

Transformaciones socioeconómicas e impactos regionales en Uruguay

Danilo Veiga *

Resumen

El artículo analiza las recientes tendencias verificadas en la organización territorial y regional del Uruguay, a partir de las transformaciones socioeconómicas que se han producido durante los últimos quince años.

Una de las conclusiones básicas plantea que durante este período surgen pautas diferentes a las anteriores en la localización de actividades productivas, capital y población en el territorio; y por otra parte las tendencias analizadas han tenido diversos impactos a nivel de la calidad de vida de la población residentes en las distintas regiones del Uruguay.

Se considera finalmente que las regiones identificadas constituyen "espacios diferenciados" con sus propias especificidades, basadas en su grado de diferenciación socioeconómicas y en una dinámica singular que adquiere un nuevo significado a la luz del proceso de integración al Mercosur.

1. Recientes tendencias en la configuración regional y transformaciones socioeconómicas en el Uruguay

Es sabido que durante las décadas de los setenta y ochenta, se producen en el Uruguay al igual que en otros países de América Latina, importantes cambios provenientes tanto de las transformaciones en su organización productiva, cambios tecnológicos, etc., como de los procesos de democratización emergentes en la región. En este contexto, se verificó una mayor apertura al exterior con gradual debilitamiento de las fronteras, lo cual condujo a una mayor unificación de los mercados, con surgimiento de nuevos actores y empresarios transnacio-

nales, en lo que algunos autores denominan una progresiva "desterritorialización del capital" (Cf. De Mattos op. cit., y Uribe Echevarría, 1989).

Estos procesos y transformaciones implicaron por otra parte, la permanencia de problemas centrales en la configuración y desarrollo socioeconómico de nuestros países, como la concentración de actividades, recursos y población en reducidos puntos del territorio —desigualdades regionales—, así como la débil integración económico territorial prevaleciente aún en aquellos países donde han habido políticas descentralizadoras.

En tal sentido, una de las conclusiones básicas de las investigaciones que venimos realizando, sugiere que durante los últimos quince años surgen pautas diferentes a las anteriores en términos de la localización de capitales, actividades productivas y población en el territorio. Esta reversión en las tendencias de asignación de recursos, concentración socioeconómica, etc, ha implicado un crecimiento diferencial de ciertas áreas, emergiendo regiones o subespacios nacionales, de distinta naturaleza a los predominantes hasta la década del sesenta. Por otra parte, estos procesos han tenido diversos impactos y manifestaciones, a nivel de la calidad de vida de la población afectada por estos cambios. (Cf. Veiga, 1991).

De tal manera, entre los fenómenos socioeconómicos que han tenido significativos efectos espaciales, y que se han verificado desde mediados de los setenta en el Uruguay, merecen destacarse los siguientes procesos:

- Reorganización espacial, territorial y económica del país, como resultado de la interacción de un conjunto de estímulos y políticas a sectores productivos, etc.
- Fragmentación social y económica en diversas áreas del país, con segregación po-

(*) Investigador. Profesor en CIESU y en el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

(**) Documento presentado al Seminario Internacional "El Mercosur frente a la Comunidad Económica Europea, un enfoque comparativo", organizado por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, agosto 24-28 1992.

blacional y estancamiento de ciertas regiones en función a niveles críticos de necesidades insatisfechas.

- Incipiente descentralización industrial y concentración de recursos económicos y tecnológicos en grandes empresas.
- Progresivo aumento de la urbanización y desruralización de la mayor parte del país.
- Inserción de ciudades fronterizas en los sistemas binacionales de Brasil y Argentina, con sus correspondientes impactos en los mercados laborales, de bienes y servicios, cultural, etc.
- Consolidación de desigualdades regionales y de la problemática definida como “modernización heterogénea versus estancamiento desigual”, en determinadas áreas del país.

En esta perspectiva de análisis, consideramos que los impactos territoriales y socioeconómicos ocurridos durante las dos últimas décadas, son resultado de la confluencia de factores tales como:

- Implementación de políticas de apoyo estatal (subsidios en créditos e infraestructura) a las actividades sectoriales basadas en la exportación de productos no-tradicionales y en la sustitución de importaciones. (Por ej: estímulos otorgados a la localización y expansión agroindustrial y a la pesca, en aquellas áreas que tenían ventajas comparativas para impulsar dichas actividades).
- Políticas de desprotección a ciertos sectores del mercado interno, a través de rebajas arancelarias a ciertos productos de importación, lo cual implicó por ejemplo el estancamiento y reducción de la agricultura familiar y de actividades vinculadas a la industria tradicional en ciertas áreas del país.
- Cambios en las condiciones de rentabilidad y diversificación socioeconómica, como resultado de las políticas mencionadas anteriormente y de la apertura al exterior, innovación tecnológica, etc. (por ej: expansión del turismo internacional y el sector “servicios moderno”).
- Cambios en las “estrategias de localización y sobrevivencia” de la población, que privilegiaron la residencia en las áreas fronterizas con Brasil, en función de su mayor poder adquisitivo en dicho contexto.

— Ausencia de una política regional integral, que cubriera la problemática y el desarrollo a nivel nacional.

— Ausencia en la mayoría de los casos de una “cultura empresarial” —y probablemente en muchos casos de verdaderos empresarios—, capaces de formular e implementar proyectos locales.

Indudablemente este conjunto de temas complejos requieren profundizarse e investigarse sistemáticamente para comprender la magnitud y profundidad de las transformaciones ocurridas y las que sobrevendrán, a la luz de los procesos de integración regional que se avecinan.

2. Desarrollo regional y desigualdades internas en Uruguay: desafíos hacia la integración nacional

Puede afirmarse, como resultado de la investigación realizada, que existen significativas diferencias en el acceso a bienes y servicios básicos, y por consiguiente en los niveles de vida de la población, entre las diferentes regiones por un lado, y notoriamente también con respecto a Montevideo. La interpretación de estos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes al proceso de configuración socioeconómica y desarrollo regional, y que en definitiva expresan las diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social que se manifiestan en las diferentes regiones del país.

En este sentido, consideramos que la dicotomía simple entre regiones o áreas “atrasadas y desarrolladas” es más compleja de lo aparente, en la medida que coexisten en una misma región formas productivas de diferente naturaleza económica, tecnológica y social, con diversas oportunidades y niveles de vida para su población.

Esto significa, que las opciones de “modernización” que muchas veces se plantean, no están abiertas para todas las regiones y sociedades locales de igual manera; en la medida que existen limitaciones por la escasez de recursos materiales y humanos a nivel de una región o departamento, asociadas a restricciones derivadas del nivel de desarrollo y del tipo de inserción económica y social de dichas regiones y de su población en el contexto nacional, elementos que es indispensable superar con programas regionales focalizados de acuerdo a las características específicas de cada región. (Cf. Gatto, 1990).

En definitiva, surgen muchas interrogantes en relación a los desafíos que supone para un pequeño país como Uruguay la integración al Mercosur; y particularmente con respecto a los cambios que esto introducirá a distintos niveles de nuestra sociedad. (Cf. Mazzei y Veiga, 1991; Estudio del puente Colonia-Buenos Aires).

Estas cuestiones implican la necesidad de profundizar el análisis de estas transformaciones a nivel global del país y de sus diferentes regiones o subespacios, para conocer los ritmos, tendencias y cambios en su interior. Por consiguiente, debemos identificar los impactos sociales que pueden sobrevenir cuando el proceso de integración se profundice, sin olvidar que la pérdida de fuerza de la frontera nacional, refuerza los "polos de atracción" que existen en los países vecinos y por consiguiente sus efectos sobre nuestro territorio y población. Esto significa que el concepto de frontera asume nuevas dimensiones —e implicancias— en el contexto de la integración al Mercosur. (Cf. Laurelli y Rofman, 1991).

Los aspectos señalados implican la necesidad de jerarquizar los problemas regionales y locales, realizando "estudios de caso", investigando los sectores sociales que se verán afectados prioritariamente por la integración; y teniendo en cuenta que las áreas fronterizas son espacios regionales diferenciados con identidad y problemáticas específicas. (Cf. CIESU-FESUR, 1991).

En esta perspectiva y a título ilustrativo, se ha verificado que en la región Litoral —fronteriza con Argentina— coexisten departamentos y subáreas con estructuras socioeconómicas diferentes, tanto en función a su situación a fines de los ochenta, como en términos de su evolución durante los últimos quince años; en la medida que determinados sectores y áreas tuvieron un comportamiento dinámico, mientras que otros se estancaron.

Esta heterogeneidad de las "sociedades locales" que se verifica en este caso en el Litoral, tanto a nivel departamental como a nivel de las ciudades pequeñas y áreas rurales, significa que las restricciones y potencialidades existentes en las distintas regiones, son aspectos imprescindibles a considerar en los programas y políticas que se impulsen, si deseamos superar estas limitaciones y aprovechar el potencial y ventajas comparativas de una determinada región y de su población.

En tal sentido, consideramos que los procesos de "diversificación socioeconómica" emergentes en

ciertas zonas del país durante este período, constituyen ejemplos para evaluar el crecimiento regional; y por ello constituyen estrategias posibles que podrían implementarse en otras regiones, siempre y cuando se planteen medidas compensatorias de las desigualdades regionales. Para lo cual es necesario identificar las demandas de empresarios, productores y actores locales, implementando proyectos a partir de la capacidad e iniciativas locales.

De tal manera, estos proyectos deberían considerar con particular atención los aspectos sociales involucrados en la problemática local, en la medida que requieren integrarse a políticas sociales que mejoren sustantivamente la calidad de vida de los sectores más carenciados, "democratizando" los beneficios que puedan surgir de la diversificación socioeconómica y de la integración regional, y contrarrestando sus efectos negativos.

En este sentido, las lecciones relativas al caso de la región Noreste —en la frontera con Brasil—, permiten afirmar que el dinamismo y diversificación socioeconómica verificados durante los últimos quince años en esta región, no fueron suficientes para contrarrestar las desigualdades internas y la heterogeneidad estructural prevaleciente de algunos departamentos, donde persisten contextos de estancamiento, calidad de vida deficiente y falta de oportunidades de empleo e ingreso para la población.

En suma, los estudios de caso, realizados para las regiones del Litoral y Noreste, demuestran la relevancia y complejidad del problema de la "heterogeneidad socioeconómica" (desigualdades regionales, diferenciaciones internas, etc.), que coexisten en nuestra sociedad y que en cierto modo expresan la confluencia de factores (estructurales) y procesos de tipo más coyuntural durante los últimos años en el Uruguay; tales como la relocalización de actividades económicas en el territorio, la expansión agroindustrial, la progresiva urbanización y terciarización, la expansión de la pobreza urbana, etc.

En estudios posteriores, deberá profundizarse el análisis acerca de la naturaleza de las transformaciones y procesos identificados en el caso uruguayo, examinando si responden a factores de naturaleza coyuntural o estructural, así como en qué medida los referidos procesos de diversificación, expansión agroindustrial, turismo, etc. fueron re-

sultado de factores que aún tienen vigencia; y determinar qué otros factores inciden en los cambios territoriales y regionales, que se están produciendo actualmente.

En definitiva, resulta claro que estos procesos tienen consecuencias "espaciales" diferentes y han transformado la configuración urbano-regional del país, y particularmente la estructura socioeconómica de las áreas o regiones fronterizas, en función a su diferente inserción en la sociedad nacional y también al dinamismo fluctuante de sus contrapartes de Argentina y Brasil.

En esta línea de análisis, consideramos que las "regiones" identificadas constituyen "espacios diferenciados" con sus propias especificidades históricas, económicas, culturales, etc. Representan por lo tanto una fracción espacial del territorio nacional, basada en su grado de diferenciación socioeconómica y en una dinámica e identidad singular, que adquieren un nuevo significado a la luz del proceso de integración del Mercosur. En esa medida, es imprescindible profundizar el análisis de sus características y evolución futura, para evaluar los impactos y transformaciones que se producirán durante los próximos años; y consecuentemente impulsar políticas y programas de desarrollo regional desde una perspectiva integral a nivel de todo el país.

En síntesis, consideramos que el desarrollo regional es resultado de: la confluencia de procesos "exógenos" de expansión y acumulación de recursos económicos, y del desarrollo de la capacidad "endógena" de crear y materializar un potencial a través de la organización e innovación en un área determinada.

Por consiguiente, las políticas públicas y regionales deben contribuir a viabilizar las potencialidades de diversos sectores de la actividad económica y particularmente de las regiones y áreas más carenciadas, focalizando los programas en grupos sociales territorialmente definidos, o sea en comunidades locales de áreas específicas; con el objetivo de alcanzar una mayor "integración nacional".

En tal sentido, la experiencia internacional sugiere que las regiones y su población sufren impactos, no tanto en función a sus antecedentes históricos y económicos, sino a su inserción en la nueva división internacional del trabajo, donde predominan los cambios "intrasectoriales", derivados de

los cambios tecnológicos (reconversión productiva, empleo, etc.), (cf. Castells, 1985). Ello implica por consiguiente, que deben evaluarse seriamente —y controlarse— los "costos sociales" implícitos en los procesos de concentración económica y tecnológica en el territorio y en determinados sectores o grupos socioeconómicos, si deseamos alcanzar un crecimiento y desarrollo equitativo para nuestra sociedad.

Referencias

- ALBURQUERQUE, F; DE MATTOS, C; JORDAN, R (1990): "Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales". ILPES-IEU, PUC, GEL Santiago.
- CASTELLS, M. (1985): "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio", en Metropolis, territorio y crisis. Ed. Alfoz, Madrid.
- CIESU - FESUR (1991): "Frontera, Integración y Después. El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de la integración nacional". Ed. LOGOS, Trilce, CIESU, Montevideo.
- DE MATTOS, C. (1989): "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur". Rev. EURE Nº 47 y en Alburquerque, De Mattos y Jordan (eds).
- DGEC-CEPAL (1990): "Las necesidades básicas en el Uruguay", Montevideo.
- GATTO, F. (1990): "Cambio Tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales, en Alburquerque et al. eds.
- LAURELLI, E; ROFMAN, A (1990): "La región litoral argentina: características y potencial de integración", presentado al Seminario CIESU-F. EBERT, Río Negro.
- LAURELLI, E; LINDEBOLM, J (1990): ed. "Reestructuración económica global: efectos y políticas territoriales". Ed. CEUR-SIAP-EBERT, Buenos Aires.
- MAZZEI, E; VEIGA, D (1991): "El Departamento de Colonia ante la Integración: tipología socioeconómica y calidad de vida". Revist de Ciencias Sociales. FCS.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS (1989): "Desarrollo regional en el Uruguay, Plan Nacional de obras Municipales", Montevideo, MTOP.
- NEIVA OTERO SCHAFFER (1990): "UrbanizaçZo areas de fronteira e a IntegraçZo Latinoamericana", en O Rio Grande do Sul Urbano. FEE. Sec. de Coordinación y Planificación. Porto Alegre.
- URIBE ETCHEVARRIA, F (1990): "Desarrollo regional en los años noventa: tendencias y perspectivas en América Latina", en Alburquerque et al. (eds.).
- VEIGA, D (1979): "Regional development and population distribution in Uruguay". Cuadernos CIESU Nº 23.
- VEIGA, D (1989): "Polarización socioeconómica y reestructura urbana en Montevideo", en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 11, Montevideo.
- VEIGA, D (1990): "Reestructuración socioeconómica y transformaciones regionales en el Uruguay", en Laurelli y Lindemboim.
- VEIGA, D (1991): "Desarrollo Regional en el Uruguay: evolución y características. Ed. CIESU, Montevideo.