

Notas

Historia regional y protagonismo del Estado frente a los procesos de exclusión social. Algunas reflexiones

Silvia Lázaro

INSTITUTO EN HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA - CONICET - ARGENTINA
slazzaro@isis.unlp.edu.ar

El abordaje del concepto de región enfrenta problemas epistemológicos y metodológicos semejantes a los confrontados por las nociones de espacio, espacio social, ciudad y territorio.

Se trata de ideas nutridas por aproximaciones múltiples en donde el acuerdo y la síntesis parecen metas inalcanzables. Una de las razones que explica esta diversidad de acepciones y aproximaciones se relaciona con el hecho de ser conceptos elaborados desde múltiples disciplinas y en donde es difícil encontrar o establecer la preeminencia de alguna.

La delimitación de la espacialidad se convirtió en un problema a resolver por el ingreso de la Historia en el campo de las ciencias sociales y la importancia dada a conceptos como mercados, producción, clase social, cambio social, conflicto, poder, identidad; categorías provenientes de la economía, la demografía, la sociología, la antropología, la teoría literaria y aún los estudios culturales.

Fue así que, abandonando los relatos políticos fácticos considerados importantes para la construcción de la nación, los historiadores se abocaron a los estudios económicos y sociales apoyados en diferentes teorías sociales y económicas, que le obligaron a definir espacios inteligibles para el análisis, que excedían lo local y no se correspondían a los espacios delimitados por soberanías nacionales, jurisdicciones provinciales y regiones históricas.

No es una tarea simple consensuar respecto a la categoría de región. No es tampoco nuestro objetivo en esta ocasión; pero sí es imprescindible realizar algunas aproximaciones en torno a su definición.

¿Qué ocurre cuando el estudio microscópico implica espacios geográficos y culturales no correspondientes con los límites políticos? Sucede que aparece un nuevo concepto: el de región. ¿Pero qué es la región? En principio no ha de aprehenderse como un espacio geográfico definido, delimitado e inmutable. La región, en la concepción de Eric Van Young (Van Young, 1987), es una idea, una hipótesis a comprobar; una opción metodológica, quizá, para el estudio de la realidad. Pero la pregunta sigue estando en pie: ¿qué es la región?

La aproximación a la categoría de “región” nos remite necesariamente a las distintas corrientes interpretativas que, desde la Geografía, impregnaron el concepto, analizando su relación con la variable temporal que es la que le confiere dimensión histórica, “cuando de hacer historia regional se trata”, (Bandieri, 2005:96) con las amplias complejidades que ello implica.

Las regiones no son entidades dadas por la naturaleza —la región “natural”—, con perfiles precisos e inamovibles; y no están definidas por los límites y fronteras estatales, aunque éstos constituyen elementos muy gravitantes a la hora de definir sus estructuras y funcionamiento.

Las regiones son, desde la perspectiva de los historiadores, espacios humanizados, singulares, que son modificados y se reestructuran, precisamente, a través de la actividad humana: se construyen socialmente.

Pero, además, deben funcionar como un sistema, con articulaciones endógenas que posean cierta dinámica propia, cierta autonomía con relación a las conexiones externas; o constituir espacios de gran homogeneidad o con fuertes similitudes fenomenológicas.

Y, además, lo decisivo para definir una región es su funcionamiento, su sistema de flujos, los diversos modos de relaciones sociales que se establecen en su seno. Por ello es necesario privilegiar el estudio de la circulación de bienes y personas, el desarrollo y la dinámica de los mercados, pues es allí donde se establecen las articulaciones, las relaciones de interdependencia, las especializaciones, etc.; enlaces que nos remiten a las estructuras sociales, a la producción, a las modalidades de la acumulación, a la formación de las clases, los sistemas de dominación y poder (Campi, 2005:83-89). En tanto la perspectiva regional apunta a abordar y resolver problemas muy generalizados pero peculiares en sus manifestaciones concretas, la historia regional es más una demanda de nuestro objeto de estudio que un invento de los historiadores (Campi, 2005).

No obstante en general las definiciones asignadas al concepto de región se caracterizan por su polisemia y polivalencia, lo cual puede plantear problemas al conocimiento científico de lo regional, a la práctica social y política de la regionalización y a la construcción regional.

En términos de análisis e investigación, la elección de un concepto específico de región y de un enfoque particular, resulta una empresa particularmen-

te difícil. Incluso en términos de acción política, institucional y social, resulta igualmente complicado seleccionar la mejor aproximación o definición.

Pero esta cuasi “limitación” no ha paralizado a los historiadores y a los científicos sociales, en tanto la definición es y debe ser variable para responder adecuadamente a las necesidades históricas de un determinado contexto. Por supuesto que ello no implica que cualquier concepto de región tenga validez y pertinencia, en tanto su validez ha de derivar del sustento lógico, epistemológico y empírico que posea. Y su pertinencia debe provenir del sustento ético que se le otorgue y de su poder político, es decir de orientación y movilización de la acción colectiva hacia la consecución de las metas socialmente acordadas.

La perspectiva regional, al permitir superar las vallas que límites provinciales e interestatales imponían a los estudios vigentes, enriqueció a la historiografía. Aspectos económicos y sociales se complejizan, la identificación de los sujetos sociales y de sus comportamientos, la reconstrucción de las formas de circulación de los bienes y de las personas, van permitiendo abordar nuevos problemas y temas de investigación que acentúan la heterogeneidad socioespacial de áreas más o menos complejas y permiten abordar de otra manera los estudios de los sectores políticamente dominantes, la construcción del poder, las formas de hacer política, los repertorios de acción colectiva (Bandieri, 1995).

Los procesos de mundialización económica y de avances científicos-tecnológicos, aún con sus potencialidades favorables al crecimiento y a la superación de brechas de desarrollo, generan nuevos desequilibrios que tienen una traducción dramática en el aumento de la pobreza, las desigualdades, la marginalidad, acentuándose en múltiples dimensiones una dualidad entre perdedores/ganadores, inclusión/exclusión. Ante esta situación y superadas las concepciones que apostaban por un Estado omnipresente o, en el otro extremo, por un mercado providencial, se abre necesariamente una nueva oleada de preguntas sobre cómo lograr un equilibrio distinto entre Estado, mercado y sociedad civil (Fernández y Dalla Corte, 2005).

Desde la Historia, la región significa definir los cambios producidos en una sociedad regional, atendiendo a las variaciones espacio-temporales del modelo de acumulación a escala local y su necesaria relación con el entorno externo, apuntando a la comprensión de la realidad regional a partir de su inserción en marcos más amplios, donde participan actores sociales locales y extrarregionales. Esto no implica una construcción arbitraria del investigador, sino el reflejo del funcionamiento de una sociedad con una determinada existencia tiempo/espacial.

La única manera posible de volver operativo el concepto de región, es su construcción a partir de las interacciones sociales que la definen como tal en el espacio y en el tiempo, dejando de lado cualquier delimitación previa que

pretenda concebirla como una totalidad preexistente con rasgos de homogeneidad preestablecidos.

Las llamadas “economías regionales”, término con que suele identificarse a las regiones argentinas ubicadas fuera del área pampeana, al formar parte constitutiva del sistema económico-social global, están afectadas por el mismo proceso crítico que marca el desarrollo de nuestra sociedad durante las últimas décadas.

Sin embargo, en cada una de las áreas constitutivas del espacio extrapampeano, los procesos de producción y su respectiva gestión, la estructura social, la constelación de los agentes económicos regionales, su vinculación con quienes operan fuera de sus límites y el perfil del modelo político local se presentan con significativas diferencias de tipo estructural (Rofman, 1997).

Conjuntamente con un generalizado proceso de modernización e incorporación de nuevas actividades de alta productividad se genera una acentuada dinámica de destrucción del tejido social y un difundido fenómeno de desaparición de pequeñas actividades productivas y/o de empleos y la consiguiente emigración de quienes quedan excluidos de la actividad regional.

La persistencia de factores de tipo estructural, que siempre identificaron el desarrollo desigual al interior de la estructura social de quienes residen en las regiones extrapampeanas, es la constante.

Los problemas aún no resueltos de tenencia de la tierra en numerosas áreas del país, la presencia dominante del minifundio entre las unidades económicas del sector agrario, los sistemas de comercialización que castigan especialmente a quienes tienen menor poder de negociación en el mercado, la muy desigual capacidad de ser favorecidos por créditos a tasas y plazos accesibles, y la ausencia sistemática del Estado para proteger a los sectores más débiles de las estructuras de producción y/o comercialización, continúan constituyendo elementos determinantes de los niveles de atraso social y pobreza generalizada que predominan en el conjunto de las regiones extrapampeanas, con particularidades específicas en cada caso.

La inexistencia de programas de planificación indicativa y concertada, tendiente a reducir las desigualdades sociales de carácter estructural, implica dejar el futuro de las actividades productivas y el desarrollo de los sujetos sociales de las regiones extrapampeanas, a merced de quienes concentran poder decisorio y pueden, de tal modo, tornar totalmente ilusoria la supuesta neutralidad del mercado.

De este modo, se habilita a los agentes económicos a controlar el desarrollo del mercado en beneficio propio, excluyendo económica y socialmente a la gran mayoría de los demás sujetos sociales, con reducida presencia y limitados recursos económicos, financieros y tecnológicos (Rofman, 2006).

Nos enfrentamos así a la polarización económica y social, producto del proceso de modernización productiva, de la concentración progresiva del capital

y del protagonismo de grupos económicos, frente a la creciente exclusión de los mayoritarios sectores sociales. En esta dinámica de acumulación de signo regresivo, lo que la modernización crea como nuevas actividades y puestos de trabajo adicionales no compensa la destrucción de plazas laborales originadas en la expulsión, y desplaza a actores sociales del mercado con el consiguiente costo en términos de mayor pobreza y más acentuada regresividad en la distribución del ingreso.

La temática regional, como preocupación teórica, social y política, surgió vinculada al Estado como ente planificador. Es decir, se consolidó cuando el “Estado del Bienestar” constituyó el paradigma de la praxis política, en los años de la segunda posguerra; y el análisis de las desigualdades socioeconómicas entre distintas regiones se impuso como un problema objeto de diagnóstico y de acción pública.

No obstante, esta área analítica pierde fuerza y vigencia cuando el neoliberalismo se torna hegemónico, porque entonces carece de legitimidad el rol del Estado como ejecutor, como organismo planificador; y aparece el mercado como “el organizador óptimo” de la actividad económica en general.

De todos modos, aunque el origen de la problemática regional estuvo fuertemente conectado a la teoría keynesiana, su análisis e interpretación se enriqueció por los aportes de otras corrientes teóricas e ideológicas (marxistas, neoclásicas, keynesianas, regulacionistas), que generaron “una prolongada controversia, aún inconclusa, acerca de si con mayor crecimiento dichas desigualdades tenderían hacia la convergencia o hacia la divergencia” (Manzanal, 1999:70-98).

Hacia fines de los ‘90 se opera un resurgimiento en el ámbito nacional del tema que, según nuestra interpretación, sucede porque están apareciendo las falencias y las consecuencias de la aplicación del neoliberalismo, que demandan acciones compensatorias o paliativas por parte del Estado. Evidentemente la desocupación y la pobreza muestran, para algunos los límites y los peligros de la aplicación de este modelo, y para otros los riesgos que corre el mismo de no tomarse medidas al respecto.

En Argentina la temática de las economías regionales se desarrolló muy vinculada con el problema de las desigualdades regionales, resultantes de los procesos de concentración del capital.

O dicho de otro modo, desde que se reconoció la presencia de un intercambio desigual entre una región privilegiada (en el ámbito de la política, las finanzas, comunicaciones, la concentración del capital, el dominio de la tecnología, y el nivel de capacitación e investigación) y una periferia subordinada (en términos económicos, sociales y políticos).

Este diagnóstico derivó en la búsqueda de los instrumentos que desarrollaran una mayor equidad para paliar las enormes diferencias socioeconómicas entre distintos ámbitos territoriales y sectores sociales de un mismo país,

dando lugar a la elaboración de numerosas y diferentes propuestas de acción pública y privada, adaptadas a las particularidades locales y regionales. Así se fue dando el proceso constitutivo de lo que se definió como la problemática regional de la Argentina, área temática de diagnóstico y política, específica y sectorial.

Hoy muchas de estas desigualdades siguen vigentes, persiste —y en muchos casos se ha agravado— una notoria desigualdad entre el “centro” y el “resto”, entre la pampa húmeda y las regiones extrapampeanas.

Pero ello no indica que la cuestión regional siga vigente en los términos de las décadas previas: la singularidad del problema territorial ha sido notablemente modificada a partir de los ‘80. Precisamente porque la organización territorial ha experimentado cambios radicales, no siempre adecuadamente visualizados que resultan del nuevo escenario tecnológico, informacional, socioeconómico y político, y que en el transcurso de las próximas décadas, seguramente, se profundizarán.

No ha de perderse de vista el deterioro que experimentan los instrumentos tradicionales de política regional en función de la generación y permanencia de singulares procesos, a saber:

En primer lugar, la agudización de la concentración del capital, que conforma y legitima el accionar regulador de los conglomerados de capital nacional y extranjero, debilitando, conjuntamente, a los estados nacionales, provinciales y municipales.

En segundo lugar, el surgimiento de áreas de integración fronteriza, donde también grandes empresas y conglomerados ejercen el control.

Y por último, la difusión del funcionamiento en redes (en sus variadas formas, intra e intersectoriales, de telecomunicaciones, tecnológicas, científicas, financieras, comerciales, empresarias, de consumidores, de comunidades, de gobiernos locales, etc.) que al superponerse sobre la realidad regional preexistente, la desdibujan, contribuyendo a la desaparición de muchas de las características que diferenciaban a unas regiones respecto a otras, y afectando la eficiencia de acciones particularizadas (Manzanal, 1999:73).

Una de las más recurrentes propuestas —en opinión de Mabel Manzanal— es que las transformaciones regionales se alcanzan a través de la “gestión estratégica de desarrollo local”.

En efecto, se trata de un desarrollo endógeno, desde las propias fuerzas locales y no a partir de instrumentos externos (como sucedió con las ya históricas políticas regionales de la década del ‘60 en adelante). Sus instrumentos son la participación de la población local (trabajadores, productores y empresarios); el desarrollo de sus organizaciones, formación y capacitación; y el fortalecimiento de las instituciones locales (municipios, organismos no gubernamentales, pequeños emprendimientos).

Las preguntas que a aparecen, desde el análisis y desde la praxis de la realidad argentina, son las siguientes: ¿Existe viabilidad para este tipo de políticas en las áreas extrapampeanas? ¿Son ellas potencialmente transformadoras de la fuerte polarización social y económica del presente?

Pues quizás el análisis de los procesos concretos de crecimiento indicaría, por el contrario, que la divergencia se acentúa y sería mucho más pronunciada en el caso de las regiones rezagadas de los países de la periferia.

En Argentina, la etapa neoliberal condujo a una paulatina desvinculación del Estado de sus roles tradicionales como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades (en materia de educación, salud, vivienda).

El origen de este proceso desarticulador de la economía nacional debe buscarse en la generación de una abultada deuda pública externa, que justificó la implementación de las medidas de ajuste macroeconómico diseñadas para afrontar su financiamiento. Y fue a través de la globalización que se logró la legitimación del ajuste a escala global.

La magnitud de la concentración capitalista operada consolidó, como nunca antes, el control de los principales resortes del poder político y económico por parte del capital más concentrado, representado por los conglomerados de capital extranjero y nacional tradicionalmente asociados y convenientemente imbrincados.

El ajuste macroeconómico impulsa la formación de un Estado precario en cuanto a sus controles, sin posibilidad de ejercer la regulación monetaria y, en consecuencia, limitado para organizar y planear el desarrollo regional; el rol del Estado se desvirtúa y se desarticula la lógica social y espacial previa, planteando el desafío de refundar el concepto de solidaridad, redefinir los derechos de los ciudadanos y a identificar las nuevas reglas de convivencia, de justicia y de gestión social.

En suma, repensar el funcionamiento mismo de la democracia, entrando en una nueva era de lo social, pero también de lo político.

Esta reflexión lleva también a la búsqueda de nuevos marcos interpretativos y enfoques explicativos de las particulares relaciones entre la sociedad y el espacio. Y en este marco, la función del cientista social es ineludible.

Hacia comienzos del nuevo siglo se produce un significativo retorno de la problemática del desarrollo, luego de décadas de neoliberalismo y economismo y de un modelo que llevó al desplazamiento del concepto de desarrollo hacia una categoría de mero crecimiento definido por el libre mercado.

El fracaso del modelo neoliberal y su dramática implosión en el caso argentino, no sólo nos enfrentan con el desafío de crear un “proyecto de desarrollo” distinto sino, más aún, de reconstruir el tejido económico y social particularmente deteriorado.

Es necesario también rescatar la relevancia que adquiere la reflexión ética e integrada, tanto en torno a la problemática del “desarrollo nacional” como

en torno a la integración regional. Sobre todo, ante la necesidad de interrogarse acerca de cuáles son los contenidos y las mediaciones posibles para la entronización de las dimensiones de la equidad y la justicia en estos procesos.

La incorporación de la faceta ética del desarrollo ha sido promovida por distintos autores y enfoques que articularon sus propuestas en términos de un desarrollo social, humano, integral, sustentable, inclusivo.

En efecto, la hegemonía del pensamiento único y la implementación de las políticas de ajuste estructural (privatización, desregulación, flexibilización laboral) operado bajo la visión economicista, instrumental y técnica de la sociedad de mercado, dejaron en casi todos los países de América Latina un saldo de sociedades duales y fragmentadas, donde la mitad de la población quedó excluida.

En este sentido, para el “desarrollo” no basta con el crecimiento del producto bruto interno, en tanto no se optimicen las condiciones de vida y de trabajo de la población, sobre la base de la prevalencia de políticas sustentables y equitativas.

Se requiere una sustentabilidad trifacética: económica, con equilibrio de las cuentas externas, capacidad de pago de la deuda, crecimiento del producto y del empleo; social, que tenga en cuenta en qué medida se responde a la deuda social; y sustentabilidad ambiental, que cuestione en qué medida son sustentables en el mediano plazo economías primarizadas que viven de sus recursos naturales y energéticos no renovables, que además promueven patrones de especialización capital-intensivos o poco demandantes de mano de obra.

El desarrollo no puede ser sólo definido por los mercados o el Estado, sino que requiere de una elaboración compartida con la sociedad civil, mediante una convocatoria amplia que ha de partir de los gobiernos. Y esta forma de elaborar el bien común no sólo debe cristalizarse en contenidos sino también en una nueva institucionalidad.

Esto implica la recuperación de un Estado activo en el bien común, que desarrolle funciones de articulación y promoción, que direccionalice el desarrollo, que no se limite a la preocupación por el crecimiento del producto, la seguridad jurídica y las reglas del juego, sino que opte por estrategias de reindustrialización, distribución del ingreso y superación del predominio que han tenido en las últimas décadas la intermediación y especulación financiera sobre la actividad productiva.

Un rápido panorama de la realidad de las regiones extrapampeanas argentinas exhibe situaciones generalizadas de pobreza, desocupación, precariedad productiva y ocupacional, y en algunos casos, conjuntamente con crecimiento económico productivo liderado por empresas que funcionan como enclaves, con grados de inversión y concentración significativos.

Y el Estado, en materia de combate a la pobreza, debería enfocar el fenómeno como un problema estructural y propiciar políticas destinadas a crear las condiciones para generar “modos de producción-distribución-consumo auto-sustentables”, lo cual no implica necesariamente autosuficiencia o autarquía.

Pues insistir en políticas casuísticas y dispersas destinadas a resolver problemas aislados (la escuela, el agua, el camino, la vivienda, etc.) pueden ser un medio para mitigar algunas de las carencias de los pobres, pero no para reducir el fenómeno social de la pobreza.

Hemos delineado cuestiones relacionadas con la conceptualización de región y de la perspectiva regional en el ámbito del análisis histórico. Y exhibido algunas de las características de nuestras economías regionales extrapampeanas, en tanto marginales y, en algunos casos, políticamente marginalizadas como solía afirmar Horacio Giberti.

En todos los casos de naturaleza precaria y con el peso de fuertes secuelas generadas por la pobreza, con el agravante de la convergencia, durante la década del 90, de los pobres “tradicionales” y de los “nuevos pobres”, vigente aún en el presente.

Históricamente asistimos a una realidad que, con disímiles perfiles, se mantiene y agudiza. Y ante ello cabe la pregunta: ¿Es posible “utilizar” estas estrategias historiográficas —fundamentalmente la Historia regional con las connotaciones que le hemos asignado— para diagnosticar, resignificar y/o superar las situaciones de deterioro productivo y laboral, y los procesos de desigualdad y exclusión social?

La posición y actitud de los científicos sociales no admite la neutralidad ni la indiferencia. Por el contrario, el compromiso intelectual nos convoca, en tanto la política como práctica sólo tiene sentido si se considera que la Historia no es un espectáculo al que sólo estamos invitados a contemplar y/o padecer.

Josep Fontana en *La Historia de los hombres: el siglo XX*, se propone, entre otras cuestiones, exhibir el reto con que se enfrentan los historiadores para implicarse de manera directa en los problemas del presente, y afirma, parafraseando a Walter Benjamin:

Contra la historia que pretendía explicar las cosas ‘tal como habían pasado’ —esto es, del único modo en que podían pasar— Benjamin proponía al historiador que trabajase como el físico en la desintegración del átomo, con el fin de liberar las enormes fuerzas que han quedado atrapadas en la explicación lineal de la historia, que habría sido el “narcótico más poderoso de nuestro siglo, (Fontana, 2002:195).

BIBLIOGRAFÍA

- BANDIERI, S. (2005): “La posibilidad operativa de la construcción histórica regional o cómo contribuir a una historia nacional más complejizada”, en Fernández, S. y Dalla Corte, G. (Comps.): *Lugares para la Historia. Espacio, Historia Regional e Historia Local en los Estudios Contemporáneos*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, (segunda edición).
- BANDIERI, S. (1995): “Acerca del concepto de Región y la Historia Regional: la especificidad de la Norpatagonia”, *Revista de Historia*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- CAMPI, D. (2005): “Historia Regional. ¿Por qué?”, en Fernández, S. y Dalla Corte, G. (Comps.): *Lugares para la Historia. Espacio, Historia Regional e Historia Local en los Estudios Contemporáneos*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, (segunda edición).
- FERNÁNDEZ, S. y DALLA CORTE, G. (Comps.) (2005): *Lugares para la Historia. Espacio, Historia Regional e Historia Local en los Estudios Contemporáneos*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, (segunda edición).
- FONTANA, J. (2002): *La historia de los hombres: el siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- MANZANAL, M. (1999): “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, N° 166.
- ROFMAN, A. (1997): “Economías Regionales Extrapampeanas y exclusión social en el marco del ajuste”, *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Santiago de Chile.
- ROFMAN, A. (2006): “Economías regionales - Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales”, *Realidad Económica*, N° 162.
- VAN YOUNG, E. (1987): “Haciendo Historia Regional. Consideraciones metodológicas y teóricas”, *Anuario IEHS*, Instituto de Estudios Históricos Sociales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, N° 2.