudios y Asistencia a Municipios de la FADU, UBA. Ha dirigido estudios urbanísticos referidos a las ciudades de Formosa, Campana, Zárate y San Martín de los

Andes, estudios de impacto y diagnósticos ambientales de las regiones Patagonia y Cuyo, y de las provincias del Chaco y de La Rioja. Desarrolló investigaciones sobre evaluación ambiental, experiencias multidisciplinarias en problemas ambientales y política de vivienda. Cuenta con publicaciones sobre temáticas ambientales, gestión urbana, planificación participativa y hábitat popular.