

CADERNOS IPPUR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Editor

Pedro Abramo

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Fania Fridman
Hermes Magalhães Tavares
Pedro Abramo
Rosélia Perissé Piquet

Conselho Científico

Aldo Paviani (UNB)
Bertha Becker (UFRJ)
Celso Lamparelli (USP)
Inaiá Carvalho (UFBA)
Leonardo Guimarães (FIJN)
Lícia do Prado Valladares (IUPERJ)
Maria Brandão (UFBA)
Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)
Milton Santos (USP) *in memoriam*
Neide Patarra (UNICAMP)
Roberto Smith (UFCE)
Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)
Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por um Conselho Editorial composto por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Científico integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do Brasil. Acolhe e seleciona artigos escritos por membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR

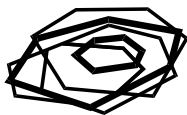
**Ano XVIII, N^{os} 1 e 2
Jan-Dez 2004**

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.
Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal
do Rio de Janeiro

Apoio

CAIXA
Para você. Para todos os brasileiros.

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

CADERNOS IPPUR

**Ano XVIII, N^{os} 1 e 2
Jan-Dez 2004**

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Ana Clara Torres Ribeiro
Ana Lúcia Ferreira Gonçalves
Andrea Paulo da Cunha Pulici
Arantxa Rodríguez
Jorge Natal
Hermes Magalhães Tavares
Maria Luíza Cavalcanti Jardim
Eloá Jacobina
Carlos Vainer
Patrícia Fuentes

SECRETÁRIO

João Carlos de Paula Freire

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Foto da direita: "Casablanca desde un globo cautivo, hacia 1907". ESPUCHE, Albert Garcia. (Org.). Ciudades: del globo al satélite. Barcelona: Centre de la Cultura Contemporània de Barcelona, 1994. p. 102.

Foto da esquerda: vista aérea da comunidade do Jacarezinho, abril de 2004 (Andrea Pulici).

SUMÁRIO

In memoriam Mario Lungo, 5

Mario Lungo, 7

Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana

In memoriam Isaac Joseph, 33

Isaac Joseph, 35

Belém: paisagem, coisa pública

Novas perspectivas do debate regional, 91

Kevin Morgan, 93

Ciudades-región en Europa: innovación, aprendizaje y la nueva gobernanza territorial

Mikel Zubano Irizar, 117

Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional

Rede ibero-americana sobre globalização e território, 159

Maria Cristina Ortigão Sampaio Schiller, 161

Regulação dos territórios e dinâmicas institucionais da proximidade

Carlos Alberto Abaleron, 181

El impacto de la caída de la convertibilidad en la movilidad transfronteriza de personas y bienes. Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Rosario Rogel

Eduardo Aguado, 209

Las indefiniciones de la descentralización sectorial, el caso del sistema educativo mexicano

Balanço dos desafios latino-americanos, 249

Alfonso Iracheta Cenecorta, 251

La situación del suelo urbano y la vivienda popular en México

**In memoriam
Mario Lungo**

Apresentação

Saudações Mario,

Da última vez em que estivemos juntos, você me perguntou como se abraça os amigos. Isto foi em 2004, durante o Seminário da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território, no salão Pedro Calmon da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Nessa pergunta, estava a sua síntese espiritual. Certamente, este abraço, o dos amigos, é simples, espontâneo e muito forte. Como poderia ser diferente? Para esse Seminário, você trouxe, mais uma vez, El Salvador e a América Central, vindo, nesta América, a possibilidade de uma outra globalização, aquela que pode unificar os pequenos países.

Como pensar o pequeno de forma grandiosa? Compreendendo a grandeza de sua história, de sua paisagem e das lutas do seu povo. Mais uma vez, como poderia ser diferente? Com a sua leitura libertária da América do meio, da América Central, você nos convidou, implicitamente, a refletir sobre o outro lado da moeda, isto é, as numerosas vezes em que pensamos o grande de forma mesquinha, logo, sem grandeza. Sim, Mario, você pratica uma pedagogia que é, ao mesmo tempo, irônica, impaciente e visceralmente comprometida. Com discursos rápidos e gestos expressivos, ensina a ver e a experimentar a insubordinação diante dos donos do mundo, que querem monopolizar todas as oportunidades.

Entre esses gestos rápidos e incisivos, recordo a fotografia de San Salvador que você me deu no último dia da reunião do Grupo de Trabalho Desenvolvimento

Urbano do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais, ocorrida em 2003 no belo campus da Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Nesse campus, que preserva a memória dos assassinados pela repressão crua e nua que destrói a inteligência na América, você me mostrou os jovens que hoje fazem o futuro e defendeu, mesmo sem dizê-lo, a lucidez e o afeto como diretrizes maiores da reflexão do espaço. A sua oferta de uma imagem que me permitisse recordar San Salvador continha uma lição, sem dúvida. Para planejar generosamente o espaço, é preciso amar o lugar e compreendê-lo. Mais uma vez, como poderia ser diferente?

Sem este amor, sem esta adesão incondicional ao lugar, impera o pensamento abstrato, aquele que é incapaz de sentir o cheiro da terra, o sabor dos frutos e a força do relevo. Com este pensamento, é impossível aprender com o espaço herdado e criar arquiteturas que converse com as árvores e os pássaros. Você, com sua pedagogia gestual e rápida, resiste aos comandos deste pensamento, tão ao gosto dos dominantes, e dialoga com a paisagem, rindo com a sua beleza. Este diálogo transparece nas paredes da sua casa, tão colorida, aberta e amorosa. Nesta casa, você disse que a sua maior alegria era estar entre amigos, bebendo e conversando de peito aberto e à larga. Mais uma vez, como poderia ser diferente?

Foi a explosão desta alegria que vi brilhar em seus olhos no Fórum Social Mundial de 2003. Ao convidá-lo para lá estar, senti o pulso de sua adesão imediata. Não se preocupe, Ana Clara, nem com a hospedagem e nem com nada. Lá estarei! A sua vitalidade mesclou-se à energia coletiva criada por tantos outros libertários, rebeldes e resistentes. Os seus gestos e a rapidez de sua fala construíram, naquele momento, a síntese esperançosa que só pode ser feita pelos que se abrem para o mundo e que, portanto, estão para além das cansativas burocracias da existência. Como você ensina, é na ciranda da vida que o futuro se faz. Mais uma vez, como poderia ser diferente?

A sua maneira especial de sorver a vida e de viver, muito enraizada e também aberta para cada oferta de esperança de não importa qual outro lugar, ilumina, a meu ver, o seu pensamento. Conhecendo o jogo dos poderosos, você joga, com muita sagacidade, em favor do pequeno, do singular e do único. Foi esta lição que você trouxe para a reunião do Grupo de Trabalho Desenvolvimento do CLACSO, que organizei no Rio de Janeiro em 2000. Aí nos conhecemos. Nessa ocasião, você começou a me ensinar sobre a América Central, a América de todas as mediações, onde para sobreviver é necessário saber negociar, mas sem transigir na rigidez dos princípios. Mais uma vez, como poderia ser diferente?

Bem, Mario, deixo você agora, envolto na paisagem do seu lugar, com suas flores, cores e amores. Em minha última mensagem, que você deve ter recebido, comparei as suas montanhas ao mar de Neruda. Tenho a certeza de que você compreendeu. A poesia está no mundo para os que transcendem o imediato. Aliás, tudo

nos ultrapassa, não? Nos muros que nos cercam e protegem, operam as forças dos materiais de que são feitos e que, por serem forças, diariamente os corroem e dissolvem. Mais uma vez amigo, como poderia ser diferente? Torço para que os cristais e as tempestades das montanhas de El Salvador preservem a sua energia. Assim a transitoriedade da vida transforma-se em eternidade.

Ana Clara Torres Ribeiro
Professora do IPPUR/UFRJ

Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana

Mario Lungo[†]

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo contribuir a discutir si los grandes proyectos urbanos, o grandes intervenciones urbanas, que se han convertido en un instrumento clave de la planificación de las ciudades en Europa en las últimas dos décadas, y comienza a ser incorporado en la planificación de las ciudades latinoamericanas recientemente, constituye una vía para impulsar la privatización de la gestión urbana en nuestros países y adecuarla al enfoque neoliberal de las políticas públicas hoy predominante.

Esta reflexión nace de la preocupación por la crisis de la planificación urbana y de los intentos de privatización

de la gestión urbana en general que se observa desde hace algunos años, pero a la vez del análisis de la ejecución de grandes proyectos urbanos en América Latina que muestra tendencias y efectos contradictorios, lo que exige una posición cuidadosa al respecto¹.

Desde finales de la década de los 80 se planteó que se estaba operando una transformación en la administración de las ciudades, pasándose de una modalidad de gerenciamiento a otra donde predominaba una visión empresarial (Harvey, 1996). Este autor parte de que a partir de los años 70 parece hacerse establecido, en los países del capitalismo avanzado, un consenso sobre los

[†] Último texto escrito por Mario Lungo.

¹ Esta reflexión se apoya en las discusiones realizadas en el marco de los cursos latinoamericanos sobre Grandes Proyectos Urbanos, organizados por el Lincoln Institute of Land Policy, de Cambridge, Massachusetts en los años 2002, 2003 y 2004.

beneficios positivos se obtendrían si las ciudades asumían un comportamiento empresarial en relación al desarrollo económico, que esta visión tenía que ver con la declinación del poder de los estados nacionales para controlar los flujos monetarios internacionales y que, en el fondo, expresaba la dinámica general de la transformación del modelo de acumulación fordista-keynesiano hacia un régimen de acumulación flexible.

Señala que una de los instrumentos centrales de la gestión urbana empresarial son las asociaciones público-privadas, que tienen una base esencialmente especulativa, mientras su foco de atención se orienta más a la economía local que al territorio. Para la gestión urbana empresarial existen cuatro condiciones básicas: la exploración de las ventajas específicas para la producción de bienes y servicios; aumentar la competitividad a partir de la división espacial del consumo; el control de las operaciones financieras de mayor importancia; y la competencia por el excedente del gobierno central.

Lo anterior conduce a una situación contradictoria: existen límites a la gestión urbana empresarial debido a la generación de una intensa competencia entre las ciudades que tiende acentuar el desarrollo territorial desigual, al interior de cada ciudad y entre ellas. Sin embargo Harvey sostiene que debe analizarse su potencial para transformarse en un corporativismo urbano progresista capaz de construir alianzas para mitigar e incluso desafiar a la dinámica hegemónica de la acumulación capitalista.

En un trabajo escrito a principios de los años 90 (Lungo, 1992), planteábamos que en estrecha asociación con el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la ampliación del aparato estatal y sus políticas que se impulsó a mediados del siglo XX, la planificación urbana tenía dos rasgos esenciales: su carácter altamente regulador y su cobertura global, bajo las que subyacía un sentido de redistribución de la riqueza. Esto marca decisivamente el enfoque de sus objetivos y la búsqueda de un "modelo de ciudad ideal" hacia el cual se pretendía llegar, y lo que es más importante, los instrumentos y la formación del personal para alcanzar la meta buscada. Casi totalmente apoyada en la intervención de la tecnocracia del gobierno central, el papel de los gobiernos locales es prácticamente ignorado y la participación popular, cuando se plantea, es una participación tutelada.

Bastante tiempo antes que la crisis de finales de los años 70 mostrara el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, esta concepción de planificación del desarrollo urbano había perdido casi toda su vigencia abriéndose un período de incertidumbre en torno a cómo manejar los problemas generados por el continuado crecimiento de las ciudades. Nos vamos a encontrar, sin embargo, un claro debate al respecto. La extrema complejidad de los procesos y problemas urbanos impide pensar en un total abandono del papel del Estado, por lo que, globalmente, no se da una confrontación entre planificación urbana estatal y mercado, sino que podemos observar una cambiante relación entre

ellos, relación que sigue en cada país un particular movimiento.

En términos generales podemos observar un giro a mediados de los años 70, cuando se pasa de la planificación urbana, centrada especial aunque no exclusivamente, en las ciudades y la totalidad de sus procesos, a pensar en planificación en términos de componentes de la estructura física y socio-económica urbana directa y casi exclusivamente relacionadas con la población de menores ingresos. Este giro, podríamos plantear, constituye un paso intermedio hacia la configuración de un modelo de gestión urbana en que el papel del mercado y la desregulación son las características centrales.

Encontramos la expresión de este cambio en un importante documento de la Naciones Unidas, publicado la siguiente década y que sistematiza la experiencia de 10 años en el impulso de esta nueva visión de abordar los problemas urbanos. (ONU-Hábitat, 1997). Constatando las limitaciones de la planificación convencional frente a los cambios operados en el ámbito urbano que mostraban numerosos estudios, en los que problemas como la migración rural-urbana, la pobreza y la informalización de la economía dejan de verse sólo en sus aspectos negativos, se comienzan a visualizar los asentamientos precarios urbanos también por la contribución económica de sus habitantes en tanto fuerza de trabajo, consumidores y productores de infraestructura física y vivienda, además del alto nivel de su integración social, cultural y política.

La planificación ya no de la ciudad en su totalidad sino de estos asentamientos precarios pasa a convertirse en el eje de una nueva forma de ver la planificación urbana en que el resto de procesos y problemas deja de ser sujeto privilegiado de la intervención estatal aunque ella no desaparezca. Inmersa en un contexto de crisis fiscal, esta nueva visión de la planificación urbana orientará sus acciones a cuestiones antes no totalmente atendidas como los programas de mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física urbana y a repensar el financiamiento, dentro del cual se comienza a cuestionar cada día más la inversión pública, promoviendo la recolección de fondos por parte de los gobiernos locales y nuevas formas de movilización del ahorro privado.

Las intervenciones se sectorializan mientras van adecuándose a las condiciones económicas y políticas imperantes; así por ejemplo, se plantean nuevas intervenciones en torno a la tierra urbana, unas a través de reformas jurídicas y otras a través del reordenamiento en su utilización: redefinición del uso de la tierra urbana, modernización del catastro y del registro, cambios en la legislación, modificación en los mecanismos de intervención pública, utilización de la tierra urbana pública, etc. Esta última (en el sentido de su venta), y la modernización catastral serán las acciones privilegiadas.

Sin embargo, frente al énfasis excesivo de los trámites burocráticos, las propuestas hacia la formulación de una nueva manera de enfrentarse a los problemas urbanos priorizarán la concesión

a los grupos de base la mayor autonomía posible para resolverlos, en un discurso ligado a la democratización, al reforzamiento de los gobiernos locales y al papel de la sociedad civil. Esta presenta dos grandes limitaciones: por un lado, la ejecución de innumerables acciones aisladas sin un plan de desarrollo global que las oriente; por otro lado, la atomización de las reivindicaciones de los sectores populares urbanos mientras el resto de los procesos urbanos son cada día menos regulados. La acentuación de contradicciones urbanas, viejas y nuevas, se dejan así en manos del mercado cada día más, modificándose las condiciones en la relación público-privado en torno a aspectos como los servicios urbanos.

La participación del Estado cambia así radicalmente. Se trata ahora de una función de apoyo y no de regulación o inversión. Se trata de organizar la información y la comunicación, de dar entrenamiento, de reforzar las organizaciones de base, de apoyar el papel de las ONG's, etc., dentro de un esquema de flexibilidad en la planificación y la implementación de programas. La planificación, ya no de la ciudad, sino de los asentamientos humanos es parte así de las nuevas concepciones del crecimiento económico y del desarrollo sostenible, dentro de las cuales se estaría configurando una nueva forma de gestión urbana que se asocia al modelo económico neoliberal predominante.

El Banco Mundial insistió mucho hasta finales de los 90 en el carácter temporal de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural sobre los

sectores pobres, por lo que sus acciones en las áreas urbanas han tenido un enfoque focalizante de otros programas sociales. Hoy reconoce esta institución la persistencia de estos efectos negativos pero continua impulsando la opción de desregulación y privatización de los programas y servicios sociales urbanos, siendo esta tendencia uno de los pilares más importante en la configuración de una nueva manera de enfrentarse a los problemas del desarrollo de nuestras ciudades (Banco Mundial, 1999 y 2000).

Subyace en esta visión el supuesto, no totalmente erróneo, de que las grandes ciudades no son tanto un problema sino una fuente de producción de riqueza y que lo que se debe hacer es incrementar la "productividad urbana" (noción por otra parte llena de enorme ambigüedad), venciendo los obstáculos siguientes: las deficiencias de la infraestructura urbana; la existencia de regulaciones inapropiadas; la debilidad de las finanzas municipales; y la debilidad de los sistemas financieros nacionales para movilizar recursos para el desarrollo urbano.

Una idea quisiéramos destacar en torno a esta nueva forma de gestión urbana: dentro de ella una cuestión clave sigue siendo el suelo urbano; por ello, la visión neoliberal de la gestión urbana tiene, a través de la estructuración del mercado de tierra urbana, una de sus principales vías de acción.

Plantear la construcción de una propuesta alternativa de desarrollo de las ciudades que se oponga a esta concepción neoliberal de la gestión urbana exi-

ge superar el dilema siguiente: ¿Dentro de qué modelo de desarrollo económico social y dentro de qué visión de la ciudad por construir se insertaría esta propuesta alternativa de gestión urbana? Creemos que no es posible, que es además erróneo, pretender tener una visión acabada de la sociedad y de la ciudad que se pretende construir. Sin negar la necesidad y la validez de las utopías, sostenemos que la construcción de una nueva sociedad de una nueva ciudad, es un proceso permanente y contradictorio de construcción ininterrumpida que asume formas específicas en cada caso concreto.

¿Cuál sería la estrategia a seguir para ir construyendo una forma alternativa de gestión de nuestras ciudades que se oponga a la desregulación y privatización indiscriminadas, y también a la atomización de las acciones puntuales? Pensamos que ella debería incorporar acciones de cuatro tipos:

- primero, es necesario destacar y conocer cuáles son los procesos claves de la estructuración urbana en la fase actual. Aquí aparece la necesidad de dar un nuevo impulso a la investigación urbana, en el sentido de reformulación y profundización teórica y una mayor articulación con la información empírica;
- segundo, conociendo las características de la nueva estructura social urbana, se debe buscar el establecimiento de alianzas y consensos con los distintos sectores en torno a la ciudad que se busca construir y la forma de irlo logrando. Debe supe-

rarse la visión errada que piensa sólo en los pobres, obviando el hecho de la complejidad social de la ciudad y que una legítima opción de desarrollo urbano que favorezca a los sectores populares y busque la construcción de una ciudad más justa no puede olvidar la multiplicidad de intereses que se expresan en ella;

- tercero, se deben construir espacios de participación y decisión políticos permanentes a través de los cuales los sectores populares puedan articular sus múltiples reivindicaciones, evitar su dispersión y superposición, y potenciar su poder de decisión;
- cuarto, estos espacios de poder construidos deben ser la base para ir impulsando las medidas irreversibles que permitan ir construyendo la ciudad democrática que se busca.

Porque si es cierto que la forma de gestión urbana prevaleciente durante las décadas anteriores estaba prácticamente agotada a finales de los años 80 y se vislumbran “horizontes críticos” en torno a numerosos problemas urbanos (Prefeitura de São Paulo, 1991), la construcción de una propuesta alternativa a una concepción neoliberal de la gestión urbana pasa por superar el esquematismo de posiciones “de principio” en torno al problema de la privatización de los servicios urbanos, por ejemplo. Sólo una conducción pública del desarrollo de la ciudad participativa y articulada estratégicamente alrededor de los procesos urbanos fundamentales, y que asuma flexiblemente la relación entre lo público y lo privado, podrá oponerse a la opción de gestión urbana neoliberal.

Los grandes proyectos urbanos y su papel en la gestión urbana

En esta lucha aparece una modalidad de construcción de la ciudad que es importante discutir: la planificación urbana apoyada en la ejecución de grandes proyectos urbanos. Al hablar de éstos estamos ante una noción ambigua y contradictoria, y por esta razón elusiva (Lungo, 2002 y 2004). No se pretende aquí elaborar un concepto definitivo, únicamente abrir la discusión acerca de lo que se entiende, desde diferentes visiones, por estas grandes intervenciones en las ciudades.

Estas comprenden no sólo las grandes obras emblemáticas, sino también grandes operaciones urbanas que asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un conjunto acciones urbanas de nivel intermedio que por su integración tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad. La importancia del estudio de los grandes proyectos u operaciones urbanas en el momento actual deriva de la profunda transformación que está generando el proceso de globalización, redefiniendo las funciones de las ciudades y colocando la cuestión de la competitividad de las mismas, con todo lo problemático y discutible que significa la aplicación de este concepto económico para el desarrollo urbano, en un primer plano en la planificación del desarrollo de las ciudades.

Aunque a lo largo de las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas

encontramos numerosos proyectos u operaciones de gran envergadura, no se ha elaborado, ni en los estudios urbanos ni en planificación urbana tradicional, una conceptualización específica sobre éstos. Es hasta en los últimos años, con la introducción del enfoque de la planificación estratégica, cuando éstos pasan a ocupar una posición privilegiada como acciones claves para impulsar el desarrollo de las ciudades, que se comienza a elaborarse su conceptualización. Existe, no obstante, un obstáculo a considerar: la enorme diversidad de este tipo de proyectos, lo que plantea un importante desafío analítico.

Estos proyectos pueden ser la recuperación de centros históricos; la construcción de sistemas de transporte público masivos, la reutilización de antiguas zonas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, etc.; la rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999); la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas; etc. A esta diversidad se agregan los problemas de la definición de la escala y la multiplicidad de actores presentes que caracterizan a este tipo de proyectos urbanos. Aquí encontramos una diferencia del contenido de esta temática en América Latina con relación a los Estados Unidos y Europa. En la primera se incluyen intervenciones urbanas de muy distinto tipo y con diferentes objetivos como los mencionados antes, mientras

que en Los Estados Unidos prevalecen las grandes construcciones de infraestructura urbana y en Europa la discusión se orienta los grandes proyectos urbanos de corte emblemático.

En esta diversidad encontramos factores determinantes y lógicas de actuación muy diferentes que obedecen a la compleja heterogeneidad de los intereses presentes, dificultando la conceptualización de los llamados genéricamente grandes proyectos urbanos.

La noción de proyecto urbano surge en Europa en los años 70, asociada a la contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos. Posteriormente el proyecto urbano pasa a ser entendido como una actuación pública sobre un segmento de la ciudad pero articulada a una visión global de la misma y a los problemas económicos y sociales. Con este cambio la noción de proyecto urbano compite con la de plan urbano al ser más atractiva para los inversionistas privados al precisar las propuestas espaciales e incluir, además de aspectos económicos claves, objetivos sociales, culturales y ambientales, y exigir el acuerdo de múltiples actores, entre ellos los privados. A partir de este cambio en la noción de proyecto urbano esté se impone en el urbanismo europeo desde los años 80, generando diferentes propuestas analíticas (Ingallina, 2001).

Consideramos que la clave para el análisis de este tipo de intervenciones está en su complejidad económica y social y no sólo en la escala espacial, aun-

que ésta sea una condición necesaria, lo que introduce mayores problemas para construir una tipología de grandes proyectos urbanos o indicadores específicos para el análisis de éstos.

El gran proyecto urbano es entonces una noción polisémica, pero se puede entender como el hecho de articular una estrategia fuerte alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que inciden en el desarrollo de una ciudad construido socialmente, cuando ésta exista. No debe, sin embargo, limitarse a una acción urbana específica como un proyecto arquitectónico de gran dimensión, ni confundirse con el proyecto de ciudad.

Los grandes proyectos urbanos constituyen uno de los rasgos claves del urbanismo europeo de finales del siglo XX, aunque la intervención sobre partes enteras de una ciudad no es un hecho nuevo. Lo novedoso es que los grandes proyectos urbanos de última generación son pensados como elementos mediadores entre las exigencias espaciales de las inversiones económicas en las grandes metrópolis y su propia transformación urbana, lo que cuestiona la planificación tradicional por las siguientes razones: realizarse en una temporalidad prologada; ser una obra pública, aunque exista inversión privada; tener orígenes diversos pero estar guiados por una voluntad e idea compartida por los principales actores urbanos (Ezquiaga, 2001).

Este autor hace una clasificación de los grandes proyectos urbanos así:

Los de la primera generación que se caracterizan por tener como objeto la construcción de infraestructuras o servicios urbanos, recuperando y ampliando el concepto de "obra pública"; estar basados en el protagonismo público e intervención directa de gobierno central o municipal; ser concebidos como motores de la transformación urbana y recuperación del medio ambiente; brindar atención prioritaria al espacio público.

Los de la segunda generación se diferencian por diversificar sus los objetos de intervención (conformación de nuevas centralidades, mejoramiento de zonas pobres, etc); romper los límites geográficos de las intervenciones urbanísticas tradicionales llegando incluso a la periferia; introducir criterios de rentabilidad económica incorporando al sector privado en la gestión.

Los de la tercera generación, muchos de ellos grandes proyectos metropolitanos, se singularizan por ser concebidos como motores de desarrollo del espacio metropolitano; promover la recuperación integral de los centros históricos, no solo del patrimonio histórico; contribuir a la transformación la periferia interna creando nuevas centralidades.

La trayectoria de los grandes proyectos urbanos en los Estados Unidos muestra sensibles diferencias con la europea. Las ciudades norteamericanas han sido extraordinariamente independientes de los gobiernos estatales y federal, pero altamente dependientes de las decisiones de inversión federales y del sector privado y con escasa participación ciudadana.

Simultáneamente, han hecho énfasis en la competencia entre ellas para captar inversiones privadas. Los instrumentos que tienen las ciudades para conseguir estos objetivos son de dos tipos: incentivos (cambios en la regulación, disminución de impuestos e intereses, etc.); o la construcción de grandes infraestructuras de gran costo, construidas por el sector público, especialmente el Gobierno Federal. Aquí se ubican los llamados megaproyectos en la literatura norteamericana (Altshuler y Luberoff, 2003).

La cuestión de la participación ciudadana nos conduce a la concepción de grandes proyectos urbanos prevaleciente en Europa. Uno de los ejemplos paradigmáticos de los mismos son las diferentes intervenciones realizadas en la ciudad de Barcelona, especialmente durante los años 90. Al respecto se ha sostenido (Borja, 1995), que no se deben hacer planteamientos aislados o sectoriales ya que estas intervenciones tienen un carácter polivalente y estratégico. El efecto global no viene dado por la suma de un conjunto de actuaciones sectoriales sino la de una programación y gestión combinadas que comienzan con la participación ciudadana, continua con la polivalencia de las actuaciones y progresa cuando estimula las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto urbano al proyecto de ciudad. Se insiste en que no debe pensarse que cada proyecto o intervención va a resolver un solo problema, sino que cada uno debe resolver varios problemas, a distintas escalas y con varias funciones (Borja, 2001). En varias ciudades latinoamericanas podemos encontrar grandes proyectos urbanos que cumplen con esta

característica, entre ellos el Transmilenio construido en Bogotá.

Un gran proyecto urbano o una gran operación urbana no constituyen solo intervenciones únicas en la ciudad de gran dimensión; también pueden estar integrados por un conjunto de pequeñas y medianas intervenciones que siguen una misma lógica, y en algunos casos corresponde a una pieza sola urbana (Garay, 2004). La construcción de más de quinientos pequeños espacios públicos en la ciudad de Nueva York pudiera ser un ejemplo (Kayden, 2000).

Sin embargo muchos grandes proyectos urbanos de ellos han contribuido a una mayor segregación socio-espacial en las ciudades y al desplazamiento de población pobre (procesos de elitización); provocado impactos ambientales negativos; canalizado el uso de recursos públicos para intervenciones privadas; y sobre todo, creado condiciones para la apropiación individual de la valorización de la tierra urbana, por lo que han sido fuertemente criticados.

Así, los grandes proyectos urbanos han sido ante todo, para varios investigadores, construcciones monumentales, impulsadas en la mayoría de casos por iniciativa gubernamental, destinados a canalizar hacia la empresa privada los beneficios de la recuperación del entorno urbano donde se construyen estos proyectos. Una especie de "show cases" con una gran función mediática para facilitar el consenso de los actores. Estaríamos en el punto límite en que se sostiene que estos proyectos constituyen un

instrumento que contribuiría a crear un pensamiento único sobre las ciudades, en que se articulan los intereses económicos con la cultura para competir por el financiamiento internacional (Arantes, 2001), en que las estrategias culturales sirven al crecimiento económico y al control social (Zukin, 1997). Estas críticas podrían acompañar a otras hechas al nivel del urbanismo actual (Ellin, 1996; Smith, 2000).

Incorporados en los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la competitividad de las ciudades, tienden a generar procesos de elitización social, valorización de los capitales privados y especulación de la tierra. Es una forma de que el sector público comparta los riesgos de la iniciativa privada, tal como se señalado en una investigación sobre varios proyectos en Europa, que desmisticifica los pretendidos efectos multiplicadores en la economía de los grandes proyectos urbanos y que ha concluido que: primero, estos proyectos han servido para obviar las orientaciones y normas de planificación existentes; segundo, los mecanismos de participación son a menudo formales; tercero, los proyectos están en su mayoría pobremente integrados al desarrollo de la ciudad; cuarto, acentúan la polarización socio-económica; y quinto, están asociados a modificaciones en la forma de gobernabilidad urbana (Moulaert et al., 2003).

Uno de los mayores desafíos es entonces convertir la concepción de estos grandes proyectos u operaciones en un hecho participativo permanente que vaya construyendo una visión del desa-

rollo de la ciudad compartido, en una parte integrante de los imaginarios urbanos colectivos construidos por actores múltiples. El hecho de que estén marcados por la incertidumbre y el largo plazo para su ejecución debe, por el contrario, ser aprovechado en sentido positivo y discutir si en lugar de la dicotomía entre partir del proyecto urbano para construir ciudad o a la inversa, no es mejor plantear que se trata de utilizar los dos caminos simultáneamente.

Por otra parte, los grandes proyectos urbanos actuales se deben analizar en el marco del actual proceso de globalización, los cambios en la economía, la sociedad y el Estado, y las contradicciones que genera (Sassen, 1998), considerando las profundas mutaciones que están ocurriendo en las principales ciudades, y las transformaciones en la cultura urbana, en la arquitectura y en el diseño urbano, donde las visiones postmodernistas promueven la construcción de "artefactos urbanos" en oposición a los planes urbanos impulsados por el pensamiento modernista, como se había señalado ya hace algún tiempo (Harvey, 1989).

Los grandes proyectos urbanos en el período actual se desarrollan en el contexto de profundas mutaciones urbanas. La metropolización y la globalización producen un doble efecto: la homogenización y la diferenciación; la primera, que tiende a generar procesos y actores económicos y políticos comunes para todos los países y ciudades; la segunda porque estos actores son más exitosos si son capaces de adaptarse a

las circunstancias particulares del lugar y del momento. Por esta última razón la globalización estimula también, paradójicamente, el desarrollo local.

Entre las innumerables reflexiones sobre estas transformaciones urbanas destaquemos una que señala la evolución reciente de las ciudades y de la vida urbana en torno a cuatro rasgos importantes relacionados con los grandes proyectos urbanos (Ascher, 2001): el desarrollo de los medios de transporte y comunicación; la metropolización; la autonomía creciente de los individuos pero dentro de sistemas cada vez más socializados y complejos; y el desarrollo de una sociedad reflexiva marcada por la omnipresencia de la noción de riesgo.

La metropolización y la globalización aparecen así como los ejes centrales de las profundas mutaciones urbanas en curso alrededor de los cuales deben analizarse los grandes proyectos u operaciones urbanas en sus múltiples aspectos, y discutir el papel que se les pretende atribuir como motores del desarrollo de ciudades y regiones al margen del desarrollo de los países, y la dea de que constituyen, por sí mismos, nuevos espacios de participación y construcción de ciudadanía, especialmente en el caso de las ciudades donde predomina la pobreza.

Pero la planificación urbana tradicional no ha desarrollado mecanismos e instrumentos para este fin, ni se ha desarrollado una cultura institucional en el sector público que impulsara la búsqueda de nuevas formas de participación y/o asociación con el sector privado, ni éste

último ha modificado su concepción de la tierra como un bien intocable.

Al respecto de lo último podemos plantear la hipótesis que ha existido, hasta el momento, un doble obstáculo para pensar nuevas formas para la gestión de la tierra en grandes proyectos urbanos:

- la primera, y más importante, es el acentuado sentido de propiedad privada de este bien, interiorizado en casi todos los grupos sociales sin distinción de su nivel de ingresos;
- la segunda, que ha comenzado a perder peso en los años recientes, es la alta proporción de la tierra urbana en manos del Estado, en muchos países. En base a esta propiedad se formularon y ejecutaron proyectos urbanos en los que el papel del Estado ha sido fundamental en la medida en que poseía el control de la tierra. No obstante, por la debilidad de la intervención del sector público en el desarrollo general de las ciudades y la concepción de la tierra como un bien privado que permite su utilización a discreción por sus propietarios, plasmada en la mayor parte de las legislaciones de los países de América Latina, no es posible encontrar muchos ejemplos innovadores en la gestión de la tierra en proyectos de envergadura llevados a cabo.

En el esquema de planificación tradicional de la ciudad, los grandes proyectos urbanos se ejecutaron siguiendo casi siempre las normas que establecen

los marcos regulatorios prevaecientes, sin desarrollarse esquemas de regulación innovadores para este tipo de intervenciones. La mayoría de estos marcos regulatorios se caracterizan por dos rasgos fundamentales: primero, un alto grado de generalidad que no corresponde a la diversidad del desarrollo que caracteriza a toda la ciudad; segundo, una normativa excesivamente detallada y rígida sobre el uso del suelo que no permite adaptarse a las dinámicas de cambio urbanas. Lo anterior explica la continua transgresión de las normativas urbanas vigente en la mayoría de ciudades y es una de las fuentes reconocidas de corrupción. Contribuye, también, a crear muchas dificultades cuando se trata de plantear formas de gestión de la tierra flexibles y adecuadas a objetivos específicos. Los grandes proyectos urbanos se ven enfrentados así a regulaciones de gran generalidad y rigidez que se convierten, muchas veces, en obstáculos insalvables que impiden el cumplimiento de objetivos trazados.

Para solucionar este problema se han ideado varias alternativas: crear regímenes regulatorios especiales, eliminar requisitos vigentes en el marco normativo general, autorizar usos de suelo no permitidos, etc. Estas acciones sin embargo, al adoptarse exclusivamente para estos proyectos, pocas veces se articulan a la regulación vigente para el resto de la ciudad, acentuando las desigualdades urbanas existentes y generando nuevas. Este es uno de los mayores desafíos que enfrenta la gestión de estos proyectos, especialmente si en su ejecución existen diferentes dominios sobre

la tierra urbana en que participan distintos actores públicos y privados. La planificación no ha podido, aún, dar una respuesta coherente y sostenible a este problema, especialmente porque opera en un contexto donde se tiende a desregularizar los procesos urbanos y a privatizar la gestión del desarrollo de la ciudad.

Por otra parte, los beneficios buscados con la ejecución de un gran proyecto urbano pueden verse reducidos o anulados por la privatización de servicios urbanos que podría modificar las condiciones de cobertura o elevar los costos; por el abandono del mantenimiento o la construcción de infraestructura antes a cargo de entidades públicas; o por la generación de nuevas instituciones responsables de regulaciones sectoriales sin vinculación entre ellas. También la descentralización, con todos los beneficios que conlleva y sea necesario impulsar, puede dar origen al surgimiento de marcos de regulación territorial fragmentados que pueden afectar los objetivos que se fijan al momento de diseñar una operación urbana de gran envergadura. Hay que recordar que toda descentralización exige el reforzamiento cualitativo de las instituciones centrales.

Es en este contexto que irrumpe la planificación estratégica modificando la situación prevaleciente hacia varias décadas. Este giro no ha tenido, sin embargo, solo connotaciones positivas en la gestión de grandes proyectos urbanos. La razón se explica por las contradictorias consecuencias de algunos de sus planteamientos que han sido llevados a

posiciones extremas, entre ellos el rol de este tipo de proyectos en el desarrollo de las ciudades.

Lo que interesa destacar aquí es uno de los puntos críticos de la planificación estratégica en torno a esta problemática: en la medida en que los grandes proyectos urbanos no se articulen a una estrategia para el conjunto de la ciudad, se pueden generar consecuencias negativas de distinta índole, e introducir mayores distorsiones en el siempre contradictorio funcionamiento del mercado de tierra urbana al nivel general.

La planificación estratégica no ha logrado tampoco dar respuesta a los desafíos de crear un nuevo marco regulatorio que apoye el desarrollo urbano integral e incorpore los grandes proyectos urbanos al mismo. Al observarse los casos más exitosos en que se ha utilizado este enfoque es posible identificar dos condiciones que lo han permitido: uno, la existencia de un marco regulatorio moderno, flexible pero con una vocación integral, que trasciende los límites territoriales de la ciudad; dos, la inversión pública en componentes claves de estos proyectos.

El éxito de estos casos, debido a la existencia de condiciones particulares favorables, no ha traducido sin embargo siempre en tendencias de cambio positivas para impulsar una nueva regulación para el conjunto de la ciudad. En esta situación influye, también, el hecho de que los procesos de reforma del Estado han priorizado la privatización sobre la descentralización; las dificultades de ésta

debido a su aplicación general sobre una múltiple variedad de condiciones particulares; y el impulso a una desregulación a ultranza sin explorar la posibilidad y necesidad de crear nuevos modelos de regulación para el desarrollo territorial y urbano.

Todo lo anterior, sumado a las exigencias que va imponiendo el proceso de globalización actual, requiere de una renovación de los marcos legales y de los instrumentos normativos de la planificación urbana en general y de los grandes proyectos urbanos en particular. Obviar esta cuestión fundamental solo conduce a fomentar los hábitos de transgresión de la ley y la corrupción tan frecuente en América Latina. Aquí se abre un importante debate que debe incorporar las nuevas regulaciones transnacionales que está produciendo la integración y liberalización creciente de los procesos económicos pero también político-administrativos. Se trata de pasar de la simple sociedad administrativa nacional a sociedades de derecho con fuertes implicaciones transnacionales, donde el enfoque de la negociación tenga un papel central.

Es evidente que los factores de escala y complejidad exigen una mayor, más moderna pero también más decisiva intervención del Estado, lo que contradice a quienes sostienen que el papel de éste último debe limitarse a "facilitar" el desarrollo urbano por parte del mercado. Los grandes proyectos urbanos constituyen así un espacio privilegiado para reflexionar sobre la escala y la complejidad. El crecimiento de la población urbana y su diferenciación social, exigen planes de escala amplia para la

construcción de nuevas comunidades y no sólo de edificaciones o conjuntos aislados de gran dimensión. Aquí es útil recordar la antigua crítica a la planificación en gran escala (Lee, 1973), per explorar los impactos territoriales de las grandes intervenciones en la ciudad (Ferrán, 2001).

Mientras que en el enfoque de la planificación tradicional el papel del sector público es predominante, ocupando un rol rector en la formulación y ejecución de los proyectos urbanos, esta posición tiende a cambiar en la planificación estratégica. En ésta la intervención pública se desplaza de ente ejecutor hacia un papel de facilitador de la gestión de los proyectos. Así, en varios países el predominio del gobierno central ha cedido el puesto al incremento del poder de las colectividades locales y a las organizaciones de ciudadano. La descentralización complejiza más esta situación al introducir nuevos actores y reglas, generando nuevos desafíos: multiplicación de actores e intereses; atomización de los poderes; incertidumbre en la gestión urbana por la larga duración de algunos proyectos; inadaptación de los mecanismos financieros y económicos tradicionales a las nuevas condiciones que produce la desregulación y la privatización. Lo anterior invalida la pretendida función "facilitadora" del Estado.

Es esta compleja dinámica el marco de las negociaciones en torno a los grandes proyectos urbanos, donde participan en muchos casos actores multinacionales, nacionales y locales, es un contexto de grandes dificultades pero a la vez de potencialidades para coordinar los inte-

reses y las formas de actuación de un conjunto complejo de actores. Las grandes intervenciones urbanas son por esencia públicas y requieren siempre de la inversión del Estado, lo que marca los límites de acción de las asociaciones público-privadas.

Existen otros puntos que es indispensable discutir alrededor de los grandes proyectos urbanos y la participación social, además de la necesidad de tener una visión integral de la ciudad:

- primero, para evitar contribuir a la tendencia hacia la fragmentación de la gestión urbana imperante estos días se deben impulsar procesos de establecimiento de consensos y acuerdos en torno al desarrollo de la ciudad en su conjunto y no solo al nivel de proyectos aislados;
- segundo, este papel de promotor deben hacerlo tanto el gobierno central, el gobierno estatal y los gobiernos locales articuladamente. Debe evitarse un efecto perverso de la descentralización no buscado: la atomización de las responsabilidades públicas;
- tercero, las organizaciones de la sociedad civil, y particularmente los gremios empresariales, no deben sustituir al sector público en la conducción de la gestión urbana. Hay que evitar la privatización de la misma ya que el mercado no puede cumplir esta función;
- cuarto, la gestión urbana, además de la conducción pública, requiere de

la recuperación de la inversión de este sector, así sea en componentes estratégicos, para poder orientar su desarrollo.

¿Cómo ha planteado el financiamiento de los grandes proyectos urbanos la planificación tradicional y la planificación estratégica?

Para la primera es evidente que el peso mayor de la inversión en este tipo de proyectos, por su escala, recae en el sector público, sea a través del aporte de la tierra, sea a través de este aporte más la inversión en construcción/re adecuación de la infraestructura y los equipamientos urbanos. Esta última opción ha prevalecido, por ejemplo, en los Estados Unidos. En América Latina contribuyó en buena medida al endeudamiento externo de muchos países al solicitar préstamos a los organismos financieros multilaterales para realizar grandes intervenciones urbana (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999).

Agotada en muchos casos esta posibilidad, o se cesó de promover este tipo de proyectos o se comenzó a buscar la inversión privada, nacional o extranjera. Hay que señalar además que, para muchas ciudades, los montos de las inversiones económicas a invertir en estos proyectos excedía sus capacidades financieras. A lo anterior hay que sumar la debilidad de captación tributaria de los gobiernos locales en muchos países.

Lo anterior fue configurando una creciente incapacidad de gestión de

proyectos de gran dimensión en muchas ciudades latinoamericanas, particularmente en las décadas de los años 80 y los años 90, reduciéndose la función pública al control, cada vez más ineficiente del desarrollo de las ciudades, al mantenimiento sin mayores inversiones ni modernización de los servicios públicos, y a la ejecución de proyectos puntuales.

Surgen así las asociaciones público-privadas para impulsar grandes proyectos urbanos. Existe una amplia gama de asociaciones público-privadas. Existe una gama de situaciones intermedias en las que los sectores público y privado se involucran más profundamente en la sociedad y contribuyen con financiamiento, capacidad de gestión y de coordinación con otras entidades públicas. En este tipo de sociedades, los aportes de recursos privados son de riesgo, ya que no están garantizados ni asegurados por el sector público. Entre esas sociedades figuran empresas de capital mixto, fideicomisos y corporaciones para el desarrollo urbano (Rojas, 2004).

Este modelo de asociación responde bien a las necesidades de la recuperación de áreas urbanas centrales dado que combinan eficazmente capacidades tanto del sector público como del sector privado para emprender tareas tan variadas como: consolidar suelo por medio de compras e intercambios de parcelas;

captar para fines públicos los aumentos del valor del suelo resultantes de las acciones de recuperación; construir o rehabilitar espacio para usos residenciales, de servicios, comerciales y productivos, y luego comercializarlo y administrarlo; y asegurar la participación de la comunidad en las decisiones y beneficios de los procesos de recuperación (Sandroni, 2004).

Pero el caso de la corporación para el desarrollo de Bilbao Metropolitano, RIA 2000, es un ejemplo de resultados contradictorios a pesar de su innegable éxito. Creada como una firma privada por iniciativa del gobierno central, opera en la práctica como una agencia cuasi pública, cuyo objetivo es manejar una serie de operaciones de renovación urbana en el Área Metropolitana de Bilbao, contando con un considerable poder para manejar tierras y fondos públicos, que se arriesgan para impulsar proyectos que propician una mayor valorización de las tierras y el capital privado. No obstante su potencial como agencia ejecutiva y de coordinación entre diferentes actores, su estatus como empresa privada ha generado crítica por papel en la privatización de la planificación urbana, la falta de responsabilidad política, su énfasis en el desarrollo de sitios de elevado potencial comercial y alto retorno financiero, así como en la priorización de los aspectos físicos de la renovación urbana (Rodríguez, 1995 y 2002).

Tendencias actuales hacia la privatización de la gestión urbana

Queremos concluir este trabajo partiendo de esta afirmación: la concepción acrítica que mira a los grandes proyectos urbanos conducidos por el sector privado a través de asociaciones público-privadas, como el elemento motor del desarrollo de las ciudades, es una de las expresiones más importantes de la visión neoliberal de la gestión urbana, en la cual el papel de la institucionalidad pública y el interés general tienden a desvanecerse en función de los intereses privados bajo el manto de la necesidad de incrementar la competitividad de las ciudades exigida por la globalización. Lo anterior no invalida la necesidad de pensar, dada la creciente complejidad de los fenómenos urbanos, en impulsar intervenciones urbanas de gran dimensión de distinto tipo, pero que efectivamente generen ciudades más justas y equitativas. Este es uno de los desafíos centrales de la gestión urbana en el momento actual.

Pero los impulsos hacia la privatización de la gestión urbana van más allá de las grandes intervenciones. Estas se combinan con cambios en los procesos de planificación, regulación, administración e inversión en las ciudades. Examinemos lo anterior.

Respecto a la planificación, su continuo debilitamiento que responde a las políticas neoliberales es general al nivel de la toda la ciudad, sigue siendo sustituida por la sumatoria de acciones atomiza-

das en todas las escalas, desde los grandes hasta los pequeños proyectos. La sustitución de los antiguos marcos regulatorios urbanos a través de normativas específicas, especialmente las dedicadas para los grandes proyectos, justificada por la obsolescencia y carácter excesivamente general y normativo de los primeros, está conduciendo a la fragmentación de esta función pública clave del desarrollo de las ciudades, tendencia que se acentúa por el desmantelamiento de los aparatos estatales, lo que, a su vez, contribuye a debilitar la administración pública urbana. Respecto a la inversión, la reducción drástica de las inversiones públicas en las ciudades deja cada vez más espacio al predominio de las inversiones privadas.

Este es el panorama que predomina en el ámbito urbano de la mayoría de países latinoamericanos, reforzando la tendencia a la privatización de gestión urbana. Podría plantearse, y existen casos exitosos, de una adecuada combinación de inversiones públicas y privadas. Sostenemos, sin embargo, que éstas tienen como requisitos indispensables los siguientes:

- primero, aunque deba modernizarse y flexibilizarse, la planificación urbana debe mantener un papel importante en el desarrollo de las ciudades;
- segundo, debe evitarse la regulación urbanística caso por caso y la discre-

sionalidad en la aplicación de las normas; aunque estén deban ser repensadas radicalmente, hay que mantener su carácter genérico;

- tercero, la administración del desarrollo de las ciudades debe ser una función exclusivamente pública, lo que no excluye la consulta de las decisiones con el sector privado;
- cuarto, hay que recuperar la importancia de las inversiones públicas en el desarrollo urbano; aun cuando las restricciones económicas imponen serias limitaciones, estas deben mantenerse en los sectores y servicios estratégicos.

Se trata, entonces, de transformar y modernizar las formas tradicionales de gestión urbana pero evitando su privatización. El Estado no debe ser simplemente un facilitador de las intervenciones e inversiones privadas, aunque deba cumplir esta función. Debe conducir, dirigir el desarrollo de las ciudades para garantizar niveles mínimos de equidad y sostenibilidad. En este proceso de conducción un aspecto fundamental es la contribución a la construcción de un proyecto de ciu-

dad, otro requisito indispensable para que las grandes intervenciones urbanas adquieran sentido.

Hay una última cuestión que es importante discutir: las escalas de la gestión urbana. En momentos en que le lucha por la descentralización y el desarrollo local, hay que evitar la atomización de la gestión urbana, lo que contribuye, así sea indirecta e involuntariamente a su privatización. Muchos procesos urbanos, especialmente algunos de los principales como por el ejemplo el transporte, responden a escalas que no es posible segmentar, por lo que la atomización de su gestión a escalas inferiores torna su gestión ineficiente, dando fuerza a quienes propugnan por la privatización de esta función. Evidentemente hay procesos urbanos locales y la clave está en identificarlos y diferenciarlos de los procesos mayores.

Los grandes proyectos urbanos, precisamente por sus características principales: su complejidad y su escala, pueden contribuir tanto a la privatización como a la recuperación de la esencia pública de la gestión urbana. Pensarlos aisladamente refuerza la primera y negativa tendencia.

Referencias

ALTSHULER, Alan; LUBEROFF, David. *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investments*. Washington: Brookings Institution Press; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2001.

- ASCHER, François. La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain. In: MASBOUNGI, Ariella. (Coord.). *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*. Paris: La Documentation Française, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Cities without Slums*. Washington, 1999.
- _____. *Cities in Transition*. Washington, 2000.
- BORJA, Jordi. *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*. Programa de Gestión Urbana, Quito, 1995.
- _____. El proyecto metropolitano: el manejo de una variable geométrica. In: FREIRE, M.; STREN, R. (Ed.). *Los retos del gobierno urbano*. Bogotá: Banco Mundial; Alfaomega, 2001.
- ELLIN, Nain. *Postmodern Urbanism*. London: Basil Blackwell, 1996.
- EZQUIAGA, José María. Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século. In: ABRAMO, P. (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro: IPPUR-Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- FERRÁN, Carlos. O efeito territorial dos "grandes projetos urbanos". In: ABRAMO, P. (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro: IPPUR-Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- GARAY, Alfredo. El montaje de grandes intervenciones de urbanismo. In: LUNGO, Mario. (Coord.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores; Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- HARVEY, David. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- _____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo: NERU, n. 39, 1996.
- INGALLINA, Patricia. *Le projet urbain*. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.
- KAYDEN, Jerold. *Privately Owned Public Space. The New York City Experience*. New York: John Wiley and sons, 2000.
- LEE, Douglas. Requiem for large-scale planning models. *Journal of the American Institute of Planners*, n. 73, 1973.
- LUNGO, Mario. *Procesos urbanos*. San Salvador: Itsmo Editores, 1992.
- _____. Large Urban Projects: a Challenge for Latin America Cities. *Land Lines*, Cambridge, v. 14, n. 4, 2002.
- _____. (Coord.). *Grandes proyectos urbanos*, San Salvador: UCA Editores; Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- MOULAERT, Frank; RODRÍGUEZ, Arantxa; SWYNGEDOUW, Eric. *The Globalized City*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- ONU-HÁBITAT. *Global Report on Human Settlements 1986*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Cidade Inteira. A política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 1999.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Plano Diretor do Município de São Paulo (Projeto de Lei). *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 37, 1991.
- RODRÍGUEZ, Arantxa. Planificando la revitalización de una vieja ciudad industrial: innovaciones de la política urbana en Bilbao Metropolitana. *Revista Interamericana de Planificación*, Cuenca, Ecuador, n. 110, 1995.
- _____. Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao. *Lan Harremanak*, Bilbao: Universidad del país Vasco, n. 6, 2002.
- ROJAS, Eduardo. La recuperación de áreas centrales, una oportunidad de desarrollo urbano sostenible. In: LUNGO, Mario. (Coord.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores; Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- SANDRONI, Paulo. Formas de financiamiento de grandes proyectos urbanos. In: LUNGO, Mario. (Coord.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores; Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- SASSEN, Saskia. *Globalization and its Discontents*. New York: New York Press, 1998.
- SMITH, Neil. Transformando la escala de las ciudades: globalización y urbanismo neoliberal. In: GARCÍA, L. M.; SABATÉ, F.; MEJÍAS, M. A.; MARTÍN, V. (Ed.). *Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminaciones de género*. Tenerife: Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna, 2000.
- ZUKIN, Sharon. Cultural Strategies of Economic Development and the Hegemony of Vision. In: MERRIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. (Ed.). *The Urbanization of Injustice*. New York: New York University Press, 1997.

Recebido em novembro de 2004. Aprovado para publicação em dezembro de 2004

Mario Lungo foi professor/investigador da Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", São Salvador, e professor associado do Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts

Libros, capítulos de libros, artículos o ponencias escritos por Mario Lungo *

Libros

2004

Producción del hábitat popular en condiciones de riesgo. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.

2000

La tierra urbana. San Salvador: UCA Editores.

1995

Desarrollo local y Asentamientos Humanos en las Zonas Exconflictivas en El Salvador. (Junto a Alicia Rivero y Nidia Umaña). San Salvador: Libros de FUNDASAL.

Capítulos o artículos en libros

2004

Grandes Proyectos Urbanos. Una visión general. In: LUNGO, Mario. (Comp.). *Grandes Proyectos Urbanos*. San Salvador: UCA Editores; Lincoln Institute of Land Policy.

Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos. In: TORRES RIBEIRO, Ana Clara. (Comp.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/grupos/fgrupos.html>.

2002

Expansión Urbana y Regulación de la Tierra en Centroamérica. Antiguos problemas, nuevos desafíos. In: LUNGO, Mario. (Comp.). *Riesgos Urbanos*. San Salvador: UCA; OPAMSS; PNUD; Istmo Editores.

2000

Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica. In: TORRES RIBEIRO, Ana Clara. (Comp.). *Repensando a experiencia urbana da América Latina: questões, concitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/grupos/fgrupos.html>.

* Identificados por Silvia García.

1998

Los planes de desarrollo urbano. Construyendo nuevas relaciones de gobernabilidad urbana. In: LUNGO, Mario. (Comp.). *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO-GURI.

La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y la Gobernabilidad de las Ciudades Centroamericanas. (Junto a Sonia Baires). In: LUNGO, Mario. (Comp.). *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO-GURI.

Planificación Urbana y Economía en las Ciudades Centroamericanas. In: LUNGO, Mario; POLÈSE, Mario. (Coord.). *Economía y desarrollo urbano en Centroamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO-GIM.

1994

Lo público y lo privado en la construcción de la ciudad: la búsqueda de una nueva relación en Centroamérica. (Junto a Ileana Gómez). In: *La ciudad: desarrollo económico, medio ambiente, gestión democrática*. San Salvador: CADES / FLACSO. Cuaderno n. 2.

1993

Notas en torno a la planificación y desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador. In: LUNGO, Mario. (Coord.). *La planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*. San Salvador: CADES / FLACSO. Cuaderno n. 1.

1988

Elementos determinantes en la estructuración de las capitales centroamericanas. In: FERNÁNDEZ, Rodrigo; LUNGO, Mario. (Comp.). *La estructuración de las capitales centroamericanas*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana - EDUCA.

Población y economía en la consolidación de la capital salvadoreña: 1880-1930. (Junto a Sonia Baires). In: FERNÁNDEZ, Rodrigo; LUNGO, Mario. (Comp.). *La estructuración de las capitales centroamericanas*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana - EDUCA.

Artículos en revistas, boletines o ponencias**2004**

La Planificación Urbana del Área Metropolitana de San Salvador. Un rompecabezas por completar. Trabajo presentado en el Foro Inaugural de la Maestría en Planificación y Gestión Urbana de la URL, Ciudad de Guatemala, febrero.

2003

Gestión metropolitana y gobernabilidad democrática. Desafíos analíticos, importancia política. Trabajo elaborado para el seminario "Gestión metropolitana y gobernabilidad democrática en Centroamérica", San Salvador: CLACSO / UCA, julio.

2001

Urban Sprawl and Land Regulation in Latin America. *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, v. 14, n. 2, March.

1999

Municipal Taxation in San Salvador. (junto a Patricia Fuentes). *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, v. 11, n. 3, May.

1998

L'identité centraméricaine et l'enseignement de l'histoire et de la géographie. *Perspectives*, v. XXVIII, n. 2, juin.

1997

Hacia una Estrategia Ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador. *Boletín PRISMA*, n. 22 del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

1995

Problemas Ambientales, Gestión Urbana y Sustentabilidad del AMSS. *Boletín PRISMA*, n. 12 del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

Sin referencia completa

Los desafíos de la gestión Metropolitana. Disponible en: <http://www.eg.fjp.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo01/losdesafios.ppt>.

**In memoriam
Isaac Joseph**

Apresentação

Em abril do ano passado, Lícia Valadares entrou em contato comigo para dizer que iria participar, em Paris, de uma homenagem póstuma a Isaac Joseph. Pedia-me um depoimento sobre meu contato com ele, que se somaria aos de outros colegas, para compor uma visão das suas relações com o Brasil. Naquela ocasião, e sem qualquer pretensão, escrevi este pequeno texto. Quando convidado pelo editor dos *Cadernos IPPUR* a fazer a apresentação do texto de Isaac, julguei que aquele que eu escrevera poderia atender à solicitação.

O texto de Isaac, inédito, que ora vem a público por iniciativa dos *Cadernos IPPUR*, resultou de um trabalho que desenvolvemos juntos, mas do qual participaram intensamente, de forma decisiva, Carole e Fernanda.

Espero que, além de homenagear meu querido amigo, a carta enviada a Lícia Valadares ajude os leitores a saber quem era Isaac Joseph, autor desta admirável exposição sobre Belém, cidade que visitou apenas uma vez.

Querida Lícia,

Você me pediu para falar da minha experiência com o Isaac. Pois vamos lá.

Conheci Isaac num encontro em Salvador, em 1996 ou 1997, não me recordo bem, organizado pela Tânia Fischer, sobre gestão urbana. Eu estava começando

a trabalhar criticamente sobre os modelos do chamado planejamento estratégico urbano – modelo catalão, a partir do conhecimento da experiência do Rio de Janeiro e da consultoria dada por Jordi Borja ao processo de elaboração do Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Isaac lá estava – tinha relações com a Tânia – e apresentou algo sobre espaços públicos e, se não me engano, sobre estações de trem.

Pois bem, numa noite, os participantes do encontro saímos para jantar num daqueles restaurantes típicos. Por coincidência, eu e Isaac acabamos sentando frente a frente na mesa. Instalou-se a conversação, livre, solta. Ele, um ex-maoísta um tanto ou quanto cínico a respeito da esquerda, provocador; eu, de meu lado, gozando o pós-marxismo e o empreendedorismo ilustrado que alguns dos organizadores e participantes pretendiam expressar. Em suma, nos conhecemos assim: um gozando o outro, provocando.

Sua inteligência e humor, assim como sua erudição, confesso, me atraíram. Apesar de um antimarxismo de escola que fazia questão de “*afficher*”, uma pessoa que valia a pena escutar. E simpatizei com ele desde esse momento. Acho que da parte dele aconteceu mais ou menos o mesmo: simpatia, interesse. Mas ficamos nisso.

Algum tempo depois, penso que no ano seguinte, recebo uma mensagem dele. Foi, aliás, através de você, Lícia, que ele havia conseguido meu endereço eletrônico. Informava-me que estava vindo ao Rio e gostaria de me encontrar. Pois bem, nos encontramos. Num bar da Avenida Atlântica, perto do hotel onde estava hospedado. No entretanto eu havia lido algumas de suas coisas. Nesse encontro a simpatia apenas aumentou. Conversamos sobre tudo: França, Brasil, universidade, sociologia, esquerda, direita. Fui, aos poucos, localizando melhor sua posição diante da cidade: um liberal radical. Ora, embora de origem marxista e com um compromisso continuado com essa tradição, sempre fui atraído pelo liberal radical norte-americano que Isaac encarnava – um francês “*pied-noir*” judeu liberal americano.

Um outro ponto de contato intelectual foi a Escola de Chicago. Por meus próprios e precários meios, decidira, havia algum tempo, reler os principais autores da Escola. Isso começou numa disciplina para o doutorado do IPPUR – Sociedade e Território – oferecida junto com Ana Clara. Nessa releitura, livre das influências do jovem Castells, um enorme prazer. Aí houve o convite para participar de um colóquio em São Paulo sobre tolerância – comemorava-se algo assim como o dia internacional da tolerância, tratado sobre tolerância, não me lembro bem. Havia gente de todas as áreas disciplinares, da física à antropologia, da literatura ao planejamento. Preparei uma comunicação com base nas leituras dos autores de Chicago. Pois bem, no encontro com Isaac no bar da Avenida Atlântica, comentei meu interesse nos autores de Chicago e falei de meu texto. Perguntei-lhe se se disporia a ler e a criticar meu trabalho, pois reputava-o um conhecedor profundo da Escola. Ele aceitou de bom grado.

Passado algum tempo, sou informado de que meu texto seria publicado em *Annales de la Recherche Urbaine*. Não é que Issac havia gostado do trabalho e decidido encaminhá-lo a Ann Quérien para submetê-lo à publicação? Evidentemente, fiquei felicíssimo: era como se houvesse passado num exame sobre a Escola de Chicago. Isso também contribuiu para aumentar minha simpatia e, já a essa altura, uma nascente amizade com Isaac.

Outras viagens dele ao Brasil – tinha, como você deve saber, um Capes-Cofecub com o pessoal da UFF. Nessas ocasiões nos encontrávamos. Levei-o para palestras no IPPUR – acho que por 2 ou 3 vezes. Sempre muito inteligente e instigante. Estas eram sua marca. Sua leitura da Escola de Chicago realmente era original e, sobretudo, enriquecedora. Nesse caminho houve um colóquio em Cerizy, para o qual fui convidado. Você também havia sido convidada, mas acabou não indo. No seminário apresentei alguma coisa com críticas ao modelo catalão de planejamento estratégico, cidade competitiva e marketing urbano. Ele gostou muito, como também várias das pessoas que circulavam em torno a ele e estavam no colóquio.

Em resumo: do encontro casual e da simpatia evoluímos progressivamente para uma relação mais intelectual e, também, pessoal. Confesso que me surpreendia comigo mesmo pela evolução da relação com Isaac. Sou um cara bastante fechado, não é do meu estilo fazer novas amizades, falar de coisas pessoais. Com o Isaac, porém, isso fluiu normalmente. E isso apesar de que fôssemos politicamente muito diferentes e que nossas referências intelectuais predominantes também fossem diversas – ele nunca teve grande simpatia, embora respeitasse, pela produção de Bourdieu.

Numa dessas viagens falei-lhe de um pequeno projeto de pesquisa, no âmbito de convênio de cooperação com a Prefeitura de Belém e apoio do Lincoln Institute of Land Policy. Dentre as questões que me interessavam, estava em primeiro lugar comparar as intervenções da Prefeitura e do Governo do Estado na cidade de Belém, no que já chamei de a Batalha das Águas – intervenções na orla, na beira-rio, voltadas para abrir, como eles dizem lá, “janelas para o rio”. Na conversa ficou claro o interesse de Isaac por Belém, quando lhe contei da extraordinária experiência de democratização da administração do governo petista de Edmilson Rodrigues. Foi então que lhe perguntei se não gostaria de envolver-se com o projeto de pesquisa.

Estávamos no projeto eu e Fernanda Sánchez e prevíamos uma estadia de uns 10 dias para completar nosso trabalho de comparação de dois projetos: o Ver-o-Rio, da Prefeitura, e a Estação das Docas, do Governo do Estado. Ele adorou a idéia. Disse que Carole adoraria viajar para Belém e ficamos combinados: eu, isto é, nosso projetinho financiaria a viagem dele (passagens e estadia) e ele viria com Carole. Passaríamos os nossos 10 dias juntos em Belém – eu, ele, Fernanda e Carole. Em troca, ele se comprometia a escrever um texto sobre o que visse.

Nossa estadia em Belém foi realmente deliciosa. Trabalhamos muito, entrevistamos muitas pessoas, inclusive o Prefeito e o Secretário de Cultura do Estado, Paulo Chaves, responsável pelo projeto da Estação das Docas. Uma das coisas que me havia incitado a propor-lhe este projeto conjunto era minha vontade de vê-lo trabalhando. Queria saber de seu método, sua abordagem do objeto de investigação. Nas entrevistas, nas visitas a vários dos pontos da cidade, pudemos trocar isso. Isaac tinha uma extraordinária capacidade de observação e percepção. Ele não apenas estudava os espaços públicos e as cidades, ele os amava profundamente.

Às cinco horas da manhã lá estávamos nós no burburinho do Ver-o-Peso. Víamos, registrávamos, conversávamos. Confesso minha inveja: ele via muito mais coisas que eu, percebia o que me escapava. Olhar treinado, sensível, como tenho visto poucos.

Ele produziu o texto prometido – “Belém: Paysage urbain, chose publique”. A Prefeitura de Belém ia publicá-lo, junto com o texto produzido por mim e Fernanda. Demoraram, atrasaram, e, infelizmente, ele morreu antes de sair a publicação. Agora esta publicação ganha nova importância. O texto dele é uma beleza. Sua descrição de Belém retoma a tradição dos textos de viajantes – é realmente inspiradíssimo. Sua comparação dos dois projetos que eram o alvo de nossa pesquisa também é muito interessante, embora, confesso, discorde de alguns de seus comentários. Minha intenção, agora, é publicar o texto nos *Cadernos IPPUR*.

Apreendi bastante com Isaac, apesar de nossas repetidas discussões opondo-me a um liberal de espírito aberto e progressista, mas profundamente resistente aos projetos políticos que apostassem mais abertamente em algo que fosse além da democracia institucional burguesa. Apreendi a olhar de maneira nova o espaço público, a questão da acessibilidade – que ele formulava de maneira particularmente rica e complexa. Também me interessei muito pela sua abordagem dos serviços públicos, na lógica do que ele chamava de “relações de serviço”. Acho que ele também aprendeu alguma coisa por aqui, se não comigo, pelo menos com Belém. Lembro-me de sua resistência *a priori* a tudo que pudesse evocar um urbanismo de esquerda – lembranças do urbanismo soviético, do dogmatismo dos comunistas franceses, do sectarismo dos gauchistes. A entrevista que tivemos com o Edmilson foi, desse ponto de vista, admirável. Isaac, de início, foi claramente interpelador, propondo questões que deveriam colocar o prefeito em situação difícil, constrangedora. Mas a verdade é que, aos poucos, Edmilson o conquistou, com sua franqueza, com sua reflexão sobre a cidade de Belém (Edmilson é arquiteto) e sobre os desafios impostos ao urbanismo periférico. Era interessante ver o Isaac sendo obrigado a reconhecer que aquela esquerda, apesar de uma retórica muitas vezes velhusca, estava fazendo uma coisa realmente nova, aberta, procurando inventar uma nova cidade e uma nova prática urbana.

Enfim, Lícia, isso aqui já está grande demais. Só posso dizer que a morte do Isaac é para mim uma perda grande. É a perda de uma relação em que amizade, troca intelectual e discussão político-ideológica estiveram entrelaçadas estreitamente. Só lamento que nos dois últimos anos, em virtude de inúmeros compromissos, acabei tendo pouquíssimo contato com ele. Se soubesse...

Abraços,

Carlos

Carlos Vainer
Diretor do IPPUR/UFRJ

Belém: paisagem, coisa pública^{*}

Isaac Joseph

O PROJETO INICIAL: ESPAÇOS PÚBLICOS E SERVIÇOS PÚBLICOS EM BELÉM

Objetivo

A missão de pesquisa realizada em agosto de 2004, em colaboração com Carlos Vainer e sua equipe, tinha por objetivo explorar as possibilidades de uma contribuição sociológica para o trabalho empreendido pela prefeitura de Belém sobre diferentes espaços públicos da cidade, dentro da política de gestão municipal democrática.

Contexto

A missão devia apoiar-se em três tipos de trabalho:

- os trabalhos existentes sobre a gestão dos espaços públicos e a construção da urbanidade democrática desenvolvidos a partir do fim dos anos 80, na Europa, notadamente na França, e também no Brasil. Nesses trabalhos, destacaremos o interesse pela participação do usuário e as interações com os dispositivos instalados no que se refere aos serviços dirigidos ao público;

^{*} Este relatório contou com a colaboração de Carole Saturno.
Tradução de Eloá Jacobina.

- os estudos de pesquisadores brasileiros sobre a cidade de Belém, não só trabalhos existentes no banco de dados da Urbandata como os que se dedicam à reestruturação dos espaços públicos centrais (Ver-o-Rio, Estação das Docas, Ver-o-Peso), e estudos antropológicos sobre a festa do Círio de Nazaré (Isidoro Alves, *Carnaval Devoto*, 1980).
- o trabalho da equipe do IPPUR, coordenado por Carlos Vainer, sobre a avaliação econômica e política dos projetos de “frente do mar” e a adequação desse enfoque no caso de Belém.

Trata-se portanto de uma *pesquisa-ação* realizada em cooperação com os serviços da Prefeitura de Belém, além de uma contribuição pontual a um projeto pluridisciplinar mais amplo que, futuramente, pretende estudar as condições de uma reestruturação dos espaços públicos da cidade numa perspectiva democrática e participativa.

Problemática

Os diversos locais e assuntos que foram objeto da pesquisa contribuem para a imagem da cidade, tanto em relação aos moradores como aos visitantes de fora. Esses locais recebem diferentes pessoas movidas a freqüentá-los e ali se encontram. Enfim, têm tudo a ver com a construção de uma paisagem urbana como bem público comum para aqueles que os freqüentam. Antes de tomar conhecimento das proposições dos serviços municipais concernentes, havíamos destacado cinco espaços públicos que têm vocação de centralidade e cujas funções complementares participam da definição da urbanidade de Belém:

- *o Mercado Ver-o-Peso*, conhecido como um dos maiores da América Latina. Em plena restauração, esse mercado popular é ao mesmo tempo um patrimônio arquitetônico e um verdadeiro bairro de atração. A densidade e a mistura das populações que o freqüentam tornam este mercado um centro, ou, segundo uma fórmula utilizada na França para definir as estações de trem e os bairros em que se encontram, *um lugar de movimento da cidade*;
- *a “frente do mar” e o projeto “Ver-o-Rio”*. É um espaço público no sentido mais rigoroso, inserido num programa de revitalização do centro que pretende restituir a visibilidade da paisagem aos moradores e aos visitantes da cidade. A administração municipal deste sítio, quer se trate das barracas confiadas a uma cooperativa popular ou do gerenciamento da fiscalização, merecia ser estudada como um projeto de desenvolvimento social;
- *o centro comercial da Estação das Docas*. Esse espaço público da cidade, concebido a partir de uma recuperação das antigas docas desativadas, é sintomático

das políticas urbanísticas que consistem em “fazer a cidade sobre a cidade”. Espaço fechado e vigiado por seguranças de empresas privadas, agrupa lojas de artesanato e restaurantes com terraços de onde se descortina o rio. A questão da acessibilidade e seu modo de regulação mereciam um estudo particular;

- *a estação rodoviária (Praça do Operário) e o porto*. São espaços públicos de mobilidade que constituem pontos de entroncamentos importantes para serem estudados segundo critérios de acessibilidade e oferta de serviços;
- *a festa do Círio de Nazaré e o Carnaval Devoto*. Trata-se menos de um local que de um percurso e um momento ritual da cidade. Pelos trabalhos dos historiadores das cidades, notadamente dos italianos (J. Heers, por exemplo), sabemos que os primeiros espaços públicos foram geralmente os espaços de procissão e os rituais que a acompanham são significativos da maneira como a cidade se revela aos habitantes e a todos os que aí acorrem para este evento. A própria festa é *a organização de um espaço de reunião* cujo estudo é sempre fecundo como manifestação popular e identitária.

As temáticas da enquete

Concentrada no estudo da gestão dos espaços públicos e na construção de uma urbanidade democrática, a enquete devia dispor de uma grade de análise para a qual propusemos uma série de temas:

- a questão dos usos e dos rituais de acesso aos espaços públicos. Somente a observação minuciosa da frequência aos diferentes espaços permite avaliar a oferta de serviço proposta e a adequação das políticas de organização;
- *os quadros da participação dos diferentes tipos de população*. Se a participação da população de Belém na apropriação desses espaços da cidade é um objetivo central da municipalidade, seria preciso distinguir as circunstâncias exatas, os contextos e os dispositivos que facilitam ou obstruem essa participação;
- *as fronteiras do privado e do público*. Um espaço público é sempre um espaço contestado pelas diferentes categorias de usuários que o freqüentam. A observação devia mostrar quais são as fronteiras constitutivas dos espaços estudados, como são exercidas a fiscalização e a regulação, quais as normas de uso implícitas na obra etc.;
- *a construção social da paisagem*. Um espaço público é um espaço de visibilidade mútua e, muitas vezes, também um lugar em que se constrói uma perspectiva, uma visão da paisagem urbana. Por esse lado, os pontos de onde se descortina uma paisagem guardam uma história local, participam do imaginário da cidade, de seus clichês, das vistas dos cartões postais etc. Assim, a memória dos espaços

- públicos é organizada nos traços, documentados ou não, que os moradores e os visitantes gostam de encontrar como marcas de identidade da cidade;
- *a problemática da acessibilidade*. Esta problemática está no cerne da política urbana enquanto política democrática. As controvérsias sobre a acessibilidade relativa de um lugar da cidade são sempre o pano de fundo das expectativas da população porque acusam concretamente o que há de segregação no acesso aos espaços urbanos e também porque estão no centro dos debates sobre o civismo dos cidadãos. Desenvolver e tornar transparente o acesso aos equipamentos, aos serviços e aos diferentes espaços da cidade é considerá-los como um bem comum e a principal condição de uma educação cívica;
 - *a hospitalidade urbana*. O desenvolvimento da infra-estrutura e dos serviços da cidade de Belém, e o trabalho assumido pela municipalidade em questões sanitárias e de segurança dos espaços estão inseridos numa política de hospitalidade urbana. Essa política pressupõe que os habitantes disponham de um *direito à cidade* que lhes dê o sentimento de “estar em casa na cidade”, em seus deslocamentos cotidianos bem como nos lazeres; mas pressupõe também um *direito de visita* que permita aos turistas sentirem-se acolhidos e circularem nos espaços públicos confortavelmente e sem atropelos.

ACESSIBILIDADE OU INVERSÃO DAS PRIORIDADES

O arquiteto Rayol, ex-secretário de urbanismo quando da criação do projeto e presidente da sociedade dos transportes urbanos, recebeu-nos sem ilusões. Ele sabe que é injusta a comparação que nos interessa entre Ver-o-Rio e a Estação das Docas. De um lado, um projeto de um milhão de reais, do outro, um projeto trinta vezes mais caro. Ver-o-Rio fora concebido como um projeto de inserção voltado para as populações desfavorecidas da cidade, com o apoio das cooperativas e financiado pelo Banco do Povo. A Estação das Docas mobilizou todas as grandes empresas da região e, segundo ele, resultou na exclusão das camadas desfavorecidas. Rayol é o representante de uma política preocupada com a acessibilidade dos cidadãos aos espaços públicos da cidade e essa acessibilidade não pode ser concebida apenas em termos físicos. Ele seria o primeiro de uma série de interlocutores a insistir sobre a necessidade de uma *inversão de prioridades*. Para nos fazer compreender o contexto geral dessa política municipal, ele lembrou a história da Ilha de Mosqueiro, ilha de vilegiatura na época em que Belém extraía sua riqueza da exploração da borracha amazônica. Ali, a burguesia da cidade – dizem que ela dava as costas ao país e à região a ponto de enviar suas roupas para serem lavadas na Europa – construíra casas de férias a que só se tinha acesso de barco e transformara a ilha em

uma espécie de clube fechado. Nos anos 80, a construção de uma ponte ligando a ilha ao continente mudou a situação. O ócio dourado da burguesia local foi progressivamente invadido pelos indígenas e pela população vinda da Ilha de Marajó. Tem início um debate com o Estado, que, considerando-se em seu direito, impõe um pedágio para salvaguardar o caráter “protegido”, sob a alegação de que as linhas de transporte para a ilha são da alçada de uma autoridade intermunicipal. Com isso, o transporte passou a ser municipal, e o custo, dividido por quatro.

Vê-se que a questão da acessibilidade, no sentido atribuído pelos geógrafos e engenheiros de transporte – capacidade de qualquer ponto da cidade ou de um território interagir com outros pontos –, não é uma palavra vã. No Brasil, como de resto no continente americano, a gestão dos serviços de transporte é aposta primordial da democratização da cidade e da sociedade urbana. O problema está longe de se limitar às práticas de lazer (o acesso às praias da zona Sul do Rio, por exemplo). É muito mais que isso; trata-se de uma visão claramente dualista da ecologia urbana, da qual Robert Park dizia corresponder a uma verdadeira cegueira “a certa *blindness of human beings*”, para retomar o título de uma conferência de William James que o marcara e que descrevia a riqueza – socializadora, cultural e moral – dos encontros que os deslocamentos proporcionam em uma metrópole não-segregada. Basta ver que no Rio como em Baltimore, isto é, no coração da *open society* americana, o habitante de certos bairros relegados que vá trabalhar no centro da cidade ou nos bairros residenciais vai gastar em transporte o equivalente ao salário que poderá receber, para compreender o estado de abandono em que se acham consideráveis partes da cidade e da população urbana pobre e o caráter central da questão dos transportes e da acessibilidade urbana nas políticas democráticas. Também é evidente que qualquer iniciativa de dessegregação urbana torna-se um desafio aos administradores da cidade. Assegurar às camadas pobres a acessibilidade que lhe era negada à Ilha de Mosqueiro é confrontar-se inevitavelmente com problemas de fluxo de “invasão” (o vocabulário usado no Brasil é de uma crueza explícita). Concretamente, significa que as praias da cidade ficam mais sujas e precisam ser equipadas de sanitários. Do mesmo modo, os gestores da RATP¹, em Paris, tiveram de instalar sanitários no metrô: do ponto de vista deles, lutar contra a permanência de sem-teto nas estações do metrô seria presumir que as estações não são “confortáveis”. Mas, a partir do momento em que a presença dos sem-teto no espaço público das grandes cidades torna-se um problema de sociedade, por outro lado, é normal que se garanta a higiene desses espaços, sem falar que esse tipo de equipamento não se destina exclusivamente a eles, mas pode ser um elemento de conforto mínimo para qualquer passageiro. Criado como *marca de diferenciação*

¹ *Régie Autonome des Transports Parisiens* (Gerência Autônoma dos Transportes Parisienses). Administra os sistemas de Metrô, ônibus de Paris e arredores, e algumas linhas de trem. (N. da T.)

para o consumidor que pode pagar, isso, que se chama “Serviço Extra” na linguagem comercial dos serviços urbanos, é muito freqüentemente uma política de curto alcance preocupada em seduzir os emergentes. Uma política democrática de desenvolvimento urbano segue exatamente o caminho inverso, ou seja, *expressa as diferenças em distância* e tenta reduzi-las reavaliando os padrões de conforto mínimo. Trata-se de generalizar o modelo da política adotada para os deficientes físicos ou de mobilidade reduzida. Do ponto de vista cínico, rebaixar uma calçada é também atravancar o espaço de circulação com os que têm dificuldade de locomoção ou prejudicam a rapidez do fluxo; mas é também romper com uma certa cegueira – essas pessoas existem realmente, e muitas vezes sua diferença não é identitária ou de condição e sim uma diferença de situação – e tornar a vida mais agradável para os que passeiam com bebês em carrinhos.

O exemplo da Ilha de Mosqueiro com sua dificuldade de acesso é interessante por dois motivos: 1) primeiro, porque dimensiona o problema da acessibilidade em escala da aglomeração como um todo e não em um só bairro, seja residencial ou central. Os espaços que íamos analisar eram públicos e centrais. Aliás, seríamos insistentemente lembrados que uma grande parte da cidade ainda não possuía sistema de esgoto e que os atrasos dos equipamentos em causa exigem grandes investimentos e uma política resoluto de longo prazo, uma verdadeira *inversão de prioridades*, diziam-nos. Mas quando se trata de espaços públicos, esse vocabulário não convém: não é admissível pensar em uma equilibrção dos investimentos que seriam destinados a uma determinada categoria da população com exclusão de outra, sem cair nos desvios de uma política missionária, para não dizer ditatorial. A tão famosa “ditadura do proletariado” não tem cabimento quando se trata de gestão urbana, porque uma cidade é, por definição, um universo pluralista de encontros e contigüidades espaciais e sociais. Na Ilha de Mosqueiro é preciso que se leve em conta o novo *status* de lugar de lazer de massa, que esse *status* se torne visível por meio de equipamentos sanitários e uma política de higiene à altura dessa nova acessibilidade; trata-se de uma padronização para cima, mais do que uma inversão de prioridades. 2) O exemplo da Ilha de Mosqueiro é interessante também porque foge ao problema da estética do projeto arquitetônico que depois tomaria conta de muitas de nossas conversas. A beleza do local está na paisagem natural, exatamente como a vista para o rio em que Ver-o-Rio e Estação das Docas se rivalizam no centro da cidade. A expressão inversão de prioridades, estruturada na ideologia da nova municipalidade, leva alguns de nossos interlocutores a utilizarem fórmulas mordazes e a denunciarem uma “cultura ditatorial da estética” na política do Estado. É claro que a estética de um projeto de arquitetura às vezes abriga um conservadorismo no que se refere ao uso ou à acessibilidade. Desse ponto de vista, alguns arquitetos franceses ficaram famosos por propostas segregacionistas mal veladas.

Mas, não é preciso cair na armadilha das irritações ou do convencionalismo desses profissionais da arquitetura para defender uma estética popular como se defendia antes uma “ciência proletária”. De resto, a experiência totalitária, em seus primórdios, foi igualmente marcada por um certo vanguardismo e, mais tarde – o que muitas vezes esquecemos –, por uma opção muito carregada de simbolismo reparador de oferecer ao povo o que havia de mais belo (basta pensar no metrô de Moscou, por exemplo).

Na realidade, em matéria de estética urbanística ou arquitetônica, nossa enquete nos fez perceber não um antagonismo entre duas posições, e, sim, um debate entre três opções estéticas: a opção modernista de uma estética globalizada, pouco preocupada em preservar o caráter local dos projetos. Esta é claramente a opção da obra realizada na Estação das Docas, cujo modelo é visto nos EUA, no Pier 17, em Nova York, ou em Harbor Place, em Baltimore. A segunda opção, infelizmente a mais pobre do ponto de vista estético, foi construída em oposição à primeira como uma réplica apressada, mais política que urbanística, às iniciativas do Estado. Os projetos recentes da Prefeitura, da Praça dos Pescadores a Ver-o-Rio, carecem não somente de ambição como do que se poderia chamar de “investimentos de forma”. Concebidos com poucos recursos, foram realizados a duras penas por uma municipalidade que ainda não conseguira parcerias privadas locais, nacionais ou estrangeiras. E, finalmente, uma terceira opção, por enquanto pouco desenvolvida, nitidamente mais patrimonial no sentido em que se reporta à cultura regional e à sua própria riqueza. A esta altura, basta imaginar a localização de Belém não só como uma paisagem visível de um único ponto de vista, mas como um local de entrada ao mundo amazônico, para compreender que o futuro turístico da cidade reside numa *cultura da mobilidade* e, por conseguinte, no tratamento de seus espaços públicos centrais.

A comparação com o modelo Baltimore das “recuperações” de porto esclarece bem esse ponto de vista. Há uns 15 anos, Harbor Place é sem dúvida um sucesso urbanístico: o retorno dos investimentos, a implantação de equipamentos culturais (aquário, museu, livrarias), de uma galeria comercial, a abertura de grandes hotéis testemunham o sucesso econômico e comercial do projeto. Mas Harbor Place é um *point*, é a confluência de uma rede de ruas do centro da cidade. Nada a ver com o caso de Belém: a cidade se concentra no Mercado de Ver-o-Peso, enquanto a rede portuária é muito dispersa e corresponde a uma fragmentação das atividades de comércio que se estendem ao longo dos rios. A recuperação turística dos diferentes portos, em andamento há alguns anos, é caracterizada por uma série de iniciativas privadas – restaurantes, hotéis, equipamentos culturais e de lazer – que oferecem nem tanto um ponto de vista da paisagem, no sentido clássico e restrito do termo, mas uma proximidade com o elemento vital da cultura amazonense, que é a água.

É só passar algumas horas na floresta muito próxima para compreender que todo mundo circula em um território que se pode dizer ao mesmo tempo urbano e fluvial. Os que moram na floresta freqüentam – alguns diariamente, com certeza – as ruas e os centros comerciais da cidade; o mesmo acontece com os pescadores que abastecem o Mercado de Ver-o-Peso.

Em outras palavras, o tecido urbano e a mobilidade dos habitantes estão estruturalmente ligados a este elemento de paisagem única no mundo que é o Rio Amazonas. Assim sendo, a disposição de um ponto de vista para o rio, como oferta para o turista, não pode deixar de ser a porta de entrada, o primeiro e necessário contato para que ele possa compreender a majestade dos elementos que deseja conhecer. Uma vez que o desenvolvimento do turismo ainda se acha nas primeiras fases; uma vez que, provavelmente por muito tempo, uma boa parte desse turismo é e será nacional; e uma vez, enfim, que as políticas municipais e regionais são também, e sobretudo, políticas de desenvolvimento social, a população de Belém é a primeira interessada nessa requalificação da relação com o rio. Ora, desse ponto de vista, é o caso de dizer que o passeio instalado ao longo da Estação das Docas funciona como um clichê. Para os habitantes da cidade, é a oportunidade de *fazer como se faz em outros lugares*, ou seja, de reconstruir sua relação com o rio reaproximando-o do imaginário turístico do *paseo*, de reencontrar o imaginário da “frente-do-mar”, dali ou de qualquer lugar. Mas a frente do rio em Belém tem uma particularidade, ela está em toda parte, ela circunda a cidade e não está em lugar nenhum porque está ocupada. A frente do rio é um sistema de atividades às vezes abandonado, mas dificilmente podemos imaginar Belém como uma “cornija” comparável às das lagoas do Rio e de Salvador. Como dizia Mario de Andrade ao avistar Belém pela primeira vez:

Belém, 19 de maio [1927]

A foz do Amazonas é tão ingente que blefa a grandeza (...) Mas quando Belém principia diminuindo a vista larga a boniteza surge outra vez. Chegamos lá antes da chuva e o calor era tanto que vinha dos mercados um cheiro de carne-seca. Os barcos veleiros sentados no cais do Ver-o-peso sacudiam as velas roseadas azuis negras se abanando com lerteza.

(...) Foz do Amazonas. E é de manhã, manhã sublime. Algumas velas coloridas, água terrosa, uns verdes de horizonte. Não se vê nada! A foz do Amazonas só é grandiosa no mapa; vendo, tudo é tamanho que não se pode ver. Algumas velas, água terrosa e uns verdes ralos no horizonte. Só. (Mario de Andrade, *O Turista Aprendiz*, “Viagens pelo Amazonas até o Peru, pelo Rio Madeira até a Bolívia, passando por Marajó até dizer chega, 1927.”)²

² Obras de Mario de Andrade, v. 20, p. 60-61. Edição Comemorativa dos 80 anos da Semana de Arte Moderna, Editora Itatiaia, Belo Horizonte, 2002. (N. da T.)

Não se poderia dar melhor conta da experiência visual do viajante que descobre Belém pelo centro. Por um lado, o ângulo de visão que se retrai (e a beleza que recobra superfície), por outro, a ausência de enquadramento, o cartão-postal impossível. A retração do ângulo de visão quando se descobre o porto e o mercado tem algo de espantoso. As pessoas acham que uma vez mais os guias as enganaram sobre a mercadoria... “É duas vezes menor que o velho porto de Marselha! Como acreditar que ali está o maior mercado de peixes de América Latina?” E, ao mesmo tempo, quando nos aproximamos das margens, de fato não se vê mais nada ou quase nada. Nem a sensação do horizonte como diante do mar, nem a percepção das duas margens de um rio... A água como entorno, como meio e bordas, como elemento que vem de todo canto, como invasão. Seria preciso sobrevoar essa paisagem, ou mensurá-la para o enquadramento, jogar com aproximações e afastamentos.

O fato é que ali existe realmente uma atração paisagística, muito rara no Brasil, o pôr do sol. O Mercado de Ver-o-Peso, a Estação das Docas e Ver-o-Rio, todos três são orientados para o oeste e pelo menos apresentam este cartão-postal aos habitantes da cidade e aos turistas brasileiros. A oferta de paisagem que o projeto Estação das Docas propõe funciona como um dispositivo de padronização do imaginário do habitante. Nós, que descobrimos Belém, ficamos muito mais surpreendidos e emocionados pela visão de um velho índio tomando a fresca na varanda de casa construída sobre palafitas à beira de um dos milhares de rios tentaculares (igarapés). A floresta era o pano de fundo e a perspectiva, o outro lado da rua e a vizinhança imediata, próxima e distante, o espaço do percurso, do trabalho e o da imaginação mais que o do visível, o mundo habitado irremediavelmente plano e esburacado por todo canto. A varanda de casa era sua janela, sua *veduta* particular, seu alcance da paisagem, seu ancoradouro limitado no universo do visível. Ele era o proprietário do barco que nos foi sugerido para uma excursão turística pela floresta como uma antevisão do entrelaçamento da vegetação e do rio. “Que vida boa”, gritava-lhe o guia com uma risada. À sua maneira, ele cultivava seu jardim, tranqüilamente, decerto muito consciente de que a paisagem estava em toda parte e em lugar nenhum, fora de alcance para os turistas de passagem porque sua presença era muito mais pesada e invasora que a de um lugar que a gente vai ver como quem visita um amigo.

Rayol tem outros encontros marcados e nos leva a um dos projetos recentemente realizados pela Prefeitura: a Praça dos Pescadores. Chegamos lá ao meio-dia com sol a pino e fomos recebidos pela equipe dos trabalhos sociais que estava de saída para o almoço. A praça está deserta, os bancos e os quiosques parecem despertar com a boca seca de depois de festa. Mas não houve festa. É o próprio lugar e o hotel ao lado que parecem natimortos, iniciados e logo abandonados ou desertados,

testemunhas de iniciativas abortadas ou secretas, com certeza fruto de negociações da municipalidade com as associações ou cooperativas locais, triste exemplo – como se vê em qualquer lugar – dos fracassos da “participação habitante” no sentido literal. Tínhamos com o que saciar nossa curiosidade em matéria de democracia social e nos lembrar das indigestões formais e dos marasmos que resultam das políticas reparadoras. O que devemos avaliar são os traços e os gestos da boa vontade municipal e o que encontramos são os restos de uma política programática, os resquícios de uma refeição consumida às pressas entre um plano de desenvolvimento e as reivindicações de grupos de pressão localistas. Nem feito, nem por fazer.

CORPOS COMUNS: O VER-O-PESO E O RAKATÃO

Sete horas da manhã, já faz calor nos cais do mercado Ver-o-Peso. Os pescadores, vindos em pequenos barcos à vela, estão lá há horas. Embarcações pesqueiras de maior porte enfileiram-se no canal estreito, provocando grande movimentação no mundo de gente que quer estar nas primeiras barracas do cais, assim que o peixe for descarregado. É fácil ficar para trás diante da agitação atabalhoada dos rapazes que carregam pesadas caixas de madeira na cabeça... Eles embarafustam por entre a multidão de pequenos comerciantes, por entre as balanças, gritam pedindo uma brecha para passar ou, quando a carga é pesada demais, para depositá-la no chão. A multidão se comprime, ninguém quer atrapalhar. Entretanto, é preciso chegar à beira para conseguir avistar a enseada e tentar compreender o que acontece por trás das fileiras de curiosos, comerciantes atacadistas e varejistas, donos de restaurantes e moradores que vêm fazer compras e apreciar o espetáculo. Não chega sequer a ser um porto, apenas um ancoradouro; as embarcações se revezam para descarregar toneladas de peixes de rio, cujos nomes ecoam como fórmulas mágicas para os neófitos: pirarucu, tambaqui, tucunaré, filhote, piranha... Esses espécimes enormes (alguns chegam a 2m) fazem hoje a fama da cozinha paraense e representam um dos raros recursos econômicos de uma cidade ainda pobre. Rentes ao cais, caminhões refrigerados com destino ao Sul do país (Minas Gerais, São Paulo) aguardam o carregamento de toneladas de peixes despejados ali e apenas lavados.

Enriquecida graças ao ciclo da borracha, como Manaus, sua coirmã, Belém, viu sua riqueza derreter como neve ao sol, no início do século XX quando a hévea asiática inundou o mercado mundial. É do período áureo a construção Art Nouveau desse mercado junto ao cais. A alguns passos dali, o mercado de carnes também lembra esse passado glorioso: incrustado no canto de um cruzamento de ruas comerciais, expõe miúdos, aves e carnes vermelhas, tendo como cenário uma arquitetura metálica verde garrafa que se diria inspirada diretamente em Eiffel. Ao lado, uma

fileira de tabuleiros, todos a cargo de mulheres, oferecem polpas de frutas que, diluídas com água filtrada, vão virar sucos nos bares e restaurantes da cidade.

O sol vai alto no céu e agora outro espetáculo se apresenta em volta do mercado. A multidão foi embora, a maré baixou e os urubus se atiram sobre o lixo que bóia na enseada. O cheiro é quase intolerável. No mercado de peixes, está tudo calmo: uma luz suave banha os balcões onde o peixe foi lavado e, nas laterais, vendedores ambulantes, carregando cestos de caranguejos, tomam lugar à sombra. Aí, praticamente só se vende a varejo. Na entrada, sob o olhar de uma virgem, a balança oficial ocupa o lugar de honra... Esse prédio, ponto nevrálgico do Ver-o-Peso, é uma verdadeira cidade dentro da cidade que se estende por cerca de 500 m à beira-rio: do Forte do Castelo (antigo forte português na cidade velha) à Estação das Docas, luxuoso centro comercial, inaugurado em 2000, nas antigas docas reaproveitadas.

Quem vem do porto, no norte da cidade, atravessa estandes de roupas, uniformes ou calções de futebol nas cores dos times brasileiros (Flamengo, ou Fluminense, do Rio, Corinthians, de São Paulo) ou da seleção nacional. Em fila cerrada, seguem-se biroschas onde se come peixe frito acompanhado de um indefectível prato de arroz e feijão preto; ou alguns pratos regionais como o tacacá, sopa viscosa que mistura camarões secos, goma de tapioca e jambu, uma erva local de gosto muito forte, um pouco ácida, ligeiramente anestésiante, que adormece os lábios e a língua... Nessa parte do mercado, vende-se ainda uma série de ingredientes necessários à preparação dessas especialidades: folhas de mandioca para a maniçoba (feijoada local sem feijão, mas preparada com as mesmas carnes, tripas de porco, linguiças, pés de porco...) são moídas diante do freguês. Depois, terão de ser cozidas durante uma semana, pelo menos, antes de se tornarem comestíveis. Também se encontram camarões de todos os tamanhos e peixes secos. Algumas barracas vendem pimentas minúsculas amarelas ou vermelhas que, misturadas com azeite, deixam os pratos picantes. Garrafas de tucupi guardam os tabuleiros: molho à base de suco de mandioca e pimenta, usado na elaboração do "pato no tucupi". Incrível mandioca: da raiz à folha, tudo é utilizado! De cada lado das biroschas, outros barracões de madeira disputam a estreita calçada: cerâmicas e cestaria cabocla (em Belém, caboclo, de maneira geral, designa quem não mora na mata, não necessariamente mestiço de índio e branco) e, sobretudo, uma enfiada de remédios milagrosos, loções contra mau-olhado, amuletos e afrodisíacos concentrados. Na loja "Ponta das ervas", numa ruazinha transversal ao mercado de carnes, cartazes declinam para os céticos os efeitos benéficos de todas as plantas regionais. Há também guaraná em todas as formas – inteiro para socar, em pó e em bastão para ralar (mais concentrado ainda) –, velas de andiroba contra mosquitos, sabonetes de calêndula para acabar com as rugas, óleos bronzadores de urucum (fruto cujos grãos vermelhos os índios utilizam na pintura corporal ritualística), liana para amaciar a pele... Um pouco adiante,

chega-se ao mercado de peixes. Defronte à entrada principal, antes do cais, ficam os tabuleiros de frutas e legumes. De novo, o exotismo estonteante: as cenouras rivalizam com a mandioca e os quiabos, é verdade... mas o que dizer dessas frutas de pronúncia estranha: bacuri, cupuaçu, taperebá, pupunha, acerola e, sobretudo, o caju do qual só conhecemos as castanhas sem saber que não passam de apêndices de uma fruta parecida com um pequeno pimentão vermelho-alaranjado e cujo gosto tem qualquer coisa de manga ainda verde! O mesmo acontece com a castanha do Pará que conhecemos na Europa como “noz do Brasil”: imaginávamos que nasciam como as nozes de Grenoble, cada amêndoa protegida por uma casca... Na verdade, o castanheiro do Pará é uma árvore majestosa, imensa, muito alta, cujos frutos aparentes têm o tamanho de um coco. Uma vez retirada a primeira casca grossa, é preciso serrar a segunda: no interior, há umas vinte castanhas. Dizem que uma só delas equivale (em proteínas) a uma omelete! Em Belém, esse exotismo provocado pela demasia e pela constante novidade é recorrente. Na beira do cais, diante do mercado, estão as barracas de laranjas, cocos, abacaxis e abacates (que no Brasil se come com açúcar, como sobremesa). Por todo canto, camelôs vendem chicletes, cigarros, isqueiros, revistas ou quadrinhos.

A última parte do mercado fica bem no fim desse percurso, perto do antigo forte militar: ali, a feira do açaí – fruto quase negro, do tamanho de uma pequena cereja – vai até as dez horas da manhã. Difícil extrair a carne desse fruto ingrato cujo caroço ocupa no mínimo três quartos da polpa! No entanto, é uma espécie de ouro negro da região, exportado para o Rio de Janeiro onde é consumido em quase todo lugar, com açúcar, tapioca ou cereais, até com guaraná, e tem fama de bebida energética. Fruto de uma palmeira de caule muito fino, o açaí nasce em cachos (meio como as tâmaras) e é repleto de vitaminas e ferro. Plantado em todo canto nas margens do rio, ele constitui o único recurso de uma boa parte dos caboclos da região. No mercado, paneiros de 25 kg são descarregados dos barcos que vêm de Marajó ou de outras ilhas vizinhas. Os carregadores em calções de banho, pés dentro da água, competem em força e levam, cada um por sua vez, três, quatro, mesmo cinco paneiros na cabeça! Quanto ao gosto, o açaí lembra a azeitona, um pouco amargo apesar da adição de açúcar. Mario de Andrade, autor da epopéia de Macunaíma, visitou Belém em 1927 e relata suas impressões sobre o açaí em *O Turista aprendiz*, testemunho sensual e colorido de sua viagem ao Amazonas e ao Nordeste:

(...) em Belém fica divertido tomar açaí. É dessas comidas “locais” que, mesmo quando não são gostosas, participam de tal forma da alma local que fica um muro na frente a gente não provar. E é indelicadeza não gostar. O açaí não chega a ser ruim... Pousa macio na boca da gente, é um gosto de mato pisado, não gosto de fruta, de folha. E logo vira moleza, quentinho na boca, levemente saudoso, um amarguinho longínquo que não chega a ser amargo e agrada. Bebida encorpada

que, por mais gelo que se ponha, é de um quentezinho amável, humilde, prestimoso. É um encanto bem curioso o do açaí. A gente principia gostando por amabilidade e depois continua gostando porque tem dó dele. Isso, falo de nós, gente que não precisa se alimentar com açaí, leite dos pobres, e o bebe para encher tempo nos passeios por aí. O açaí não chega a ser ruim, longe disso, mas está longe de ser bom, como é bom o pato no tucupi, um casquinho de caranguejo e quatorze outros comes e bebes destas amazonas. E dá psicologia pra gente. Me sinto intensamente local, bem localizado, tomando um sorvete de açaí.³

Depois do meio-dia, a história já não é a mesma. O mercado continua animado até as 16 h, mas a clientela é outra, mais distraída, uns raros turistas... Os vendedores de frutas que se levantaram cedo dormem deitados nos balcões, indiferentes aos odores cada vez mais fortes e nauseabundos à medida que a maré baixa e o calor aumenta, indiferentes aos urubus que rondam. Podia-se dizer que esperam a chuva. É quase uma lenda, a chuva em Belém. Mês de agosto, estação seca, 38°C... e, no entanto, nos prometeram uma chuva por dia, por volta das 14h, tanto que marcamos encontro antes ou depois da chuva. Chegam a dizer que em Belém há duas estações: a que chove todo dia e a que chove o dia todo!

Nos cais, do outro lado da enseada, uma música sobe do Rakatão, um bar de fachada recém-pintada de um vermelho e branco de chamar atenção. Em cima de um estrado, uma pequena orquestra (um trombone, trompetes, uma clarineta, tambores) faz todo mundo que está no mercado dançar em ritmo de mambo, de samba. Pescadores, estivadores, camelôs e inúmeras "piranhas" reúnem-se em volta de uma *Cerpa* gelada, cerveja de Belém que dizem ser a melhor do Brasil. Alguns pares se levantam; podem rir, falar alto, beber muito... mas, para dançar, é preciso estar sério. Colados, agarrados, gingando, eles não hesitam, conhecem os passos, deslizam com sensualidade. Nos dias em que não há orquestra, um painel acústico difunde a "brega" (literalmente "estufado") cujas letras e ritmo estonteantes ressoam pelas ruas.

Repetem insistentemente aos turistas (pouco numerosos, aliás) que evitem os arredores do mercado durante a tarde, pois correm o risco de lhes roubarem relógio e dinheiro... É o momento de aproveitar a sombra do museu de arte sacra, a alguns passos dali, na cidade velha. Situado na antiga arquidiocese, possui uma fabulosa coleção de arte barroca herdada dos jesuítas. Restaurado pelo governo do Pará (instância regional em conflito com a municipalidade, de outro partido político), o palácio perdeu a função religiosa e serve também de espaço cultural. Aliás, atualmente toda a área em volta, do forte militar à Catedral, é objeto de uma reabilitação dentro de um projeto, "Feliz Lusitânia", conduzido pelo governo.

³ Ibid., p. 164. (N. da T.)

É uma hora aprazível também para conhecer as praças, os jardins botânicos e zoológicos da cidade, ocasião de ver de perto antas, macacos, papagaios e tartarugas enormes. O Museu Emílio Goeldi, nome do naturalista suíço que o fundou no fim do século XIX, compreende ao mesmo tempo um jardim, um aquário, um museu, um laboratório, uma biblioteca, enquanto o Bosque Rodrigues Alves é, por si só, uma pequena reserva natural que, em 16 hectares, abriga a maioria das espécies vegetais da Amazônia. Duas praças, a da República e a Batista Campos, lembram por sua vez a cidade do tempo do ciclo da borracha: coretos em ferro forjado, fontes, cascatas e pequenos lagos. Ali, idosos e casais de namorados encontram-se à sombra das mangueiras. Mais que centenárias, essas árvores emblemáticas da cidade lançam suas copas frondosas por sobre as avenidas e ruas principais. Mario de Andrade, de novo, em 1927:

Passeamos o dia todo e já me acamaradei com tudo. Estou lustroso de felicidade. Belém é a capital da Polinésia. Mandaram vir uma imigração de malaios e no vão das mangueiras nasceu Belém do Pará. Engraçado é que a gente a todo momento imagina que vive no Brasil mas é fantástica a sensação de estar no Cairo que se tem. Não posso atinar por quê... Mangueiras, o Cairo não possui mangueiras evaporando das ruas...⁴

Para o escritor modernista, as mangueiras lembram o Cairo, e nós, diante das biroscas do Ver-o-Peso, pensamos na Praça Jemaa-el-Fina de Marrakech; no entanto, Belém é singular. É precisamente a proximidade do rio que lhe confere essa singularidade. A cidade parece toda pousada em palafitas. Hesitante entre a imensidão das águas e a do céu. Ela acaba justamente de descobrir essa janela para o horizonte. Uma vez que toda a "frente do rio" fora privatizada, desmembrada em várias cooperativas, tanto a municipalidade como o governo do Estado empreenderam reconquistar esses espaços para os habitantes da cidade. A Estação da Docas, já mencionada, é um exemplo... mas não é aberta a todos. As antigas docas foram luxuosamente decoradas e os restaurantes ali instalados não praticam preços populares. Em resposta a esse projeto estadual que considera elitista, a municipalidade, chefiada por uma ala radical do PT, abriu um novo mirante para o rio, "Ver-o-Rio", onde alguns quiosques servem bebida. A praça se anima às 18h, e crianças, famílias, casais de namorados aglomeram-se junto à balaustrada para assistir ao pôr do sol, coisa rara no Brasil. Em Belém, todo o centro histórico está voltado para o oeste, e, a cada anoitecer, o rio engole o sol.

Essa janela sobre o rio convida a entrar no delta do Amazonas, no mínimo para uma incursão pelo Rio Guamá, que banha Belém. Das margens, não se imagina a enormidade do delta: 360 km de largura entre Macapá e Belém! Do barco, não se

⁴ Ibid., p. 62. (N. da T.)

avista nada a não ser a água amarelo-limão e o verde suave das margens. Contudo, basta uma pouco mais de meia hora para convencer qualquer um de que o Amazonas não é um deserto. Aproximando-se das bordas, percebe-se que são habitadas (pequenas casas de madeira sobre palafitas, muitas vezes cobertas de telhas que substituíram os telhados mais frágeis de folhas de palmeira). Depois de uma parada em uma ilha que dá as costas a Belém, e um passeio de algumas horas pela floresta, a gente se sente arrebatado como quem vê neve pela primeira vez. As surpresas se sucedem, e irrompe a deslumbrante vegetação. Na beira do caminho, a *mimosa pudica* se fecha assim que a tocamos; mais adiante, mostram-nos diferentes espécies de palmeiras, todas úteis, de um modo ou de outro (a madeira, o fruto). Falamos da “palmeira pioneira”, que é a primeira a brotar depois de um incêndio, por exemplo, ou quando se abre espaço para que possa crescer. Assim, a semente enterrada pode esperar cerca de 500 anos para germinar! Nos troncos e galhos mais altos de outras árvores, as bromélias ou as orquídeas vivem em simbiose com sua hospedeira, alimentando-se da seiva do córtex e das partículas aéreas. Uma tisana de certa planta curaria o diabetes, o suco de certa flor espremido na orelha dos bebês haveria de adormecê-los em poucos minutos, banho de assento preparado com certo córtex retraindo a vagina das jovens que querem parecer ainda virgens... Essa biodiversidade é um tanto estonteante, sobretudo quando se pensa que a região é classificada como “completamente desflorestada ou muito degradada”. Como imaginar as regiões ainda preservadas?

Quando a noite cai em Belém, a animação se desloca da beira rio para os bairros populares, geralmente “baixadas” (termo local para favelas) sobre palafitas. As pessoas colocam algumas cadeiras de plástico, aumentam o volume da “brega” e bebem *Cerpa* até o dia raiar. Está fechado o círculo: no cais do Ver-o-Peso, desde os primeiros raios de sol os barcos pesqueiros acostam e descarregam suas toneladas de peixe.

Recentemente, um arquiteto urbanista brasileiro, Flávio Sidrim Nassar, tornou-se o centro das discussões locais por causa de um artigo intitulado: Re-Ver-o-Peso. Em conclusão de suas análises, dizia ele que um dia o mercado deverá mudar. Afirmar essa necessidade de mudança é provocar uma série de reações apaixonadas, porque, para a cidade e para a região, o mercado é muito mais que uma feira, é uma verdadeira religião, o cartão postal, o emblema cultural da cidade. Para o autor, o mercado com suas barracas “proliferantes” na verdade só começou a existir a partir de 1950. Sobretudo, ele considera exagero fazer do mercado o grande mediador local entre a cidade e o rio. A grande maioria do que é comercializado nos balcões do Ver-o-Peso é produzido segundo as regras da indústria capitalista. Alguns produtos vêm da China ou da Malásia em contêineres que transitam pelo Paraguai. O mesmo acontece com o peixe, que, longe de ser pescado de maneira

artesanal e vendido no mercado diretamente ao cliente, percorre um circuito complexo que envolve pescadores assalariados e intermediários de toda sorte. “O mercado Ver-o-Peso, em Belém, é o que foram os Halles em Paris, o Covent Garden em Londres, o Mercado Modelo em Salvador. Ele terá de mudar a função para sobreviver ou para não matar a cidade ou o trecho da cidade em que está inserido”, conclui ele. E acrescenta mais adiante: “Essa transformação está em curso. É preciso pensar o mercado, o centro histórico, o centro comercial dentro de uma transformação conjunta. Não basta restaurar. O espaço só será revitalizado se for requalificado, se lhe atribuirmos novas funções e novos usos, se formos capazes de reinventá-lo.”

Essa reinvenção do mercado estava em curso por ocasião de nossa enquete. Dentre as orientações apresentadas pela municipalidade, notadamente as que fazem parte de um projeto de regulação interna datado do mês de agosto, podemos destacar e analisar as seguintes:

- a des-densificação do mercado – dos 2.500 pontos de comércio existentes, a Prefeitura deseja manter somente 1.700. A dificuldade de circulação nas calçadas atravancadas de tabuleiros torna-se de fato insuportável, não só para o freguês potencial como para as pessoas que ali trabalham;
- a recusa em permitir o desenvolvimento do Ver-o-Peso como mercado de atacado – novamente são considerações elementares de acessibilidade que defendem a conservação do caráter urbano e central do mercado;
- a requalificação das imediações da feira por via de trabalhos de infra-estrutura e abertura de um estacionamento para trazer a classe média de volta ao mercado;
- o tratamento dos problemas sociais associados ao mercado – no entender de alguns de nossos entrevistados, o mercado tornou-se “uma reunião de favelados”, com todos os problemas que lhes são associados: prostituição infantil, mendicância, drogas;
- uma higienização conjunta do mercado no que se refere à embalagem dos produtos (que hoje é feita com jornais), à utilização dos balcões (que hoje servem de cama para os feirantes), ao modo de expor e manipular os produtos (em geral, diretamente no chão e sem qualquer vitrine protetora), à filtragem da água, aos modos de conservação, ao uniforme dos feirantes, à limpeza do mercado...

Em suma, a invenção de um novo mercado não é somente a reorganização de um centro ou um de novo emblema no simbólico da cidade. Muito concretamente, é nos corpos dos moradores de Belém, pescadores, comerciantes e fregueses, que se inventam uma nova *biopolítica* e uma redefinição dos arredores do mercado, das condições físicas de trabalho, da privatização do espaço público pelos que não têm teto.

Na filosofia de Michel Foucault, o fundamento da biopolítica já existia no século XVIII, no pensamento que vê a população como riqueza das nações. Muito antes das teorias eugenistas e racistas do século XIX, que pretendiam construir, proteger e purificar as raças e as nações como realidades biológicas, a biopolítica da medicina social, da filantropia e dos higienistas já estava em condições de prevenir os efeitos perversos da densificação urbana e das epidemias, instituindo uma série de “tecnologias do corpo” destinadas a disciplinar seu uso como força de trabalho, como força de reprodução ou como força militar. Toda transição social ou urbana é acompanhada de uma observação dos “híbridos” que produz, dos ilegalismos ou incivilidades encontrados em relação a uma nova linguagem normativa. A ideologia social consistiria em ignorar os problemas de toda sorte que surgem em relação aos cientistas ou administradores, a pretexto de que concernem principalmente às camadas populares ou são construídos com base em normas de vida e de conduta que não são as delas. Historicamente, no entanto, a democratização da biopolítica adquiriu formas populares (medicina dos pobres, campanhas de vacinação) que bem demonstram justamente que nem todo saber é, inevitavelmente, uma forma de poder – o que uma leitura simplista e sofisticada de Foucault poderia levar a pensar – e, como tal, redutível à lógica de dominação. Recuperar o Ver-o-Peso não é, pois, declarar guerra a um modo de vida ou a uma camada particular da população, é tornar metodicamente possível um acesso equitativo aos equipamentos e aos serviços do mercado e, por isso mesmo, tornar efetivo o direito de visita e de circulação, que é a condição mínima de uma urbanidade democrática.

É, pois, um novo *corpo comum* que o mercado deve expressar por meio de sua modernização. O que acontecerá com o Rakatão e a “brega”, a violência sonora e o corpo-a-corpo dos dançarinos que freqüentam o bar? De que canseiras descansarão eles nesse novo curso das coisas e dos homens? Como se dará a transição do mercado de hoje, com seus odores às vezes pestilentos à tarde, na maré baixa, hora em que os urubus às dezenas estão patinando ali, no lodo do canal, para o mercado de amanhã, renovado e com todo o conforto, seguindo as normas de higiene alimentar e da acessibilidade indiferenciada? Perguntas que cabem à Prefeitura responder por meio de uma composição de parcerias mais complexa do que a que está acostumada a manter no nível local dos bairros e num espaço de debate em que as imagens turística e nostálgica do mercado são igualmente fortes.

OS FALSOS AMIGOS DA ESTÉTICA E DA IDEOLOGIA

As discussões que tivemos com os promotores dos projetos Estação das Docas e Ver-o-Peso inserem-se num debate que há anos desperta o interesse local e da esfe-

ra municipal. Vimos que esses dois projetos não podem ser comparados em termos financeiros. Constatamos igualmente que tanto a localização na cidade como o uso que deles fazem os habitantes dificilmente permitiriam colocá-los no mesmo plano. Estação das Docas é, ao mesmo tempo, um centro comercial que concentra artesanato regional, alguns restaurantes “típicos” de nível turístico, uma sorveteria que convida a saborear todas as frutas da Amazônia e um centro cultural. A animação, a iluminação, a qualidade dos materiais utilizados fazem da Estação um lugar chique para os turistas e a clientela jovem das classes médias da cidade. Ver-o-Rio é muito mais descentralizado. Só depois de percorrer os armazéns do porto por quase um quilômetro, chega-se a uma reentrância na frente do rio, onde se encontram alguns quiosques geridos por beneficiários da Bolsa Escola, algumas mesas, o trecho de uma pista de pedestre cujo prolongamento é previsto para breve. O ambiente é bem mais popular, a música está presente e o pôr do sol é esplêndido... quando não está coberto por um cargueiro atracado ao longo do cais.

Os dois projetos testemunham a mesma vontade de reconquistar as margens do rio e abrir a cidade para sua paisagem natural. É provável que os habitantes de Belém sejam inteiramente capazes de tirar partido de ambos os sítios sem ver qualquer contradição entre eles. Afinal, pode-se beber alguma coisa ao pôr do sol no Ver-o-Rio e jantar num fim de semana ou numa ocasião especial na Estação das Docas. Mas o fato é que o confronto entre os defensores de cada projeto tem um alcance que não se pode negligenciar nem reduzir ao antagonismo ideológico entre dois partidos. Ver-o-Rio é um projeto modesto, como não poderia deixar de ser, e não pretende esconder sua modéstia. A Estação das Docas, ao contrário, não poderia deixar de se dar ares de grandeza e pretende reivindicar essa imagem. Expliquemos.

Ver-o-Rio é um projeto local. Foi pensado como uma costura entre dois bairros em vias de degradação e como marca da vontade municipal de requalificar um pedaço da cidade. O bairro que confina com Ver-o-Rio fora de fato estigmatizado pelas invasões subseqüentes à desativação de um certo número de armazéns do porto. Desse ponto de vista, Ver-o-Rio é um núcleo de resistência local à degradação e, ao mesmo tempo, um lugar de acesso a outros bairros. É a tentativa de criar um ponto de centralidade em um tecido urbano ligeiramente descentralizado (a uma distância de quase dois quilômetros de Ver-o-Peso) e de torná-lo atraente a uma camada popular. Em sua concepção, é também um projeto politicamente transparente para a municipalidade, uma vez que se insere muito nitidamente na lógica dos orçamentos participativos. O prefeito da cidade, Edmilson Rodrigues, foi claro quando nos explicou as necessidades que esse tipo de projeto pretendia suprir. No estado de insuficiência da infra-estrutura da maioria dos bairros da cidade e na relativa pobreza do orçamento municipal, os projetos de espaço público parecem um luxo a muitos habitantes que, já que não podem conseguir um emprego na Prefeitura,

desejariam ao menos que o orçamento municipal melhorasse o trivial – isto é, as condições sanitárias e das ruas – em seus bairros. Toda retirada de um orçamento central, mormente quando ambiciona uma estética patrimonial, parece-lhes alheia em pretensões, em todo caso, não prioritária. Ver-o-Rio é um projeto negociado socialmente e democraticamente nesse contexto. Pouco dispendioso, local e potencialmente central (praça da cidade e não apenas praça de bairro), o projeto emprega pessoas oriundas dos meios populares para trabalhar nas cooperativas e tem por função e principal qualidade ser visível no âmbito de um programa de ação municipal que arroga um método de gestão participativa. Enfim, e ainda pelo ângulo da visibilidade, Ver-o-Rio é um “ato inaugural”: sinaliza que em breve a população vai poder se apropriar de 27 km da orla e acompanhar, assim, não só um trabalho de reconquista da paisagem, como de uma extensão da cidade à medida do rio. Ver-o-Rio inaugura modestamente um caminho por onde a cidade pretende se afastar do velho centro.

É significativo que o prefeito nos tenha expressado claramente sua desconfiança em relação ao que ele chama de projetos icônicos. É fácil perceber a alusão à Estação das Docas. O fato é que, assim como Ver-o-Rio não pode ser avaliado unicamente segundo os critérios da estética urbana, também seria injusto caracterizar a Estação das Docas relacionando-a à ideologia de uma “estética anti-social”. Na verdade, é preciso ir além da oposição entre dois protagonistas (personalidades conhecidas, ou coletividades) para compreender as limitações e os recursos de cada um, e a maneira como mobilizam sua inteligência criativa ou competência profissional para resolver um problema de arquitetura ou de urbanismo. A Estação das Docas é uma “recuperação” e não apenas uma iniciativa ou a manifestação de uma intenção política. É a recuperação de um edifício existente, majestoso, ainda que abandonado, como se pode perceber pelas fotos amareladas tiradas antes da restauração. É um elemento do patrimônio industrial da cidade, o traço de um sistema de atividades econômicas do tempo em que Belém era um grande porto. O tratamento dado a esse sítio não podia deixar de respeitar seu passado. É até positivo que a cidade e a região tenham se recusado a virar as costas a esse passado e demonstrado a determinação de salvar e tratar com respeito seu patrimônio. Ora, uma vez que o valor desse patrimônio é usado com argumento, ele entra na linguagem da arquitetura e do urbanismo, que tem suas próprias normas e sua própria concepção normativa ou “moral”. Fazer a cidade sobre a cidade – como dizem hoje os arquitetos-urbanistas que trabalham na revalorização de certos tecidos urbanos –, recompor uma memória urbana é necessariamente tratar os edifícios com o devido respeito, não negligenciar os “investimentos de forma” que fizeram a cidade de ontem, as catedrais, os palácios, praças e mercados. Daí a tentação para o político – e ele nem sempre sai vencedor, o que é um desvio da ideologia populista – de considerar “autoritário” o tratamento

de um edifício. Os debates entre o arquiteto e o príncipe para o qual trabalha (prefeito ou câmara municipal) são comuns neste conflito entre prioridades ou autoridade. No caso, o arquiteto Paulo Chavez é visto como representante de um modo particular de fixação das convicções: a tenacidade. Mas não é necessariamente a marca de um autoritarismo, é a tradução de um engajamento assumido em relação às formas e aos materiais, ao ambiente em que trabalha e à solidez que pretende dar a seu projeto.

O projeto da Estação das Docas tem sua lógica. Edifício industrial, expõe a estrutura original e a valoriza sem falso pudor. Lugar de lazer e centro cultural aberto para a paisagem, ele brinca, tanto quanto possível, com a transparência, abre a cidade para o rio a despeito de seu volume. Adjacente ao centro, isto é, ao Ver-o-Peso e ao ex-Café Chic – ambos locais em vias de requalificação que, por enquanto, não oferecem segurança –, o edifício tinha de ser cercado de grades e vigiado. O resultado pode ser sentido como uma coabitação forçada, demarcada por uma fronteira, mas cabe à cidade e a seus habitantes tratar do problema progressivamente e restabelecer o direito de circulação para todos. À população de Belém cabe também manifestar sua opinião freqüentando ou não o local. Da mesma maneira que outros equipamentos do mesmo gênero, em qualquer lugar do mundo, o projeto certamente se submete à lógica do centro comercial, como admite o próprio Paulo Chavez, mas oferece aos usuários uma escapada à multidão das ruas próximas, ao barulho e ao calor da “verdadeira cidade”. Desse ponto de vista, ele é sem dúvida o símbolo de um outro “corpo comum” diferente do que conhecemos, pertinho dali, na turba do mercado. Mas teria sido estranho e, afinal, politicamente indefensável, que os habitantes de Belém pudessem passar a noite de sábado à beira-rio, nos terraços de um grande hotel privado, e a cidade não oferecesse um espaço central de reunião, de perambulação e de consumo aberto a todos. Um espaço de co-presença.

ANEXOS

Nos três anexos que se seguem, reunimos textos redigidos em outras ocasiões e sobre outros campos de pesquisa, mas que abordam a questão da gestão democrática dos problemas urbanos e as temáticas que desenvolvemos no corpo do relato.

O Anexo 1 segue as linhas principais (sumário e vocabulário da ação) de uma pesquisa empreendida em 1998, em colaboração com o arquiteto Louis-Pierre Grosbois, sobre o problema de uma política de acessibilidade em relação a habitação, transportes e equipamentos culturais. A pesquisa questiona a noção de cidadania construída com base nessa problemática, quando é generalizada para tratar, além

dos deficientes físicos, das populações cuja mobilidade é reduzida de maneira circunstancial ou permanente.

O Anexo 2 reproduz o texto de uma comunicação feita durante o colóquio de Cerizy-la-Salle, em 1999, organizado por geógrafos, sob a direção de Jacques Lévy e Michel Lussault (*Esprit des lieux, Logique des liens* [*Espírito dos lugares, Lógica dos elos*]. Paris: Belin, 2000). Explora as diferentes linguagens de descrição do espaço urbano e da urbanidade, notadamente as da ecologia e da cenografia.

O Anexo 3 é o texto de minha contribuição aos trabalhos da Comissão Intermunicipal sobre a Política da Cidade, realizada em 1998, sob a direção de Jean-Pierre Sueur. Propõe a reunião das orientações de pesquisa e de ação desenvolvidas nos últimos anos, na França, principalmente sobre os serviços e espaços urbanos, na tentativa de definir politicamente o que incentiva a intenção democrática em matéria de bem público, corpo comum ou espaço-providência.

ANEXO 1 HABITAR UMA CIDADE ACESSÍVEL: DOS USOS À CONCEPÇÃO

Este estudo, destinado a cruzar as linguagens do arquiteto e do sociólogo referentes à documentação sobre a cidade acessível, toma o partido de interrogar a concepção de moradias, equipamentos coletivos e transportes públicos, *com base no uso* particular que deles fazem as pessoas com deficiência de qualquer natureza (física ou sensorial) e as modalidades (regular ou de situação) da deficiência. Define acessibilidade segundo as duas linguagens como *experiência social e internacional* e como *qualidade integradora de um espaço ou de um equipamento*.

Paralelamente à elaboração de uma série de monografias dedicadas a alguns museus (a Cidade das Ciências e da Indústria de La Villette e a Grande Galeria do Museu de História Natural), a alguns sistemas de transporte (o metrô de Lille e o *tramway* de Grenoble) e ao do *habitat* (uma residência para pessoas idosas integrada a um prédio de habitação em Toulouse), a equipe procedeu a uma série de entrevistas com os que concebem e com os que gerenciam equipamentos, e organizou um seminário (três sessões) que reuniu expertos na área, executivos e pesquisadores.

Essas diferentes abordagens levam-nos a fazer proposições com o propósito de dar um conteúdo concreto à cidadania que o modelo de uma cidade acessível pressupõe. A condição de cidadão decorre primeiro do vocabulário que diz o direito à cidade: é preciso falar dos incapacitados de um uso ou dos recursos e do equipamento a que recorrem quando participam do sistema da cidade? É preciso *multiplicar as categorias* ou oferecer meios de tratar casos particulares? Em oposição a qualquer

discriminação negativa ou positiva, todo mundo concorda em denunciar a “reserva de espaços” para privilegiar o princípio da *simultaneidade dos usos*. A deficiência nos informa sobre a natureza das *comodidades* capazes de acolher toda sorte de usos, que é esperada por todos os que participam do *corpo comum da cidade*.

A cidade acessível tem de “cidadã” o fato de ser ao mesmo tempo habitável e visitável. Hoje, o corpo comum da cidade não é tanto o resultado de procedimentos normativos ainda dispersos e pontuais, mas a reunião de pedaços da cidade onde a possibilidade de as pessoas se encontrarem, serem visitadas ou fazerem visitas, seja organizada. Esses pedaços da cidade que foram conquistados para a coabitação por uma vontade política firme e reiterada durante o acompanhamento do projeto, ou por tomarem um partido urbanístico inteligente, seja pela obstinação de grupos militantes, seja pela posição menos contrária dos grupos de pressão de usuários em certos setores, constituem uma *cultura objetiva de acessibilidade*.

Baseada de agora em diante no código da construção, essa cultura torna-se uma *cultura técnica*. A vigilância do movimento associativo, desigual e marcada pela herança institucional do campo da inadaptação, não teria sido bastante para que ela se desenvolvesse e se consolidasse. A argumentação da acessibilidade foi técnica e próxima dos saberes da *inovação* no domínio dos transportes e dos equipamentos públicos. E hoje é da *ordem mercantil*, no contexto concorrencial resultante das normas européias.

Se a acessibilidade de nossas cidades é uma *aposta prospectiva*, ela supõe uma série de investimentos: na formação inicial dos criadores, arquitetos e engenheiros, na programação e no acompanhamento da construção, na inovação industrial, na manutenção dos equipamentos e seu ajustamento à lógica de serviço; enfim, na comunicação referente ao acesso ao conforto na diversidade dos usos.

QUESTÕES DE VOCABULÁRIO

Incapacidades ou participação

A classificação de Wood propunha distinguir deficiências, incapacidades, *handicaps* (desvantagens). Os Estados Unidos propuseram recentemente uma nova classificação que distingue deficiências, atividades e participação. O abandono do conceito de incapacidade tem o propósito de rejeitar a noção de indenização e deve ser compreendido como uma vontade de romper com a percepção da desvantagem como “estado de uma pessoa”, para substituí-la por uma descrição dos “recursos de um cidadão”. O cidadão, considerado em situação e em atividade, dispõe de recursos passíveis de serem valorizados por uma oferta modulável de serviços.

Esse abandono não deixou de levantar controvérsias, e uma parte do meio profissional considerou-o capaz de ocasionar riscos e efeitos perversos. Num artigo recente (*Ao longo dos dias*, dezembro de 1997), Georges-Ray Jabalot observa que, na França, as pessoas deficientes obtiveram auxílio pelo fato do direito à indenização, enquanto poderosas companhias de seguro americanas fazem pressão para limitar as perdas e danos colossais atribuídas aos acidentados. Por se aproximar de uma classificação “universal”, que engloba as pessoas “em desvantagem” e as outras, faria as capacidades prevalecerem sobre as incapacidades. “Haveria tendência a indenizar menos uma pessoa que pode usar os braços para mover a cadeira de rodas do que a que não pode mais andar; e se a pessoa não pode tomar o metrô, é culpa da sociedade, não da companhia de seguros.”

Categorias ou casos

O debate sobre as indenizações põe em evidência o conhecido corte entre duas concepções da democracia e dos mecanismos democráticos de integração: de um lado, uma concepção “social” do direito em que indenização e integração vão de par; do outro, uma concepção “cívica” ou “universalizadora” do direito, preocupada em abolir qualquer forma de discriminação baseada num “estado” da pessoa que denuncia os estigmas que acompanham a redução da pessoa a uma categoria institucionalmente construída. Do ponto de vista operatório, seria possível dizer que a concepção “social” do direito tende a “desmultiplicar” as categorias dos que têm direito ou os “compartimentos” administrativos, ao passo que a concepção “cívica” do direito pretende tratar de casos particulares segundo uma lógica clínica.

Equipamento ou serviço

A experiência dos museus revela a que ponto a noção de equipamento lucraria com a aproximação da noção, a um tempo mais ativa e mais concreta, de serviço e com o fato de levar em conta a dimensão “interacional” de qualquer uso. O que de fato dever ser equipado: o próprio espaço e os objetos que se supõem acessíveis ou o próprio usuário? A função de *disponibilização* (ou de *guiamento*) que um equipamento pressupõe é necessariamente relacional e remete a duas espécies de inovações de ambas as partes do serviço: de um lado, inovações formais e técnicas – trata-se de *dispositivos* que servem de modelos de utilização, ou de sua articulação geral com o entorno corporal do uso –, de outro, pedagógicas e assistenciais – trata-se agora das *disposições* físicas e sensoriais do usuário, das modalidades de ajustamento requeridas para que sejam eficazes.

Do espaço reservado ao direito à cidade

A idéia de “reservação” ligada aos debates dos anos 60 sobre habitações adaptadas expressava uma conscientização do problema e uma certa concepção da pessoa “em desvantagem”. Mas o direito a escolher seu modo de vida (o direito de habitar um andar elevado e não ficar restringido ao térreo, por exemplo) está em total contradição com a idéia de reservação.

Quando se trata de um equipamento público, a própria idéia de reservação não corresponde a qualquer funcionalidade, pois, por definição, uma escola acolhe professores e alunos de todas as idades, um hospital recebe pacientes e visitantes, e um museu, pessoas de todas as idades. Pelo contrário, uma vez que uma cidade acolhedora é um sistema de atividades suscetíveis de se combinarem entre si ou de se sucederem umas às outras, é o fato de diferentes populações poderem partilhar *simultaneamente* um espaço que constitui o critério de sua acessibilidade.

Locomoção e percepção

A distinção entre deficiências físicas e sensoriais implica um risco nada desprezível para a compreensão da experiência concreta e corporal do usuário de mobilidade reduzida. O plano dos T2 adaptáveis da residência de Toulouse com seu mecanismo de divisórias móveis ou fixas que visam a ajustar a moradia à evolução funcional do residente mostra por que a acessibilidade deve ser concebida não só em termos de circulação como de percepção e visibilidade. Para uma pessoa que se locomove com dificuldade, o acesso aos objetos domésticos – more ela sozinha ou tenha assistência – é o acesso pela percepção que primeiro lhe permite organizar suas locomoções com economia, indicar, ocasionalmente, sem muita dificuldade, o caminho a seguir à pessoa que a assiste, controlar as idas e vindas de visitantes dentro desse espaço etc.

Em outras palavras, o caráter “tranquilizador” ou confortável de um espaço privado é resultado do controle que a pessoa seja capaz de exercer sobre seu entorno visual ou sonoro: tratando-se de visão, a pessoa deficiente ou apenas envelhecida deve reconstruir a relação entre o lugar das coisas ou o deslocamento das coisas e das pessoas, de um lado, e, do outro, sua própria localização ou deslocamento; quando se trata de espaço sonoro, o controle do quadro perceptivo – o que se passa ou o que se diz em torno dela – é uma condição importante para seu conforto psicológico, ou seja, para sua participação nas atividades comuns, quando ela não vive só, para definição dos acontecimentos sonoros normais ou alarmantes.

A noção de visibilidade que os italianos utilizam parece bastante interessante, por indicar uma dupla ligação entre a moradia e o lado de fora, uma possível dupla circulação da pessoa deficiente e da que a visita.

O campo perceptivo controlável é, portanto, uma condição de acessibilidade psíquica. Vivemos no meio das coisas, no meio de acontecimentos visuais ou sonoros que ora constituem recursos para nossa atividade, ora provações, transtornos, ou obstáculos ao conforto de qualquer pessoa, deficiente ou não, uma vez que a definimos como ser de locomoção, isto é, de percepção e de ação ao mesmo tempo.

A experiência específica de acessibilização dos museus reafirma esse princípio. De fato, ela não pode ser reduzida ao problema de acesso a esses lugares – problema já resolvido, quanto ao essencial, nos dois museus que foram objeto de nossa pesquisa – e supõe que seja tratado o problema de acesso aos *conhecimentos* expostos ou conservados nesses lugares.

Dependência, autonomia, assistência

Se as pessoas deficientes não estão destinadas a permanecer sujeitos abstratos de um direito à autonomia, é preciso ainda que tenham a possibilidade, mais modesta e mais concreta, de *administrar sua dependência*. Isso pressupõe que, antes de entrarem em atividade, elas disponham de informações sobre as condições em que transcorrerá a atividade e possam recorrer, durante a ação, à *assistência necessária*. Atualmente, a menor mudança de função implica uma espécie de *penalização cognitiva*, visto que exige que a pessoa deficiente disponha de uma descrição completa de sua atividade, de um itinerário detalhado e do registro dos obstáculos do percurso.

Banalizar a questão da deficiência é devolver a suas vítimas um direito ao *conforto cognitivo*, ou seja, direito à distração.

PROCEDIMENTOS NORMATIVOS – PROCEDIMENTOS INICIATIVOS

A norma, o programa, o projeto

Os arquitetos – talvez por serem sensíveis à inflação das normas, à sua sedimentação administrativa nunca revista, enquanto os preços da construção pouco se modificam – desconfiam da banalização dos usos e das formas que pressuporiam a generalização de normas de acessibilidade. A equipe encarregada da renovação do Museu de História Natural (no entanto inteiramente acessível às pessoas de mobilidade reduzida) resmungava à idéia de uma regulamentação mais rigorosa, uma legislação que não se refira a projetos e sim a normas. A cenografia da Grande Galeria, realizada em colaboração com René Allio, incide não sobre um espaço, mas sobre um programa concebido em concerto com acadêmicos. As exigências destes, em matéria de exposição, de combinação de luz e movimento levaram os arquitetos a inovar e a utilizar

uma fibra óptica oriental que entra na qualidade visual do espaço de exposição. Em outras palavras, o que os arquitetos não aceitam bem é a imposição de uma norma externa ao contexto de um programa ou de um projeto avaliados por peritos e concertados.

Controle e conselho

A cultura da acessibilidade progrediu desde a lei de 1975, principalmente por causa da pressão legislativa e regulamentar. Se após essa lei nossa legislação é coerente, assim como todos os decretos de 1978 a 1983, ela está inegavelmente presente nas residências, nas instalações e nos espaços de transporte. A partir de 1991, a legislação sobre edifícios públicos foi reforçada porque lhe acrescentaram a noção de controle. Quando há um controle, há conselho, e os construtores vêm em primeiro plano. É um elemento essencial e um avanço decisivo no momento da concepção. Bem como na distinção entre edifícios existentes e edifícios novos. Para os equipamentos ou sistemas de transportes, exigia-se o estabelecimento de planos de adaptação com prazo mais longo de vida, e a distinção estava clara.

Os decretos de 1994 modificam a legislação e especificam que a permissão de construir não diz respeito apenas aos edifícios novos mas a qualquer transformação. Em compensação, quanto aos sistemas de transporte, eles desassocia o veículo e a plataforma de desembarque, quando todo mundo sabe que a acessibilidade depende de um tratamento coerente do conjunto.

Para as residências, a legislação é mais complexa do que para os equipamentos públicos porque a noção de adaptabilidade “pelo menor custo” é difícil de interpretar na falta de qualquer procedimento de controle/conselho. Além do mais, quanto aos edifícios de habitação coletiva, há que se fazer uma distinção segundo dependam de um financiamento público – caso em que é possível examinar planos de acessibilidade e adaptabilidade, e, se o projeto for coerente, pode-se pedir financiamentos complementares por meio de um sistema chamado “Qualitel” – ou dependam de financiamento privado – caso em que se aguarda a vistoria para verificar que a acessibilidade não foi levada em conta. Uma vez que, nos dias de hoje, a pressão exercida sobre os sistemas de transporte se dá na linguagem da concorrência e das partes do mercado, é possível imaginar que, em matéria de acessibilidade, a lição venha dos recentes debates sobre poluição. Assim, o dispositivo instigador californiano que funciona sobre o princípio dos títulos negociáveis no mercado da poluição poderia inspirar uma política virtuosa de inovações e investimentos em matéria de acessibilização.

GRUPOS DE PRESSÃO

Reivindicações específicas e interesse geral

Nos últimos anos, as associações perderam o poder de *lobby* porque estão divididas sobre o assunto e se dispersaram. Cada um considera que o problema da acessibilidade é problema *seu*. A irritação das associações tem a ver com o fato de se ter passado de um extremo a outro: do deficiente em cadeira de rodas à pessoa de mobilidade reduzida, e desta ao deficiente de circunstância. Dessa maneira, talvez se tenha ganhado em generalidade, mas se chegou a uma situação paradoxal ou moralmente incorreta: encobre-se assim o fato de não se querer fazer coisa alguma por uma categoria particular de pessoas. Com base, por exemplo, em uma reivindicação dos usuários de cadeira de rodas, chegou-se a baixar o piso dos ônibus para torná-los acessíveis a todo mundo, mas com risco de serem dispostos de tal maneira que não serão acessíveis aos primeiros interessados. Cuidamos do problema da deficiência de situação, mas não mudamos a situação do deficiente. Aí está um debate político, ou melhor, ético. Falta-nos, pois, segurar as duas pontas da corrente: estar atentos à *especificidade das reivindicações* e ao *interesse geral*.

Nível de mobilização, nível de sensibilização

A implementação de uma regulamentação exige que se mobilize a alta cúpula do Estado, mas nesse nível de responsabilidade, a percepção da agudeza de um problema e da necessidade de encontrar respostas concretas desempenham um papel importante. É bem possível conseguir unanimidade na Assembléia Nacional e até encontrar certos parlamentares que reivindicarão mais do que as associações reivindicam, enquanto alguns alegarão a inconstitucionalidade da lei no que se refere à documentação de controle prévio das autorizações para construir, e outros dirão: "Estou de acordo. Encontrem a solução." Afinal, mais do que a sensibilidade política, o que pesa são a experiência pessoal e a personalidade dos decisores.

O social e o direito: competências técnicas e recursos logísticos

Compete às associações fazerem o trabalho de sensibilização. Na França, a questão da discriminação vem agora à tona, muito depois de ter surgido em outros países. *Já não se trata de praticar ação social, mas de respeitar os direitos*. Para as associações, é uma mudança capital. Nos Estados Unidos e na Alemanha há um movimento que afirma que só as pessoas deficientes estão habilitadas a falar em nome dos deficientes. É uma guinada, talvez, mas é preciso não esquecer certas manifestações a favor dos

deficientes... com a quase total ausência de deficientes. O mesmo acontece em relação às comissões a que são convidados: além da *formação* mínima necessária a uma participação eficaz, falta simplesmente a *logística* que simplesmente a torne possível. Quem tem assento nessas comissões? Sejam bombeiros ou administradores, os participantes comparecem dentro do horário de trabalho, ao passo que as pessoas deficientes têm de arcar com as despesas de locomoção. Não é de espantar que participem menos ou que só o façam se não tiverem dificuldade de se locomover.

Seria o caso de afirmar que somente as pessoas com deficiências possam defender seus interesses? Não é a nossa experiência, na França, onde muitos expertos e executivos têm dificuldades. As personalidades que têm uma experiência associativa ou um conhecimento das administrações só se expressam em um determinado contexto e sob a pressão de movimentos sociais. A experiência do trabalho em uma cidade nova como Evry bem demonstra que há uma interação entre a cultura da acessibilidade e a presença efetiva, no campo de ação, de pessoas deficientes.

O acesso de pessoas com certas deficiências a cargos de responsabilidade causa um efeito considerável na imagem de competência de um grupo. A pessoa em desvantagem torna-se não só um cidadão como qualquer outro, com direitos e deveres, mas um ator e um decisor, alguém que tem uma profissão e pode dirigir outras pessoas a despeito de sua incapacidade. Já não se pode confundir a incapacidade de uma pessoa com o fato de ela ser incapaz.

A relação de forças entre grupos de pressão

A evolução da regulamentação e da legislação mostra que não são apenas as associações que constituem grupos de pressão. A percepção do problema da acessibilidade resulta da *relação de forças entre dois grupos de pressão*: o das associações e o dos agenciadores, dos construtores e dos financistas. A acessibilidade é uma aposta econômica que tem incidentes nada negligenciáveis no campo financeiro. A partir de 1975, a pressão das associações no setor de moradia, depois no dos edifícios públicos, esteve sempre em confronto com a dos construtores. E a resistência destes últimos só foi atenuada com o tempo, porque surgiu um outro grupo de pressão, o dos usuários, no sentido amplo. A qualidade das habitações em termos de área, por exemplo, ou a generalização do rebaixamento do chassi, no caso dos ônibus, estão na categoria de novas reivindicações, a do *conforto*. Na Suécia, o nível de conforto – a área das moradias, previsão de elevadores para os edifícios de apartamentos com mais de dois andares – permite que não haja necessidade de regulamentação. Na França, foi preciso uma pressão particular para se chegar a esse grau de conforto.

Um poder desigual conforme os setores

Os grupos de pressão não funcionaram da mesma maneira em relação aos transportes e ao *habitat*. Dizer que a legislação é recente e o movimento reivindicador é jovem não basta para explicar o que aconteceu. Paradoxalmente, o sucesso de algumas lutas no setor de *habitat* redundou no recuo de um grande número de militantes do movimento associativo. Algumas associações atualmente têm problemas de recrutamento e deserção de jovens. Por isso mesmo, são grupos que não possuem muita autonomia: seja pelo peso das deficiências físicas dos membros, seja pela ausência de autonomia psicológica. Nas associações ativas atuais, encontram-se pessoas que reivindicam assistência e segurança, que requerem um quadro de pessoal. É um problema capital no setor de transportes, em que as empresas realmente querem tomar iniciativas em benefício dos deficientes mas não admitem prestar assistência. É preciso saber o que se quer: *a integração ou a caridade*. É preciso se interrogar sobre as *competências disponíveis* no meio associativo.

Acresce que as associações são especializadas de forma curiosa. Há um ditado que diz que as associações de cegos não podem se ver e as associações de surdos não podem se ouvir. No entanto, isso não acontece com as associações anglo-saxônicas, pelo menos desde os anos 80: tornaram-se federadas a respeito de alguns assuntos, como a acessibilidade ao transporte, por exemplo. Cada associação mantém sua especificidade, sua identidade política e religiosa, mas juntas têm um maior poder de intervenção.

Os grupos de pressão de usuários dos transportes coletivos nunca terão a força, a união que podem alcançar no setor de *habitat*. O carro particular representa, na França, 80% dos deslocamentos contra 20% do transporte coletivo. Não é de admirar, pois, que as associações de usuários dos transportes coletivos sejam fracas. *Em matéria de locomoção, a cultura dominante é a cultura do automóvel*. Paralelamente, é no setor de transporte que a regulamentação é mais fraca e é nele que ela incide com mais força.

Uma herança institucional

A propensão francesa para pensar em termos de instituições é fato não só em relação aos deficientes como às crianças e ao social como um todo. As soluções assim saem mais onerosas e causam incidentes que não podem ser desprezados, pois haverá tendência a negociar mais com os representantes das instituições do que com os usuários. Uma mulher que cuide sozinha de uma criança deficiente nem sempre tem tempo de ir bater às portas para defender seus direitos, ao passo que uma

instituição tem um ambiente médico organizado e um representante. *Manter em domicílio impede os agrupamentos e aumenta ainda mais a dispersão dos usuários.*

As primeiras mobilizações a favor dos deficientes não foram obra das associações, mas de comitês de luta pelos deficientes, inspirados no movimento de 68 (“Capengamente seu”⁵, por exemplo). Durante os anos de 1970 a 72, esses comitês reivindicavam que os deficientes pudessem sair dos centros médicos para se integrar nas cidades e ter acesso aos transportes. Ao mesmo tempo, as associações criaram centros médicos, centros de ajuda para o trabalho, a fim de que os deficientes tivessem todo um círculo de vida paralela.

Enfim, as primeiras mobilizações abrangeram apenas a deficiência motora. Isso contribuiu para o enfraquecimento do movimento reivindicatório: os que vêem mal ou os que ouvem mal não participavam. Nas associações, chegavam a lhes perguntar até que ponto as reivindicações lhes diziam respeito e até que ponto eram usuários como os outros. As divisões permanecem até hoje.

PROJETO E PROGRAMA

Um programa exemplar: a CSI

Concebido como parte de um projeto urbano de envergadura e de uma vontade política claramente expressa por Paul Delouvrier (“A vocação da Cidade é responder às expectativas de um público de diversas culturas e de diversas idades”) em 1981, o Museu de La Villette soube aproveitar os efeitos pragmáticos do urbanismo, enumerando todos os argumentos arquitetônicos, sociais e técnicos da noção de acessibilidade. É especialmente notável o cuidado dispensado às *interfaces da aprendizagem* em uma instituição de vocação pedagógica. A Cidade das Ciências soube organizar as condições de acesso – excepcionais ou regulares, aos equipamentos ou aos serviços –, levando em conta a população urbana em sua grande diversidade. O “método” do núcleo acessibilidade no decurso da concepção, tal como aparece na prática e no discurso de seus membros, comporta vários princípios:

— PRINCÍPIO DE SIMULTANEIDADE

Consiste em considerar normais situações mais complexas em matéria de gestão de espaços de reunião, a saber, aquelas em que todos os usuários desejam ter acesso ao mesmo lugar ao mesmo tempo. Este princípio resulta em não se reser-

⁵ No original, “*Bancalement vôtre*”, parodiando antiga fórmula de despedida “*Amicalement vôtre*” (“Cordialmente seu”) usada em cartas. (N. da T.)

varem espaço nem tempo específicos ou “dirigidos” para uma categoria particular de usuários.

— PRINCÍPIO DE SIMULAÇÃO

Consiste em proceder à avaliação prévia das qualidades funcionais de um equipamento, medindo a pertinência de uma *atividade situada*. Este princípio, já mencionado em outro contexto (o *tramway* de Grenoble), é essencial quando se adota uma posição que os anglo-saxões chamam de *user oriented*. Implica uma definição de uso como “solução de problemas” que só podem ser descritos em situações específicas.

— PRINCÍPIO DE TRADUÇÃO

Numa instituição que associa diversos tipos de profissões, as recomendações gerais devem ser transformadas em *fichas técnicas* tão operacionais quanto possível. O cuidado dispensado aos procedimentos de implementação é a condição para que diferentes competências técnicas possam cooperar em um mesmo programa de ação. Na seqüência das operações, é essencial a identificação do instrumento – ficha, diagrama, esquema – que permite operacionalizar uma inovação ou uma opção de concepção.

Além dessa competência de tradução interna, há uma competência dirigida ao público: o fato de os diversos membros do núcleo acessibilidade terem aprendido a LSF (língua francesa de sinais) tem conseqüências particulares para o público com deficiência auditiva, que afirma se sentir “à vontade” na Cidade das Ciências. A equipe de La Villette desejava que esse público fosse munido de uma espécie de bipe com vibrador, ligado a um comprimento de onda comum a todos os museus, o que permitiria transmitir informações aos que ouvem mal. Trata-se de uma inovação técnica indispensável a esse público (há muitos caminhos inexplorados para compensar visualmente a deficiência auditiva), ainda que não seja um aparelho destinado exclusivamente aos surdos, e pode-se imaginar que outros usuários gostariam de dispor de um equipamento que tem o mérito de não se dirigir ao público indiferenciado, mas a um usuário equipado.

TRADIÇÕES PROFISSIONAIS E ARGUMENTOS TÉCNICOS

A história ilustrativa do ônibus

As escolhas em matéria de acessibilização fazem parte de uma história das tecnologias e das inovações tecnológicas que tem sua própria temporalidade. Nos anos de 1974 a 75, quando Renault e Berliet examinaram o projeto de “ônibus do futuro”,

as duas empresas estavam em plena reestruturação. Esse projeto provoca uma verdadeira quebra de braços entre decididores e transportadoras. Naquela época, o ônibus era um peso-pesado. Tinha o chassi de um caminhão. O ônibus urbano era herdeiro do ônibus de estrada de rodagem, o motor e a caixa de câmbio eram como os de um caminhão, e os motoristas resistiam às mudanças automáticas por temerem o fim da profissão. O ônibus que substituiria o PR 100 era portanto alto, sobre rodas pequenas e poluidor. Foi como se os exploradores dissessem ao construtor que havia uma outra possibilidade para o objeto.

Os construtores usaram diversos argumentos. O primeiro consistiu em dizer que não havia mercado para esse ônibus. Por outro lado, não queriam rodas pequenas, não conseguiriam frear um ônibus com rodas pequenas. Sempre a idéia de que um ônibus é um caminhão, impossível imaginar que seja um ônibus climatizado, que deva ser lavado a jato. No tocante ao mercado, balançamos as cifras: já não se tratava de duas cadeiras de rodas em mil, mas de 11 a 12% da população incomodados com a plataforma de 35cm de altura, Quanto às rodas, nossos argumentos foram mais tecnicistas: observamos que os carros dos romanos tinham rodas grandes e chassi baixo.

As resistências aos investimentos só mudariam mais tarde, quando nossos argumentos se tornaram argumentos de *marketing*, para Transexcel, por exemplo, e se tratava de dourar a imagem dos transportes coletivos. Quanto aos custos da exploração, os cálculos raramente se baseiam na rapidez do acesso que o chassi baixo permite. Desse ponto de vista, a experiência do *tramway* de Grenoble foi eloqüente.

Foram examinadas alternativas técnicas: o rebaixamento do ônibus experimentado aqui e ali sai 10% mais caro, o sistema de paletas ainda é um resquício da terminologia de caminhão – é pesado e trava, o que confirma que a acessibilidade é um elemento acessório das funcionalidades do ônibus.

No início dos anos 80, Heulliez inventou um ônibus totalmente acessível. É significativo que esse construtor tenha sido obrigado a esconder seu ônibus no salão. O R 312 tinha então o caminho livre, com uma plataforma plana, se não baixa. A demanda atual de ônibus acessíveis só poderá ser atendida com muita demora, devido à diminuição das cadeias de fabricação.

Os dispositivos de acompanhamento

São a maior garantia da continuidade e do cumprimento de uma política de acessibilização. As equipes encarregadas de executar essas políticas no âmbito de uma localidade ou de um equipamento não são simples delegados dos deficientes, são observadores privilegiados da continuidade do uso e da *coerência do serviço proposto*. Quanto aos próprios equipamentos encarregados de assegurar a acessibilização

de um espaço ou de um prédio, sua manutenção regular é a condição indispensável para que não ocorra a ruptura da cadeia da acessibilidade. Aqui será o caso de descrever algumas experiências em que equipes e equipamentos funcionam de maneira integrada e “natural”.

A comunicação em matéria de acessibilidade

É um problema central para o grupo de trabalho. Já mencionamos a que ponto as medidas tomadas para acessibilizar um local ou um edifício público (a TGB ou a estação TGV de Roissy) podem ser ignoradas pela imprensa especializada. Por outro lado, antes que os serviços concernentes de uma cidade ou de uma rede de transporte elaborem as instruções de uso, é fundamental pensar nos registros de informação mais adequados – mapas, planos de acesso, sinalética –, na estética apropriada e nas formas de informação destinadas ao usuário “normal”.

ANEXO 2 DESCREVER O ESPAÇO DAS INTERAÇÕES

A se acreditar nos organizadores, todos eles geógrafos, esse encontro teria sido realizado sob o signo de uma dupla ambição: epistemológica, por um lado, visto que a geografia, reputada como demasiado descritiva, foi convidada a dialogar com as disciplinas “epistemologicamente mais ambiciosas”; e reflexiva, por outro lado, pois a missão científica e os desafios da disciplina eram levar-nos a compreender o planeta em que vivemos. Sendo normal que a abertura de um diálogo comece com atos de deferência, é também normal que lhe repliquemos com cumprimentos ou encorajamentos. Neste caso, gostaria de observar a nossos colegas geógrafos que as ciências da linguagem, há várias décadas reputadas como pioneiras em correntes de pensamento tão diversas como o estruturalismo e o interacionismo, têm por programa serem rigorosamente descritivas. Donde, a primeira pergunta: o que é a descrição rigorosa para os geógrafos? E qual seriam suas especificidades quando comparada à “densa” descrição dos antropólogos (Gertz, 1988) ou à descrição seqüencial dos conservacionistas? Quanto a compreender o planeta em que vivemos, tenho excelente lembrança da obra coletiva intitulada *Le Monde: espaces et systèmes* (O Mundo: espaços e sistemas), livro de geógrafos que se emancipavam da geopolítica para pensar ao mesmo tempo a idéia reguladora de uma hospitalidade universal e a autonomia real de um extrato de fenômenos sociais definido como “sociedade civil mundial”. Essa maneira de pensar por extratos permite suprimir um obstáculo

epistemológico de um novo tipo, observável hoje na preguiçosa invocação à noção de fenômeno social total, muito distante das descrições antropológicas de Mauss. Permite também isolar vocabulários descritivos sem pretender esconder de uma vez alguma coisa que seria a “mundialização” e cuja causalidade estrutural seria para sempre econômica. Permite, enfim, proporcionar à sociologia um quadro dos modos de vida ou da vida cotidiana. Não nos esqueçamos do embaraço de Goffman, que, instado a classificar as práticas que estudava, respondeu bruscamente que se tratava quer de maneiras de ser das classes médias dos países ocidentais, quer da vida pública definida como esfera da visibilidade mútua. Em outras palavras, para os geógrafos, a ambição mais preciosa e mais legítima talvez seja permitir que as ciências sociais superem as escalas entre o micro e o macro nos estudos das civilidades que conjuguem os saberes fundados na análise do debate com os saberes da comunicação não restrita ou da esfera midiática. Quando se trata, por exemplo, de descrever rigorosamente uma estação como lugar de reunião ordenada, é claro que é preciso levar em conta tanto os dados observáveis na ordem das interações como a pluralidade dos usos e das convenções de uso decorrentes das diferentes escalas de mobilidade em que está inserida. Inversamente, é preciso aliar a pluralidade das escalas do lugar com as outras pluralidades para compreender as civilidades da estação.

Se quisermos, pois, que o geógrafo se interesse pelas práticas cotidianas de um indivíduo nas microescalas da vida cotidiana, não é apenas com escalas que devemos nos preocupar. Se um indivíduo anda para lá e para cá numa plataforma do metrô, ou anda em círculos em sua sala de estar, às três horas da manhã, porque sofre de insônia, ou se mede a calçada a passos largos à espera da namorada, o que essas práticas têm em comum é serem o fato de um corpo em movimento num espaço físico e sensível, mais ou menos exposto aos olhares de um público, num espaço mais ou menos congestionado ou mais ou menos equipado, para ocupar o tempo de espera. Ou seja, essas maneiras de lidar com o espaço, esses exercícios corporais não sentem falta de explicação porque não teríamos levado em conta dimensões subjetivas. O espaço em questão não é o espaço de expressão ou de conquista de um desejo subjetivo, é um espaço de possibilidades, um espaço explorado metodicamente, ainda que os métodos nada tenham de conscientes. Trata-se de descrever rigorosamente essas explorações metódicas corriqueiras, o espaço mais ou menos rotineiro do curso da ação ou da atividade que consiste em se deslocar ou andar de e para cá.

Aí está uma abordagem pragmática dos usos do espaço que pressupõe que a deambulação seja um ato de conhecimento do espaço e que todo ato de conhecimento seja, em si mesmo, uma deambulação no universo das coisas. Certamente não se pode desassociar essa abordagem de um certo naturalismo mais preocupado

com as propriedades do exterior, do *dehors*, do *out there*, do *extimus* mais que do *intimus*. A verdade é que o pesquisador não pode deixar de atribuir intenções a essas explorações. Mesmo assim, ele o faz sem ceder às tentações do corte epistemológico: quero dizer que a atribuição de intenções não é privilégio do pesquisador ou do intérprete, é uma competência amplamente partilhada, observada pelos etologistas nas condutas das sociedades animais. Podemos responder à pergunta “De que espaço estamos falando?”, propondo três vocabulários descritivos usados pelos pesquisadores de ciências sociais, vocabulários complementares ou concorrentes, inspirados respectivamente na ecologia, na dramaturgia (ou na cenografia) e na pragmática.

Para começar, vocabulário da ecologia. Como se sabe, a sociologia de Chicago é apresentada como ecologia urbana. Por que o termo ecologia? Trata-se de uma simples metáfora? É preciso lembrar que a abordagem ecológica é antes de tudo uma resposta e uma alternativa à literatura eugenista e urbanófoba que ganhou terreno na virada do século, quer para tratar dos problemas sociais levantados pela imigração maciça, quer como conclusão precipitadamente deduzida do darwinismo. A compreensão dos fenômenos de delinquência nesse contexto territorial, por exemplo, é apresentada como uma decorrência materialista e reformista do cientismo denunciador do eugenismo.

É importante lembrar essa formulação do projeto científico no debate público de uma época dominada pelas teorias racistas. Em outras palavras, é uma formulação polêmica no bom sentido, no sentido em que Gaston Bachelar falava das polêmicas da razão: uma abordagem ecológica dos fenômenos de desvio e delinquência (de insegurança, diríamos hoje) exige que levemos em conta os contextos em que são observadas as desordens da coabitação ou as formas de dissociação. É preciso, portanto, compreender a referência à ecologia como um convite materialista ou vitalista ao estudo das cidades segundo lógicas de recomposição e transformação constantes. A apresentação de Robert Park e Roderick Mc Kenzie para o primeiro curso de ecologia urbana, em 1924, esclarece que não se trata de estudar a relação entre uma população e seu território, mas a relação recíproca entre duas populações, no mesmo território. Conseqüentemente, a ecologia urbana foi conduzida para ver a cidade não só como mosaico de territórios, mas como um ajustamento de populações de origens diferentes em um mesmo ambiente e num mesmo sistema de atividades. Ganha sentido, sobretudo, o conceito de *competição pelo espaço* para a compreensão tanto da economia da mobilidade residencial como dos problemas sociais de coabitação residencial ou de co-presença num espaço público. O fato de pensar o espaço urbano como espaço de disputas e contestações está no cerne dos trabalhos da microecologia de Goffman, em que as situações de encontro constituem o campo de análise dos julgamentos de urbanidade e das formas do acordo sobre a urbanidade de um lugar.

Isso não deixa de ter conseqüências sobre a maneira de compreender o espaço de que falam os sociólogos da cidade. A abordagem ecológica, seja qual for – a da ecologia urbana dos primórdios, a dos trabalhos de Aaron Cicourel sobre a ecologia das atividades em um contexto de trabalho, ou a da ecologia da percepção de J.J. Gibson –, define o espaço de maneira particular. Para simplificar, digamos que o espaço não é um invólucro nem o vazio no interior do qual se desenrola um drama ou uma ação. É um ambiente *cheio* onde a atividade de adaptação e de cooperação dos indivíduos ou dos coletivos encontra seus recursos. Do conceito tradicional de “cultura objetiva”, como foi utilizado no começo do século XX, ao conceito de “*affordance*” como funciona na ecologia da percepção de Gibson, a mesma idéia subjacente: a idéia de que toda atividade encontra “tomadas” no seu entorno. Daí, a atenção ao tratamento qualitativo e sensível dos espaços urbanos, garantia de um sentido e de uma adequação aos usos que os cidadãos lhes dão, e também a atenção aos espaços de trabalho cuja ergonomia não pode se limitar ao “posto de trabalho” mas engloba os objetos e os equipamentos que funcionam como depósitos de inteligência coletiva, possíveis de serem ativados ou solicitados no curso da ação.

Enfim, a ecologia foi, desde a origem, uma ecologia da mobilidade. Ou seja, habitar uma cidade não é somente morar nela, mas trocar de residência, passar de uma residência a outra, de um lugar a outro, de um território a outro. Robert Park lembrava freqüentemente que passara muito tempo percorrendo as grandes metrópoles antes de assumir o cargo na Universidade de Chicago. O cidadão é um homem de locomoção, e o movimento está no centro de sua atividade. Isso não significa somente que a mobilidade mede as relações sociais e o grau de socialização de uma ou outra população urbana, mas também que a urbanidade só se define pela capacidade de compor regiões morais diferentes. Park propunha definir segregação como o cativo em um território, a impossibilidade de freqüentar outros. Daí a importância da temática da acessibilidade urbana na sociologia dos espaços públicos e a importância dos “lugares-movimentos da cidade” (estações ferroviárias e rodoviárias, estações de metrô, aeroportos etc.). Pensar a cidade não é se ater à apropriação ou ao sentimento de pertencimento de uma população em relação a seu bairro, mas estudar os dispositivos urbanísticos, os equipamentos e os serviços capazes de permitir ao cidadão superar a “estranheidade” em um território não-familiar, orientar-se em um “universo de estrangeiros” (Lynn Lofland).

Eu não insistiria tanto na metáfora teatral, bastante explorada na obra de Goffman, se ela não merecesse alguns comentários e algumas precisões. Encenar o espaço urbano certamente não é prepará-lo para um espetáculo ou para que se torne impressionante, é organizá-lo pelo menos para um relato ou um possível percurso. Em outras palavras, trata-se de um espaço *preparado*, modalizado segundo

roteiros de usos, que tenha realizado um ou dois ensaios. Por outro lado, sabemos que desde a dramaturgia clássica o lugar da representação teatral é uma antecâmara, uma praça ou um chão, isto é, um espaço aberto a outros espaços, lugar de espera, bem como de reunião, que permite passar de uma cena a outra sem perder a unidade de ação. Esse ponto é importante quando nos interrogamos sobre as qualidades de continuidade ou de descontinuidade de um tecido urbano. Afinal, nada seria mais redutor que pensar a metáfora teatral como a fórmula de um universo social concebido como um jogo de aparências. A pertinência da abordagem dramática para descrever o universo dos encontros e seus rituais de exposição ou de evitamento está em não negligenciar tudo o que um encontro supõe de ajustamentos, de coordenação dos movimentos e das linguagens corporais nas situações de visibilidade mútua. Ou melhor, o universo dos encontros é um mundo de aparências concertadas, é antes uma coreografia do que um desfile de simulacros celibatários. Portanto, a qualidade da observabilidade do quadro teatral não deve ser compreendida apenas do ponto de vista do espectador, mas como uma condição da ação teatral: os próprios atores são observadores. Convém lembrar ainda que os espectadores não são passivos, eles assistem ao espetáculo tanto quanto o assistem, como diz Peter Brook; quer dizer que, à sua maneira, eles interagem com os atores, sustentam e regulam a representação, em suma, participam dela. O espaço vazio do quadro teatral – em oposição ao espaço cheio das análises ecológicas – é portanto um *quadro participativo* entre outros. Notemos que a noção de quadro (*frame*) elaborada pela ecologia dentro do espírito de Bateson é tratada como uma extensão das noções de cena ou de situação, uma generalização da “sociologia das circunstâncias” que ele pretende fundar. Um quadro é dispositivo cognitivo e prático de organização da experiência que não exclui as dimensões espaciais, não por englobar a experiência corporal das situações, mas porque não se resume a isso. Um quadro é antes de tudo uma *linguagem* social e espacial de inteligibilidade e, portanto, de descritibilidade da experiência para os atores. Responde mais à pergunta: “o que acontece?” do que apenas a: “onde acontece?”. Podemos encontrar a mesma polissemia nas noções de território, de contexto ou mesmo de “local”, desde que se leve a sério as conclusões do *linguist turn* nas ciências sociais: um território é também uma região de significações, um contexto não é o invólucro de uma atividade, mas o que ela constrói em sua realização e nas formulações que lhes atribuem os atores, e inevitavelmente uma abordagem localizada deve combinar escalas de pertinência. O fato de admitir que um lugar seja “preparado” para uma representação, como sugerem a metáfora teatral e a tensão palco/coxia que ela implica, supõe que se tenha direito ao vocabulário em ato no qual ele se manifesta e se descreve metodicamente para os atores. E não há motivo algum para inventar um “espacialismo” qualquer a fim de afirmar esse cuidado com a descrição. O que é preparado em uma ação é tanto seu lugar como seu

momento, e uma atividade social é situada tanto por sua temporalidade quanto por sua inserção espacial: ela constrói sua narratividade e a dramatiza, enquanto seu desenvolvimento num espaço constrói sua exposição e sua encenação.

Essa dupla dimensão espacial e temporal da descrição, encenação de uma situação em um contexto e dramatização de uma seqüência em uma narrativa, já nos apontam que os vocabulários descritivos utilizados nas ciências sociais, desde a virada lingüística, testemunham um retorno da ação, depois do tão famoso retorno do ator. No meu entender, as observações empíricas mais rigorosas da atividade situada, as que se preocupam igualmente com a ação, com o julgamento na ação e com a percepção do espaço da ação (ver *Raisons Pratiques n° 10: "La logique des situations"*, Editions da EHESS, 1999), descrevem formas de participação e envolvimento, maneiras de cooperar com outros participantes ou com objetos e equipamentos, modalidades de organização das perspectivas, dos dispositivos práticos e dos ajustamentos de condutas, das atribuições de intenções e suas conseqüências num decurso de ação. Em outras palavras, elas abandonam a logística do ator estratégico em benefício das lógicas da ação conjunta, inserindo-se assim na herança pragmatista, tal como a resumiu William James em uma fórmula polêmica, incisiva: "Não cuido de saber se há ou não agentes ou se as ações de um homem são exatamente as dele ou não." No paradigma pragmático de um "universo pluralista", o espaço da ação só pode ser descrito como um espaço problemático, feito de explorações e transações, de justificações e reparações. Nesse espaço, as características do ator individual são: dividir-se segundo os "subuniversos" em que se envolve pela atividade que exerce e ser uma categoria do público, uma posição no espaço público. Tratar o lugar onde a ação é realizada como um espaço público é com certeza cruzar os trabalhos de Habermas sobre o agir "comunicacional", mas todos os trabalhos empíricos sobre a atividade situada – quer se trate do deslocamento em um espaço de circulação ou da cooperação em um espaço de trabalho – tendem a se afastar da noção de espaço público da esfera da opinião e do espaço de debate que o organiza abstratamente como conflito de argumentos (visual, sonoro) e numa configuração local e sensível do reencontro ou da co-presença. Com as noções pragmáticas de subuniversos e de situação problemática, o espaço corporal volta à esfera do julgamento, mas em proveito das emoções reais e das qualidades sensíveis que *A Fenomenologia da percepção* de Merleau-Ponty introduzia no cerne do estar-no-mundo.

ANEXO 3 POLÍTICA DA CIDADE: O BEM COMUM DAS CIDADES

Nesta primeira seqüência, que se propõe a abrir as perspectivas de reflexão e de ação sobre a cidade de hoje, há quinze anos considerada “com problemas”, seria o caso de imaginar as condições de uma cidade que, amanhã, não passasse de bairros. Notemos, de imediato, que a perspectiva vergonhosa consistiria em dar as costas aos problemas e aos bairros para pensar a cidade “emergente” sem considerar que, se esta cidade – orla urbana ou primeira periferia, cidade das “entradas de cidade” ou cidade deslocalizada – está se constituindo justamente no emaranhado de auto-estradas e centros comerciais, ela não terá êxito. Notemos também que de nada adianta dar as costas aos problemas que emergem por conta própria nos desvios da atualidade, nem aos excluídos que estão no centro do espaço de visibilidade, no metrô, expondo-se diariamente aos olhos do “Senhor todo mundo”.

Romper com políticas que deram prioridade aos territórios e ao local é levar em conta a abertura de um bairro à sua aglomeração e a suas funções nos “movimentos de urbanidade”, sejam econômicos ou culturais, da cidade de ontem ou de amanhã. Quer se trate de patrimônio ou de arquitetura, as cidades sempre têm composições feitas de espaçamentos e de limiares, de continuidades e de rupturas, de distâncias e de proximidades. São, pois, as interfaces da cidade e da metropolização, os impulsos ou os bloqueios desses “movimentos de urbanidade” que precisam ser levados em consideração.

O fato da mobilidade e a generalização de um modo de vida que combina diversidade e acessibilidade são o atributo da cidade e da urbanidade em geral. Esses traços definem a cidade qualquer, a “cidade sem qualidades”. São observáveis na dimensão local onde constituem um aspecto dos “problemas da cidade” (coabitação vizinhança, relações de tráfico) e se desenvolvem na dimensão de uma “sociedade civil mundial” como espaço de circulação e de comunicação generalizados. As pesquisas recentes apontaram diferentes maneiras com que o direito público, que institui a mobilidade dos cidadãos dentro e fora de sua cidade, refere-se a um princípio de hospitalidade universal, evidenciado por Emmanuel Kant em 1798 em um opúsculo intitulado *Projeto para a Paz Perpétua*. Trata-se de um direito “cosmopolita” de co-presença, um direito de visita e de passagem, se não de um direito de acolhida. É o espaço de mobilidade que a política dos bairros negligenciaram muito, chegando a estimular um sentimento de pertencimento e de práticas de apropriação que acabam por se mostrar contraproducentes e constituir “zonas de não-direito”, isto é, territórios de direito costumeiro que estão na contramão dos movimentos de urbanidade ou do ideal de acessibilidade com que as cidades se mantêm. Citemos Yves Grafineyer:

A lógica do recorte pode alimentar uma representação ilusória da cidade como justaposição de bairros, mas é forçoso constatar que certos espaços não são mais que “pedaços de cidade” que não se distinguem particularmente pela evidência de seus limites, nem pela intensidade das sociabilidades locais, nem pelas instituições e os símbolos de uma identidade partilhada, nem pelas ações coletivas que mobilizam uma parte significativa da população. Esses territórios não são menos típicos da “cidadinidade”, se admitirmos que habitar uma cidade não é a mesma coisa que habitar um de seus bairros e, muito menos, que habitar esse bairro é habitar uma cidade. (*Habiter Lyon*, Éditions du CNRS-Presses Universitaires de Lyon, 1991, p. 23).

O bem comum das cidades, a coisa pública que é responsabilidade dos políticos da cidade não está no domínio do próprio ou do apropriável. É este indubitavelmente o erro que os políticos da cidade e os discursos do urbanismo cometem na França, há mais de quinze anos: discursos de ordenação que desprezam a rua no que ela tem de comum e de corriqueiro, discursos do direito à cidade presos à questão da moradia, discursos da solidariedade que retomam o que haviam expulso: as famílias, as famílias “pesadas” ou famílias “de risco”, enfim, famílias “culpáveis”.

O esquecimento da rua vai de par com o esquecimento do pedestre. Contudo, é notável que o pedestre volte ao centro dos debates atuais. Ele é a figura concreta e simbólica da densidade metropolitana, bem como dos espaços de proximidade. O pedestre é local e global ao mesmo tempo, “glocal”, para usar o acrônimo atual. É que o cidadão, como ser de locomoção, às vezes é uma “unidade veicular” (Goffman) equipada de uma bicicleta ou de um carro, mas sempre um pedestre. A esse título, é primeiro um *corpo* exposto aos acidentes de circulação por falta de calçadas suficientemente largas como em Choisy-le Roy, exposto à poluição, em Paris ou La Rochelle, Estrasburgo ou Lyon, exposto a uma profusão de obstáculos quando se trata de uma pessoa com mobilidade reduzida. O corpo dos cidadãos é o capital mais precioso do urbanismo.

Amsterdã, 1631: comodidades e laicidade

Em 1631, René Descartes gabava os méritos de Amsterdã destacando as várias qualidades das grandes metrópoles ou das “cidades-mundo”: a solidão confortável, a que é garantida pelas “comodidades da vida”; as relações escolhidas e “todas as curiosidades que se possam desejar”; a possibilidade de evitar o importuno, o que tem a ver com o próprio mercado e o fato de que “lá, cada um está atento ao lucro” e, portanto, pode-se viver lá sem ser “visto nem reconhecido”; o conforto interior, enfim – um fogareiro ou uma lareira que sabem proteger melhor do frio que as casas romanas do calor.

Pode-se comparar esta “composição” da urbanidade à fórmula da banalidade segundo Chemetov: “o compósito de parcelas privativas e as do domínio público”. Devemos destacar também as conseqüências de princípio que decorrem desse ideal de urbanidade bem temperada. As comodidades de uma cidade não se referem a um corpo mediano, nem a um corpo perfeito, e sim a um corpo perfectível: a um adulto válido e cansado, a uma criança em idade escolar que descobre o trajeto para a escola. Enquanto as inovações da “domótica” exibem claramente seus objetivos e seu mercado – dar assistência ao usuário, evitar-lhe o peso psíquico, psicológico ou cognitivo do uso –, as inovações que os espaços públicos, os sistemas de transporte aguardam nem de longe estão tão desenvolvidas: dar assistência ao uso, facilitar a vida do usuário ou torná-lo inteligente. Depois da casa e do trajeto inteligentes, aguardamos as estações inteligentes. A aposta não é pequena, visto que se trata de uma inteligência do comum (transportes em comum), uma inteligência acessível a uma diversidade de usuários.

A cidade cômoda de Descartes já é uma metrópole mundial. Mas quando lembramos que, em 1656, Espinosa foi excomungado nessa mesma cidade e que, nesse mesmo século, Amsterdã estava no centro de um espaço migratório, talvez seja o caso de imaginar que a cidade ofereça mais do que comodidades ou do que somente a “indiferença civil” devida ao simples transeunte. A verdade é que, nessa metrópole e nessa mesma época, uma nova laicidade é elaborada. A cidade acolhedora ou acessível seria a que combina os recursos (espaços e serviços) da comodidade com as condições (políticas e culturais) de emergência da laicidade.

Trata-se de uma reconciliação entre a república e o pragmatismo? Em todo caso, deveríamos nos indagar sobre o elo entre essas configurações emergentes e a elaboração do que Descartes chamava de uma “moral provisória”, e que ocupa apenas um lugar à margem no *Discurso sobre o método* como para acompanhar as mutações não controladas da ordem do mundo.

O que seria hoje essa “moral provisória”? É de novo Amsterdã que acaba de ser objeto de um documentário de 4 horas do cineasta Johan Van der Keuken. Trata-se de sua cidade natal, e ele a percorre como se a descobrisse em um “filme-mundo” intitulado *Amsterdã Global Village (Le Monde, 8 de outubro de 1997)*.

Quando estivemos com Jean-Michel Frodon, ele nos disse que o filme levanta duas questões para o momento atual:

Como sair, por exemplo, desta chantagem que, para se opor ao lixo arcaico (Le Pen), não deixa outra escapatória senão o lixo moderno (“United colors”, “We are the World”, “World Culture” etc.)? Como enfrentar a questão atual de estar no mundo, recusando simultaneamente o comunitarismo que cristaliza e exclui, e a mestiçagem consensual e sentimental que não passa de estatização do mercado mundial, diante do qual tudo leva a baixar as armas e os olhos?

Observemos que, de fato, as noções de cosmopolitismo e mestiçagem estão a ponto de se tornar contraproducentes e provocar reações de *overdose*. Seja por serem insensíveis à realidade dos massacres que as cidades são capazes de cometer quando alimentam paixões identitárias, seja porque essas noções são um presente envenenado da ideologia para o político que só conhece o espaço da discórdia e do conflito, ou a prova do descompromisso e da “perda em mundo” (Arendt).

Como pensar hoje as condições da laicidade? Qual é a sorte das cidades e quais os seus recursos para renovar o debate público sobre esta questão? Como emancipar as cidades atuais e quais as linguagens aceitáveis dessa emancipação?

Segundo a célebre fórmula de Kant, emancipar a humanidade é fazê-la sair de uma minoria pela qual ela mesma é responsável. Emancipar as cidades seria propor-lhes regras diferentes das que consistem em instrumentá-la como aparelho de integração. A história das cidades – e a história recente dos políticos da cidade – pode levar a distinguir vários registros de intervenção e de ação que não seriam redutíveis à fórmula da integração.

— O modelo republicano vem acompanhado de uma dupla injunção, mobilização da sociedade e uniformização das intervenções no domínio público, quer se trate das intervenções do poder público, *stricto sensu*, ou das que o Estado delega ou concede e que, no entanto, são objeto de disputas e de justificações no espaço público. A uniformização é a condição de legibilidade de uma opção pela indiferenciação e começa na esfera do visível e dos atos de presença dos agentes do Estado. Em outras palavras, ela começa concretamente com o traje ou o *uniforme*. Cabe lembrar aqui a frase de um dos heróis de *Sartoris*, o romance de Faulkner: “Mas quem foi o imbecil que pensou em atirar aos negros uniforme igual ao dos brancos?” Este “signo” que é vestir o uniforme (e o equipamento que o acompanha, “a arma de serviço”, por exemplo) é interessante porque não coloca apenas a questão do que é que vêem o poder público ou a autoridade que o representa ou que tem a ação publicamente controlada, mas a do que é que os torna visíveis e as consequências dessa visibilidade (em termos de recursos ou de avaliação dos princípios da ação).

Os serviços públicos são precisamente os herdeiros desse “exército de funcionários” sobre o qual a República Francesa foi fundada e hoje representam o aparelho de mobilização da sociedade urbana pelo qual cada cidade seria responsável. Este aparelho é e deve ser uniformizado? Observemos que ele funciona na proximidade de serviços comerciais às vezes concorrentes e sempre passíveis de servir de referencial. O aparelho de Estado e os equipamentos coletivos cederam o lugar e o privilégio monopolista à *relação de serviço*. Um serviço público é um aparelho

de tipo particular que só é eficaz se for interativo e se ajustar a um usuário que seja, ele próprio, acautelado e equipado. É o tributo que os serviços públicos devem pagar não à injunção de se comunicarem ou de serem “comerciais”, mas à pluralidade das esferas de justiça e de justeza: um serviço é julgado por sua pertinência e não por sua conformidade com a língua do direito. E o uniforme do serviço público é visível em uma panóplia de uniformes: um entre outros e um como os outros. O Estado, que se tornou, ele próprio, sociedade, exhibe comumente a pluralidade normativa. O papel dos serviços públicos é reafirmá-la segundo os princípios de uma razão comum.

Mobilizar sociedades da mobilidade (intra e interurbana) é, pois, mobilizar serviços públicos na própria relação de serviço (pluralidade das competências dos agentes, coordenação das atividades dos serviços num mesmo território, cooperação do usuário). Desse ponto de vista, as *profissões do percurso* – ronda, vigilância, assistência aos viajantes – são decisivas, na medida em que levam a precisar um vocabulário em voga na mediação e na ambiência. A idéia mestra da “patrulha a pé” não é apenas anunciar que o poder público desce do cavalo, é também dizer que seu poder de controlar é ele próprio controlado, que aquilo que o agente deve ver é também o que o torna visível, que ele é um ser de locomoção num meio de seres de locomoção. É por isso que a recente regra da RATP “*Attentifs ensemble*” (Atentos juntos) dá a fórmula do caráter público de seu compromisso de serviço. Ela institui um *princípio de cooperação* no mesmo nível do interesse geral, e a mobilização concernente não tem a mesma forma nem a mesma fórmula (Tous ensemble [Todos juntos]) que a da ação coletiva. Seu vocabulário é o da *coordenação* ou da *ação conjunta* e o problema prático que ela deve resolver é o da formação de uma equipe e do conhecimento partilhado.

— A engenharia da mistura pretende enriquecer esse modelo republicano com uma série de manipulações complementares sobre as populações e os territórios da cidade. Ora, até recentemente, os saberes da urbanização e do povoamento consistiram em fixar populações em um território. Fazer a cidade sobre a cidade ou cuidar da urbanidade de uma cidade é distribuir populações para “equilibrar” socialmente um território e transformá-lo em meio de socialização ou “qualificar” um pedaço de cidade recompondo-o segundo critérios de mistura funcional, social e cultural. Os retóricos do interesse geral associaram-se então aos retóricos do “misto”, do encontro e do contato, e aos retóricos restauradores do “tecido urbano” e do “elo social”.

Essa associação característica das políticas da cidade conjuga as aporias dos pensamentos da segregação e as do diálogo com as identidades estigmatizadas. De um lado, denunciam a formação de enclaves sem necessariamente avaliar os processos de desencravamento, que elas não controlam (o desenvolvimento das trajetórias

e do acesso a um espaço de comunicação cultural *deslocalizado*, ou ainda o desenvolvimento de redes e cadeias, comunitárias ou híbridas, de acesso ao emprego, às oportunidades, à cena pública, por exemplo), e sem denunciar todos os enclaves. O discurso da equilibrção social é pouco convincente na prática (fenômeno de férias na esfera da habitação social) e também do ponto de vista de uma lógica de aglomeração que não julgue o equilíbrio segundo os princípios de uma abordagem localizada, mas segundo os de um sistema de atividades complexo. Já foi suficientemente dito que a “eleição” de uma zona, de um bairro ou de um território, a pretexto de uma política reparadora, acaba por imprimir-lhe a marca da especificidade. Essa marca transforma-se em estigma, às vezes negligenciável no mercado da assistência, em que funciona como “dinheiro dos pobres” e institui a forma retórica das “narrativas da desgraça”, às vezes inadmissível e insultante para populações e territórios que aspiram a se tornar banais, indiferenciados no espaço diferenciado da cidade, e recusam essa “eleição” e os efeitos de bairro prioritário (ver o filme de Tavernier: *Au delà du périphérique* [Para além do periférico]). É um conhecido avatar do distúrbio das identidades estigmatizadas que só podem aceitar as “honras” que lhes são atribuídas reivindicando o direito de serem associadas ao mesmo tempo à sua definição e à definição dos desempenhos “normais”.

O mal-estar e o aborrecimento recentes dos beneficiários ou destinatários das políticas da cidade testemunham efeitos perversos dos diagnósticos territoriais que resultam em constructos administrativos globalizantes que têm como consequência seu não-entendimento por parte da população. Os bairros desfavorecidos tornaram-se os lugares por excelência da observação, mas, em vez de funcionarem como analistas das sociedades urbanas como um todo, tornam-se aglomerações de índices “prioritários” construídos por (e para) um observatório exterior inteiramente alimentado de leituras dualistas das evoluções urbanas (*in* e *out*, “exclusão” etc.).

Na realidade, os bairros desfavorecidos são tudo menos espaços de banimento e são considerados nas diferentes formas do império da acessibilidade que o meio urbano institui; à sua maneira, eles se submetem ao “visivelmente correto” dos gestores de espaços públicos e têm acesso ao espaço público político e midiático participando do *lobbying* generalizado no mercado da reparação dos bens simbólicos. Numa conjuntura em que esse mercado é dominado pela concorrência das vítimas (o “e eu, e eu” das identidades e dos territórios), a vontade reparadora é traduzida por uma compensação precedida ou sucedida por outra, num encadeamento confuso que alimenta inevitavelmente a diabólica fábrica das frustrações.

A importação do vocabulário anglo-saxão sobre as minorias étnicas, embora inevitável na esfera das civilidades, seria danosa na esfera do político. A referência à inclusão étnica decerto é natural no julgamento e na percepção ordinária, mas isso não significa que a diferença cultural, ou étnica, possa ser considerada como

uma categoria do político. A exposição da diferença étnica na esfera dos intercâmbios corriqueiros é trivial (maneiras de falar e de julgar, de “puxar conversa”, como diria John Gumperz, Minuit, 1989). Funciona como propulsora de uma linguagem comum que não passaria de “fiapos de cultura partilhada”, em que a diferença é tolerável desde que praticada num espaço de cooperação e de compreensão recíproca. Essa mesma diferença já seria outra coisa se permitisse um direito de acesso particular aos recursos da cidade ou às prestações de serviços públicos.

Em suma, se a política da cidade é apresentada há mais de quinze anos como uma engenharia “territorializada” da mistura, hoje, uma política do urbano deveria ter como objetivo privilegiar as redes e os efeitos de redes nos territórios e os efeitos de territórios. As redes de serviços urbanos são operadoras de continuidade, de diversidade e de acessibilidade em um espaço de circulação e comunicação intra e interurbanas. Elas religam *a cidade à cidade* (acessibilidade) ou fazem *a cidade sobre a cidade* (diversidade, recomposição ou requalificação). A uniformidade que elas requerem é de natureza completamente diferente da de um urbanismo dos territórios, pois supõe qualidades de interatividade e de conectividade que *não separam a cidade dos lugares e a cidade dos elos*.

Isso tem conseqüências sobre as profissões da cidade, sua evolução ou as *inovações* que elas devem propor em matéria de emprego, seja em ocupações de concepção, de gestão ou de exploração. A qualidade arquitetônica de um espaço ou a pertinência de um equipamento são medidas pelas qualidades de utilização por um recém-chegado e um turista. A estética da hospitalidade urbana atestaria os fenômenos em prática na sociedade civil mundial (metropolização, redes de cidades, competição sobre os valores do ambiente etc.) para desenvolver *profissões da urbanidade*. Essas ocupações, paralelamente ao desenvolvimento de profissões da proximidade e da mediação local, teriam por objetivo reforçar as “atribuições da metropolização” (Pierre Veltz), ajudar o ajustamento à instalação e à reconversão, ajudar a mobilidade e a orientação. Para o engenheiro, são as profissões de segurança-flexibilidade; para o urbanista, as profissões da cidade acolhedora e do espaço-providência: cenógrafos, paisagistas, iluminadores, *designers* de mobiliário urbano, especialistas em ambientação sonora etc.

A cidade-arquipélago e o cidadão das cidades

Paul Chemetov disse que a cidade é o ensejo de uma repolitização do político. Essa fórmula indica que a cidade é a utopia que procuramos, assim como o cidadão é o cidadão ideal que construímos no discurso sobre a civilização urbana. Mas as cidades que nos interessam são mosaicos ou arquipélagos, isto é, realidades descontínuas ou justapostas. O assunto do debate e do trabalho político é o desentendimento,

assim como o da ação pública são o acordo e as conseqüências do acordo. Dois exemplos para ilustrar o que pode ser essa repolitização.

Primeiro exemplo: a organização do dia sem carros em La Rochelle (9 de setembro, 1997). Não se pode compreender o sucesso dessa experiência em tempo real de democracia local sem ter em conta seu aspecto *local* e *societal*, o trabalho de Sísifo em que se constituiu o tratamento dos “casos particulares” que enriqueceram a organização da jornada, a habilidade para articular uma dimensão “experimental” da operação sustentada por “Envoyer Spécial” com as diferentes *cadeias de cooperação* instaladas pela Prefeitura de La Rochelle: a dos transportes coletivos e dos serviços públicos, a da coordenação técnica municipal, a da Prefeitura, ela própria ou em seu nome, a dos serviços técnicos de avaliação.

Os grandes temas do debate aberto pelo dia sem carros incidem sobre as relações entre centro de cidade e periferia (equidade de tratamento, direito de acesso) e sobre o pedestre (residente, visitante, veranista) como figura da aliança biopolítica da saúde pública e da ecologia urbana. Mas a maneira como a equipe municipal organizou a acessibilidade à cidade, o tratamento dos interesses contraditórios das partes envolvidas (comerciantes, artesãos do hipercentro ou suburbanos), a capacidade de responder a centenas de problemas singulares depõem em favor do modelo da *democracia processual* e da ética da discussão, como propõe Habermas. Aí, a noção de espaço público é central e remete a diferentes estratos e a diferentes graus de pertinência da ação pública: local, nacional, mundial.

Segundo exemplo: a jornada de circulação alternada, no dia 1º de outubro, em Paris. Agora, o que surpreende é justamente a surpresa. Emergência de uma consciência cívica ou de uma sensibilidade partilhada em matéria de ecologia urbana. Os parisienses não são apáticos e os esforços despendidos por uns e outros convergem como que para testemunhar uma vontade geral e referendá-la. É o que Tarde teria chamado de a “simultaneidade das convicções” como momento de uma opinião pública e marco de um elo social.

A realidade urbana que foi corrigida metodicamente no primeiro exemplo e sublimada na euforia de um encontro, no segundo – o povo de Paris uma vez mais “toma de assalto o céu”... para lutar contra a poluição! –, é o que se chamava cidade-mosaico, fórmula que convém à cidade densa, ou o que hoje chamamos de cidade-arquipélago e lembra a cidade dos fluxos e da expansão urbana. A metáfora do mosaico diz que a cidade é feita de peças encaixadas e justapostas, de populações “estrangeiras” ao lugar em que residem. Essa metáfora corresponde não só a uma realidade histórica limitada (a cidade americana), mas a uma filosofia e a uma visão de mundo. William James dizia que sua filosofia era ao mesmo tempo “mosaico” e ambulatória. Ele imaginava um mundo feito de pedaços e fragmentos de coisas que estão se fazendo (*patchwork*) e se mantêm juntas por meio de linhas, elos e redes

(*networks*). Fazer com que o mundo ou a cidade-mundo permaneça e manter essas linhas e esses elos, reavivá-los constantemente, como as redes de transporte, ou reativá-los regularmente, como os elos de confiança.

Repolitizar a política da cidade, nos dois exemplos, é confiar no poder de mobilização de uma opinião pública e, ao mesmo tempo, reativar os elos de confiança com os cidadãos. Repolitizar a política da cidade não é esperar que os cidadãos “participem” como profissionais da política e sim, para usar a palavra-chave de La Rochelle, que “joguem o jogo”, que aceitem tomar parte em uma iniciativa.

Nesta abordagem pragmática da ação e da comunicação política, a questão das crenças é fundamental. Como todas as religiões, a visão do mundo pragmatista teria querido insuflar um excedente de comunidade (reaquecer o mundo, dirá Goffman) pela crença, mas não uma crença em outro mundo. Neste mundo, o equivalente da fé é a confiança. É ela que ativa os elos e é o recurso próprio das redes. Como se trata deste mundo, só podemos *recuperá-lo*. Lógica que supõe que o mundo seja velho e convenha às cidades, quer tenham sido sempre reparações ou renovações, quer sejam canteiros permanentes. Jean Nouvel observava que isso hoje é verdade para o subúrbio, como foi verdade, ontem, para o Louvre. Temos utilizado muito a expressão “criação continuada”, emprestada de Descartes, para falar das estações viárias. Ela convém certamente a outras partes da cidade e a outros contextos em que a arquitetura e o urbanismo devem pensar ao mesmo tempo em termos de patrimônio e de desenvolvimento.

Restabelecer elos e recompor continuidades é tornar-se “mediador”? Será essa a última palavra de uma política dos serviços públicos? Hoje, a *New-Age* da mediação ia querer que todo mundo fosse mediador: arquitetos, urbanistas, sociólogos, engenheiros. Para todas essas novas ocupações evocaremos as palavras de Walter Benjamin (*Station-service, Sentido Único*): o intelectual, diz ele, deve saber produzir traços e não apenas discursos fluentes, evitar derramar óleo na máquina toda e cuidar sobretudo das boas engrenagens. O que exige que ele conheça a máquina e se torne intelectual-explorador mais que um intelectual orgânico. Essa mensagem é um antídoto contra os retóricos da denúncia que se prendem prazerosamente às “engrenagens da administração” ou à estreiteza das visões administrativas. É um chavão convencional e ultrajante, principalmente para os funcionários de apoio da administração e para o trabalho de modernização dos serviços públicos. Aceitaremos pensar que hoje não seja preciso desesperar... da funcionária dos correios ou do pagador das caixas de pensões familiares? Seu trabalho cotidiano de reparação consiste ao mesmo tempo em *consertar uma pane*, como um mecânico, e mobilizar recursos e competências civis para *prevenir um insulto*.

A modernização dos serviços públicos passa cada vez mais por essa conjunção de competências técnicas e civis, porque as funções do trabalho social, em sentido

estrito, estão em crise. Por um lado, o fato de os trabalhadores sociais às vezes se retirarem das zonas desfavorecidas é acompanhado de uma diluição das competências assistenciais que constituem outros tantos “compromissos secundários” para um certo número do pessoal de apoio dos serviços urbanos, públicos ou privados, e, por outro lado, de uma implosão das situações de precariedade cuja responsabilidade é difusa e requer a compaixão de qualquer um. A reparação que os serviços públicos assumem por missão é bem mais que uma simples mediação pontual: passa por uma reconquista dos territórios (*ilotage*⁶) por um domínio dos procedimentos de coordenação (estratégias de qualificação mútua), por uma arbitragem justificada entre prioridades (profissionalidades de emergência). São essas habilidades que é preciso revalorizar em vez de abandoná-las em proveito do *new-look* da mediação.

Acessibilidade e espaço-providência

A acessibilidade mede a proximidade em uma cidade definida como sistema de atividades deslocalizadas. O termo designa tanto a capacidade de um ponto interagir com outro, como a capacidade de um espaço ou de um equipamento assistir o usuário incapacitado. Longe de se limitar às exigências de uma população específica (os deficientes físicos), a acessibilidade é um estímulo a organizar ou corrigir os espaços, a colocar o uso e o valor do uso no centro da concepção. A acessibilidade da cidade significa conectividade para as redes, interatividade para os serviços e as máquinas, legibilidade para os espaços etc. São essas qualidades reunidas que desenhem, pode-se dizer, um espaço-providência não para uma clientela que tem o direito, mas para qualquer um, qualquer que seja sua deficiência de situação.

A missão dos serviços urbanos, instrumentos da ação pública, é assegurar a acessibilidade da cidade. Concretamente, essa missão não consiste tanto em multiplicar as intervenções específicas, mas sobretudo em *reativar a retórica do interesse geral*, em *criar espaços fundados na relação de serviço entre agentes e usuários*, ou seja, desenvolver o direito à cidade com base nas prestações corriqueiras, em sua continuidade e sua regularidade, *fortalecer a coordenação* entre diferentes serviços e o concertamento entre prestadores e usuários. Em sua coerência, esses procedimentos da ação pública são as condições necessárias a uma renovação do civismo em escala local.

Que classificação dar a esses serviços? Podemos medir sua conveniência em relação a um *princípio comum* – de degradação, de desencravamento ou de igualdade de acesso –, mas não podemos dar conta da diversidade das situações de

⁶ Divisão de um bairro em unidades (ilhas), cada uma sob a vigilância de um policial, segundo *Le Robert*. (N. da T.)

prestação de serviço. Podemos distinguir os serviços segundo cuidem de um ou de vários problemas simultaneamente, segundo seu grau de indiferença pela biografia do usuário, segundo admitam traje civil ou sejam identificados por um uniforme.

Chega-se assim a vários *modelos de prestação* e de intervenção: *modelo do guichê* e da prestação dirigida a quem quer que chegue; *modelo do agente de ambiência*, cuja função é corrigir uma imagem de degradação em um "espaço sensível", isto é, contestável ou discutível; *modelo do bombeiro e a urgência vital* ou social em que o direito à atenção e à acessibilidade do serviço são partes integrantes da ontologia profissional e estão acima de quaisquer outras considerações.

Da mesma maneira, podemos distinguir os serviços segundo a relação com os *bens públicos* que constroem ou mantêm, segundo priorizem a própria prestação do serviço, sua redistribuição ou seu grau de constrangimento.

A partir dos anos 80, podemos dizer, como Pierre Strobel, que os prestadores de serviços foram a ponta de lança da modernização, ao mesmo tempo que a ameaça de pauperização atingiu o conjunto dos serviços e obrigou-os a redefinir ou ampliar suas missões.

O debate sobre a correção das desigualdades de acesso e sobre as políticas de "discriminação positiva" encontra paralelo em matéria de políticas de recrutamento. Nesse debate, a reativação em novas áreas das estratégias de recrutamento (conhecidas desde os anos 80) de agentes "saídos dos meios desfavorecidos" levanta sempre as mesmas questões de princípio e produz os mesmos efeitos perversos no próprio princípio de ação. Questões de princípio, primeiro porque a recusa republicana em levar em conta categorias de pertencimento étnico esconde-as no procedimento oficial, mas não impede que sejam consideradas oficiosamente, com freqüência em favor de populações protegidas (é o sucesso dos antilhanos em certos recrutamentos), ou a pretexto de critérios *ad hoc* (é o sucesso das academias de esporte nas funções de segurança). Questão de princípio, ainda, visto que o recrutamento, freqüentemente praticado por cooptação, mantém a lógica de grupo em sua opacidade e introduz novas relações internas de força (os "irmãos mais velhos" são legitimados no poder que exercem sobre os mais moços e também... sobre as irmãs). Efeitos perversos porque a lógica da concessão, às vezes, faz que a delinquência seja interpretada como uma entrada na carreira, moralmente inaceitável pelo bairro que se vê refém na batalha do reconhecimento e forçado a constatar que ela é lucrativa. Efeitos perversos, também, porque esses empregos com finalidade social às vezes tendem a multiplicar falsas funções (funções da presença) ou funções convertidas durante a viagem (os acompanhantes viram carregadores de bagagem para os idosos).

Uma das principais dificuldades das políticas de discriminação positiva, em qualquer forma que se apresentem, é que, ao focalizarem populações predefinidas, reafirmam categorias globalizantes (os subúrbios, os imigrantes, os excluídos etc.). Além

de claramente discerníveis, as discriminações referentes a papéis e situações devem ser também passíveis de análises minuciosas que as remetam a procedimentos capazes de serem corrigidos, a modalidades de identificação e de tratamento em um contexto, a formas concretas de acesso à posição de ter direito.

Os serviços públicos são antes de tudo *lugares* – um comissariado, uma agência de correios, um posto da ANPE⁷, uma estação, um ônibus, uma agência da Caixa de Pensões Familiares, um serviço de emergência, um quartel de bombeiros etc. Nesses lugares, agentes de diferentes competências estão em contato com pessoas diversificadas. A análise das ocupações de atendimento ao público sugere que se leve em conta estas três dimensões: a das *competências e dos referenciais dos agentes*, a do *contato e das condições espaço-temporais do contato*, a do *público e das características do público concernente*.

A orientação geral de uma política de reconquista de certos territórios urbanos pelos serviços supõe que a presença desses serviços constitua, se não uma garantia da presença do Estado nos bairros (esses serviços nem sempre representam o Estado), pelo menos a manutenção de um *espaço público* local, o campo de debates e discussões das normas de *acesso aos bens públicos*: segurança, assistência, acessibilidade, higiene etc.

Recebido em outubro de 2004. Aprovado para publicação em dezembro de 2004

Isaac Joseph foi professor de Sociologia da Université Paris X

⁷ Sigla da organização francesa Agence National pour l'Employ (Agência nacional para o emprego). (N. da T.)

**Novas perspectivas do
debate regional**

Ciudades-Región en Europa: innovación, aprendizaje y la nueva gobernanza territorial *

Kevin Morgan

Introducción

La cuestión de la gobernanza en la Unión Europea (UE) ha sido colocada en el centro del debate político en Europa como resultado de dos eventos recientes y de gran trascendencia: por una parte, la ampliación de la Unión de 15 a 25 miembros y, por otra, el nuevo tratado constitucional que presumiblemente resolverá el encendido debate sobre quien hace qué, dónde y cómo. El primero, hace inevitable que la noción de "geometría variable" asuma más importancia en el futuro porque, con los niveles de desigualdad regional sin precedentes dentro de la Unión, los estados miembros más entusiastas pueden sentirse inclinados a formar alianzas dentro de la alianza para no verse entorpecidos por el ritmo más lento de los estados miembros

más euro-escépticos. Estos dilemas de gobernanza no serán resueltos por el segundo evento, el nuevo tratado, que parece condenado a decepcionar a los arquitectos que lo diseñaron. Aunque el nuevo tratado constitucional no puede aspirar a resolver la cuestión de la gobernanza, como ningún tratado podría pretender hacerlo, establece, sin embargo, que el poder de la UE reposa en última instancia en los estados miembros en el Consejo Europeo, una cuestión reconocida por Giscard D'Estaing, presidente de la Convención encargada de redactar el nuevo tratado.

Lo que esto significa es que el debate sobre la gobernanza de la UE, dominado durante largo tiempo por las cuestiones

* Traducción de Arantxa Rodríguez.

de la Europeanización, de un lado, y de la regionalización, de otro, necesita reconocer, por muy pasado de moda que parezca, que la escala *nacional* continúa siendo la más importante en la política multi-escalar en evolución. Pero esto no significa que la escala nacional sea la única escala de gobernanza relevante políticamente. Al contrario, en este artículo, se defiende que la escala sub-nacional, en particular el ámbito regional, está ganando importancia, no tanto porque esté asumiendo más competencias formales, aunque ese efectivamente pueda ser el caso, como porque es la escala de gobernanza donde se aplican y se concretan efectivamente un amplio abanico de políticas. En otras palabras, no deberíamos confundir el poder de decidir (es decir, el poder de diseñar políticas, por ejemplo) con el poder de transformar (es decir el poder de proveer). Aunque este último sigue estando en gran medida localizado en la escala nacional y supranacional en la UE, yo sugiero que la cooperación activa de la escala sub-nacional es una condición necesaria para que el poder de decidir pueda traducirse en poder para transformar.

La proliferación de sistemas de gobernanza regional –en estados nación antiguos y previamente centralizados lo mismo que en estados de más reciente creación– continúa siendo la razón más convincente para tener un debate sustantivo sobre el significado de las “regiones” en el mundo actual. Lejos de ser una cuestión puramente académica, la ascensión de la esfera regional plantea algunas cuestiones incómodas sobre la naturaleza de esta escala de gobernanza. ¿La descentralización del poder a escala regional

constituye un paso políticamente progresista o regresivo? ¿El crecimiento de la gobernanza regional potencia formas políticas más participativas y procesos más transparentes de formulación de políticas, o es solo una retórica populista para esconder la colonización de un nuevo ámbito por viejas elites? ¿Permiten los sistemas de gobernanza regional diseñar políticas más acordes con las circunstancias o se limitan a descentralizar portafolios en lugar de poder, permitiendo a los gobiernos centrales eludir responsabilidades sobre los asuntos regionales? ¿La movilización regional debe ser considerada como una defensa encomiable por la identidad cultural o como una respuesta tardía y atávica al rodillo homogeneizador de la globalización?

Cada una de estas oposiciones binarias tiene sus defensores y merece ser tenida en consideración al intentar evaluar la “bestia regional”. Si la naturaleza del regionalismo es siempre una incógnita, siempre tentativa y provisional por ser un proceso fuertemente cuestionado, al menos podemos estar seguros de una cosa: el hecho mismo de que continuemos debatiendo el significado de “regiones” o “regionalismo” sugiere que, lejos de ser un vínculo político primario, condenado a ser disuelto por los jugos gástricos de la globalización, las alianzas territoriales sub-nacionales dan pocas muestras de desaparecer.

En este artículo se analizan estas cuestiones a partir de tres temas:

— En primer lugar, se plantea examinar la “escala regional” y ponderar su

- significado en lo que denomino el “gobierno multi-escalar” en la Unión Europea.
- Segundo, se propone explorar el potencial de las estrategias de innovación regional en el contexto de las regiones menos favorecidas y, al contrario de los críticos, defiende que éstas cumplen un papel importante en la regeneración regional aunque su impacto hasta la fecha haya sido modesto.
 - Tercero, se sugiere que el elemento más restrictivo sobre el “nuevo regionalismo” es que prácticamente todas las contribuciones tienden a mantenerse dentro de una métrica de desarrollo extraordinariamente limitado y, conscientemente o no, tiende a confundir lo que es instrumentalmente relevante con lo que es intrínsecamente relevante, una confusión de medios y fines¹.

Las regiones en el gobierno multi-escalar

La tensión entre subsidiaridad (la descentralización sub-nacional de competencias al nivel más bajo donde pueda ser provisto) y solidaridad (el marco nacional para la cohesión social y espacial) nos enfrenta con un viejo problema bajo una nueva forma. En la fondo, es una analogía moderna de la vieja tensión entre democracia e igualdad, diversidad y uniformidad, descentralización y centralización; una tensión con la que estamos condenados a vivir porque las sociedades modernas necesitan alcanzar un balance escrupuloso entre estos principios en lugar de tratarlos como mutuamente excluyentes. Obviamente, la tensión entre subsidiaridad y solidaridad es menos visible en un estado unitario que en un estado federal porque en este último las comunidades sub-nacionales de interés tienen poca o ninguna “voz” institucional, en el sentido Hirschmaniano del término (aunque esto,

por supuesto, no significa que las tensiones territoriales no existan).

Pero no cabe duda que la descentralización puede tener efectos profundamente inquietantes, especialmente en un país como el Reino Unido donde, a pesar de su carácter multi-nacional, hasta fechas recientes era un estado unitario y altamente centralizado. Ni que decir tiene que estos cambios pueden ser interpretados en términos radicalmente distintos y no hay escasez de críticos tanto en la derecha como en la izquierda. Por ejemplo, en la derecha del espectro político, la descentralización se concibe en términos *disfuncionales* como una amenaza al carácter territorial del estado, proclamando nada menos que “la muerte de Gran Bretaña” (Redwood, 1999). Mientras, en la izquierda se concibe como un proyecto *funcionalista* para el

¹ Una versión anterior de este artículo apareció en las actas de una conferencia de la Universidad de Monash sobre nuevo regionalismo (ver Rainnie, 2004).

neo-liberalismo porque ayuda a demantelar las “estructuras nacionales de redistribución” (Lovering, 1999) y porque es una “fijación escalar” para regular las tendencias a la crisis del capitalismo (Jones, 2001).

En contraste con estas lecturas funcionalistas y reduccionistas de la descentralización como la criada del neo-liberalismo, quiero proponer que el regionalismo no debería ser bendecido o condenado en términos abstractos por la sencilla razón de que sólo puede ser evaluado en lo concreto, es decir en términos de la composición social y el sentido político de los movimientos regionalistas particulares. Esto significa, entre otras cosas, que juzgamos la descentralización regional (o por la misma razón, cualquier otra forma de descentralización) como progresista o regresiva en términos de su capacidad para crear o estimular las cosas que concebimos como intrínsecamente importantes, como por ejemplo estructuras democráticas más profundas, solidaridad social y espacial, la integridad del ámbito público y el desarrollo sostenible.

Desde este punto de vista, sostengo que, por ejemplo, la Liga Norte en Italia y el Vlaams Blok en Flandes, son formas *regresivas* de regionalismo porque violan muchos de los criterios progresistas: el primero busca poder para promocionar la subsidiaridad regional *sin* solidaridad nacional, mientras que el segundo busca poder para excluir a las minorías étnicas y emigrantes del estado Flamenco. Alternativamente, sugeriría que la descentralización a las naciones y regiones del Reino Unido es, en conjunto, un evento

comparativamente progresista: el Parlamento Escocés ha comenzado a producir una agenda política más sólida que Westminster, especialmente en lo que respecta al cuidado de las personas mayores, las tasas estudiantiles y la libertad de información. La Asamblea Galesa ha ido más lejos que Westminster en poner en práctica de un gobierno receptivo, promoviendo el desarrollo sostenible y protegiendo la esfera pública de la creciente mercantilización que se oculta bajo el “declive de lo público” en el Reino Unido hoy (Marquand, 2004).

Por otra parte, es preciso señalar que la descentralización también conlleva algunos peligros, incluido el de activar la rivalidad entre áreas, un proceso alimentado por dos factores nuevos: uno, la descentralización permite que las regiones adquieran “voz” institucional y, segundo, saca a la luz aquello que anteriormente quedaba oculto en relación con la distribución territorial de poderes y recursos. Para neutralizar las rivalidades y promover justicia territorial para todos, un orden político descentralizado y policéntrico exige, sobre todo, un sistema de equiparación fiscal creíble que sea transparente y justo (Morgan, 2001b; Jeffery y Heald, 2004). En la Gran Bretaña de la post-descentralización, se están elaborando modelos más justos de equiparación fiscal para sustituir a la anticuada fórmula Barnett, aplicada anteriormente, como el de la Commonwealth Grants Commission (CGC) en Australia. Y, aunque el campo del vecino siempre parece más verde, uno de los atractivos aparentes del sistema CGC es que aspira a promover la subsidiaridad con soli-

daridad –o lo que llama “igualdad-en-la-diversidad”– mediante la búsqueda de la equiparación de un modo que permita a los estados la flexibilidad para modificar los estándares de servicios (Bristow y Blewitt, 1999). Sin embargo, es significativo que este punto de visa no sea compartido por los “estados donantes” de Victoria, New South Wales y Western Australia, que sienten que el sistema CGC es, al mismo tiempo, injusto e ineficiente, que es lo que las regiones ricas de todo el mundo dicen sobre la equiparación fiscal (Nicholas, 2003).

Pero la descentralización sub-nacional es apenas el “interior” de un proceso más complejo y más amplio de la reorganización escalar del estado, el “exterior” del cual sería la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza como la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio o similares. Lejos de ser una mera cuestión técnica o administrativa, la escala espacial de gobernanza –ya sea local, regional, nacional o supra-nacional– es a la vez un medio para y un producto de la lucha política. Para entender el significado de la escala espacial sólo necesitamos recordar la prioridad que ha dado el movimiento obrero organizado a lo negociación *nacional* frente a la local y, alternativamente, por qué las organizaciones empresariales tienden a ensalzar lo *local* sobre lo nacional al negociar las condiciones salariales y de trabajo. Uno de los ejercicios de reajuste escalar más importantes del periodo de la posguerra es, por supuesto, el crecimiento de una nuevo terreno escalar supra-nacional en la forma de la Unión Europea. Durante años, se ha producido un in-

tenso debate entre dos escuelas rivales sobre cómo debería entenderse la UE como un sistema de poder; por un lado los “inter-gubernamentalistas” han defendido que, como club de estados nación, los estados miembros ostentan firmemente el control; por otro, los “integracionistas” insisten que la UE indica una transferencia genuina de poder de lo nacional a las instituciones supra-nacionales como la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Aunque esta es una cuestión enormemente compleja, creo que merece la pena plantear tres elementos básicos sobre la UE como un gobierno multi-escalar.

- Si bien la escala supra-nacional puede ser un medio para fuerzas políticas progresistas o regresivas, sería un error fatal pensar que este es un terreno neutral porque, como régimen regulador, la UE está diseñada sistemáticamente para asegurar la “eficiencia económica” por encima de la “equidad socio-espacial”, incluso cuando la retórica sugiere que se les concede una valoración equivalente.
- Aunque la aportación reguladora de esta escala supra-nacional no es estática, continúa siendo profundamente desigual. Por ejemplo, mientras que los ámbitos de comercio, competencia y agricultura están altamente “Europeizados”, los ámbitos de impuestos, bienestar, interior y política exterior, las áreas más sensibles de la seguridad nacional y la cohesión social, se mantienen de manera firme bajo control de los estados miembros.

- Al contrario de lo que muchos regionalistas creían y confiaban, el concepto legal de subsidiaridad en este marco multi-nivel se refiere exclusivamente a la relación entre las escalas nacional y supra-nacional, lo que significa que los poderes y papeles de las escalas local y regional son una cuestión enteramente nacional. Por lo tanto, los gobiernos regionales que quieran influenciar la política de la UE harían bien en hacerlo a través de las estructuras políticas *nacionales* en lugar de a través de sus propias oficinas en Bruselas o en el impotente Comité de las Regiones, como sugeriría la ingenua ideología de la “Europa de las Regiones” (Morgan, 2001a).

Quizás la cuestión central a destacar aquí es que el régimen regulador para promover “eficiencia económica” se localiza en la escala supra-nacional, mientras que el régimen para promover la “equidad socio-espacial” se mantiene a escala nacional. Con la excepción de los Fondos Estructurales para las regiones más pobres que, como se verá en la siguiente sección, son modestos, no hay mecanismos supra-nacionales para la redistribución de recursos, lo que lleva a algunos críticos a advertir que la expansión de la UE podría debilitar aún más la cohesión socio-espacial a causa de un “estado de bienestar ausente” en la escala Europea (Swyngedouw, 2000).

En todo caso merece la pena resaltar una cuestión más general sobre la gobernanza del sistema multi-escalar de gobierno que incide sobre la relación entre

la escala espacial y el poder para transformar. La mayoría de las descripciones convencionales sobre la UE se presentan como una simple jerarquía en la que el poder (normalmente entendido como la capacidad para tomar decisiones, distribuir recursos y determinar el comportamiento de otros) decae de forma lineal de arriba a abajo. Uno de los problemas con esta concepción es que confunde el poder de decidir, por ejemplo, con el poder de transformar; en otras palabras, presupone que las políticas diseñadas en los niveles más políticos más altos, en Bruselas o Londres, por ejemplo, serán suministradas por los gobiernos locales y regionales en los niveles más bajos. Lejos de ser un tema puramente teórico, el problema de la “gobernanza compartida” está asumiendo una importancia creciente en los pasillos del poder debido al alarmante crecimiento del “déficit de aplicación”, es decir que la brecha entre lo que formalmente deciden los poderes nacionales y supra-nacionales y lo que en realidad se suministra en el prosaico mundo de la práctica está ampliándose. El mundo de la aplicación de las políticas, donde se supone que se ponen en marcha las políticas y programas, siempre ha sido un ámbito de la “baja política”, mientras que el diseño de políticas es lo opuesto, un ámbito de la “alta política”, dos dominios radicalmente distintos en términos de estatus, cultura y poder. Esta división del trabajo entre diseño y aplicación dentro del estado es el equivalente político de la división Taylorista entre concepción y ejecución dentro de la empresa, y ambas son igualmente debilitadoras.

Para ayudar a compensar el “déficit de aplicación”, el comité sobre asuntos constitucionales del Parlamento Europeo ha propuesto que el principio de subsidiaridad sea extendido a la escala sub-nacional por la simple pero convincente razón de que algo más del 80% de los programas de la UE son de hecho gestionados y aplicados por las autoridades locales y regionales y considera que esto debería ser oficialmente reconocido para que el diseño de la política se ajuste mejor con la aplicación. En lo que respecta a las regiones con competencias legislativas, [el comité] defiende que el

tratado básico debería reconocer su papel en la puesta en marcha de la políticas de la UE y concederles el estatus de “regiones socias de la Unión” (Lamassoure, 2002)².

En las siguientes secciones, examinaré estas cuestiones más amplias de un modo más pormenorizado explorando el alcance para (y los límites de) la acción regional en los campos de la innovación y el desarrollo sostenible, dos campos que plantean retos importantes para las regiones menos favorecidas de Europa.

Innovación, desarrollo y experimentalismo regional

Hace diez años, una generación de políticas regionales comenzó a emerger de la Comisión Europea en Bruselas marcando una nueva orientación radical en mas de sentido. Menos preocupada con las infraestructuras tangibles que en el pasado, aspiraba a sustentar las info-estructuras intangibles a través de las cuales regiones menos favorecidas podrían verse animadas a desarrollar una capacidad endógena de innovación. La novedad del programa de Estrategias de Innovación Regional (EIR) necesita ser

reconocida adecuadamente no vaya a ser que esta pequeña pero significativa experiencia sea víctima de lo que el gran historiador E.P. Thompson llamó la “enorme condescendencia de la posteridad”. En esta sección quiero utilizar el programa EIR como un prisma a través del cual explorar los problemas de promoción de la innovación en regiones pobres defendiendo que la innovación es un ingrediente básico en la receta del desarrollo regional aunque, claro, un ingrediente no debe ser confundido con

² Un grupo de unas 50 regiones con competencias legislativas que comenzó a emerger como grupo identificable a finales de los 90 como resultado de debates en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa. Desencantados con la idea de la “Europa de las Regiones”, que anunciaba la esperanza perdida de que el estado-nación estuviera perdiendo poder frente a las escalas sub-nacional y supra-nacional, este grupo de regiones aspiraba a promover la idea de la subsidiaridad *dentro* de los estados miembros y ejercer influencia mediante –en lugar de contra– sus propios sistemas nacionales de gobernanza. El auge de las regiones con competencia legislativa ayuda a superar una de las principales debilidades del “nivel regional” en la UE que es la de ser más cacofonía que voz debido a la variedad de poderes, estructuras y escalas.

la receta entera. La experiencia de la EIR, lejos de ser un programa de apoyo tecnológico en un sentido restringido, fue diseñado para ser parte de un proceso más amplio de innovación institucional y experimentalismo regional.

El medio principal para estimular el experimentalismo regional en la UE fue el Artículo 10 de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER). Aunque el Artículo representaba menos del 1% del presupuesto del FEDER de 70 billones de euros para el periodo de programación 1994-1999, era responsable de la mayoría de las innovaciones en política regional, en parte porque permite un grado mucho mayor de asunción de riesgos de lo que es posible en los Fondos Estructurales convencionales que es como son denominados los fondos combinados de política regional. De hecho, los Comités de Monitorización que gestionan los Fondos Estructurales en las regiones son a veces parte del problema en el sentido de que tienen una profunda aversión al riesgo y, al verse seducidos por lo "grande y lo bueno" en cada región, su saber hacer tiende a reflejar más la época de la vieja política regional cuando la construcción de infraestructuras tradicionales estaba a la orden del día, que la nueva era donde la atención se centra más en la innovación, los recursos humanos, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades. Para superar el conservadurismo y la inercia asociada a los fondos convencionales, el Artículo 10 fue diseñado concienzudamente para potenciar la experimentación porque sus principales objetivos eran: actuar como "laboratorio

experimental" para nuevas ideas, fomentar partenariados más sólidos entre el sector público y el privado, facilitar el intercambio de saber hacer dentro y fuera de la región, promover intercambios Inter-regionales y ejercicios de benchmarking para superar el parroquianismo y, finalmente, impregnar (mainstream) los Fondos Estructurales convencionales de las lecciones positivas del experimento (Morgan y Henderson, 2002).

Aparte de la necesidad de confrontar la inercia institucional, el programa ERI era también deudor del creciente reconocimiento de que las regiones más prósperas estaban apropiándose de una proporción extraordinaria de los recursos de ciencia y tecnología de la UE, los llamados Fondos de los Programas Marco. Cálculos de la propia Comisión Europea sugieren que en torno al 50% de todos los recursos de investigación y desarrollo tecnológico se concentraban en sólo 12 regiones, las "islas de innovación" (European Comisión, 1996). Esta cuestión ha sido durante años un foco de conflicto dentro de la Comisión, con la Dirección de Política Regional presionando para obtener más Fondos de los Programas Marco para canalizarlos a regiones menos favorecidas (RMF) con el fin de mejorar su déficit de innovación, y con la oposición de la Dirección de Investigación con el argumento de que los fondos tecnológicos deberían ser asignados en base al principio de "excelencia científica" y no de equidad regional. La Dirección de Investigación defendía, además, con cierta justificación, que muchas RMFs no tenían la capacidad de absorción para utilizar fondos de tecno-

logía avanzada. Con el fin de responder a estos cargos dentro de la Comisión, La Dirección de Política Regional se comprometió a apoyar a las RMFs para adquirir de capacidad y acceder a los Fondos de los Programas Marco ya que, de otro modo, la brecha tecnológica entre regiones ricas y pobres continuaría creciendo (Landabaso y Reid, 1999; Landabaso et al., 2002).

En este contexto de estas pugnas burocráticas internas, la Comisión puso en marcha un programa piloto ERI en 1994 con tan solo 8 regiones: Limburg (Holanda), Lorraine (Francia), Saxony-Anhalt (Alemania), Castilla y León (España), Central Macedonia (Grecia), Norte (Portugal), Abruzzo (Italia) y Wales (Reino Unido). A pesar de que la experiencia piloto fue variable, con resultados muy pobres en Norte, Abruzzo y Saxony-Anhalt, la Comisión decidió, sin embargo, que el concepto era lo suficientemente sólido para ser extendido a un conjunto más amplio de regiones³. Apoyándose en las lecciones derivadas de programas de tecnología regional anteriores, la experiencia ERI se diseñó en base a una mezcla juiciosa de apoyo "de arriba abajo" (en forma de recursos y asesoramiento por parte de la Comisión Europea) e iniciativa "de abajo arriba" (en forma de conocimiento local y pro-

piedad local del programa). Las cuestiones básicas que cada región ERI debería atender pueden parecer extraordinariamente prosaicas, especialmente para teóricos que tengan poca o ninguna experiencia en los limitados mundos de las políticas y la práctica, pero las líneas temáticas de la Comisión fueron invariablemente recibidas como consejos sensibiles y sensatos por parte de las regiones que iniciaban la experiencia (Morgan y Henderson, 2002).

La novedad de la experiencia ERI radica en el hecho de que supuso un giro radical respecto de las iniciativas tecnológicas regionales en cinco ámbitos importantes. La primera y principal se refiere al proceso de la ERI que consistió en diseñar un proceso social participativo diseñado para identificar conocimiento local y establecer un consenso regional sobre la naturaleza de los problemas y las estrategias para resolverlos. En Gales, por ejemplo, se organizaron más de 30 paneles de debates con representantes empresariales, sindicales, universidades, escuelas de formación profesional, autoridades locales, agencias de desarrollo y gobierno en un proceso de interacción amplia sin precedentes en el campo del desarrollo económico regional (Henderson and Thomas, 1999). En cada caso, el objetivo era el mismo: superar la cultu-

³ Aunque yo utilizo el término ERI en este capítulo, en aras de la veracidad, debo decir que el programa piloto que se lanzó en 1994 se llamaba en realidad Plan Tecnológico Regional, denominación que cambió para Estrategias de Innovación Regional en 1996 para subrayar la importancia de las dimensiones no-tecnológicas de la innovación. Debo declarar aquí también un interés personal: primero, yo forme parte de las discusiones originales con Bruselas que fueron el embrión de la estrategia ERI; segundo, fui miembro fundador del Grupo de Orientación Regional que puso en marcha y gestionó la iniciativa ERI en Gales; y, tercero, fui miembro del equipo de evaluación de la UE que evaluó la iniciativa ERI en Macedonia Central. Una exposición de los primeros años de la ERI se puede ver en Morgan y Nauwelaers, 1999).

ra de “buzón de sugerencias” de ejercicios de consulta anónimos en formato escrito, organizando forums de deliberación cara-a-cara en los que poder llevar a cabo discusiones francas y honestas sobre las debilidades colectivas de la región. Esta experiencia no asumió la región como un hecho dado con una única visión; por el contrario, se postulaba sobre la convicción de que existían muchas voces competidoras que debían ser suavizadas para alcanzar acuerdos sobre la estrategia a seguir. Este aspecto de la experiencia ERI siempre me recordaba a Albert Hirschman, el maestro de los estudios de desarrollo del siglo XX, cuando destacaba la necesidad de impulsar actividades que generaran dinámicas cooperativas, formación de acuerdos y resolución de conflictos en áreas menos desarrolladas porque “el problema fundamental del desarrollo consiste en generar y estimular la acción humana en una cierta dirección” (Hirschman, 1958:25).

El segundo rasgo característico de la ERI era su concepción amplia y social de la innovación en contraste con la visión estrecha y técnica que limitaba programas anteriores. Sobre todo, esta concepción reconocía la innovación por lo que realmente era, un esfuerzo social colectivo en el que muchas organizaciones juegan un papel, de ahí la importancia asociada al capital social, es decir una infraestructura relacional para la acción colectiva que requiere de confianza, voz, reciprocidad y una disposición para colaborar para fines mutuamente beneficiosos. En el contexto político de la Gran Bretaña de los Conservadores, donde empresa e innovación se ensal-

zaban como el trabajo de individuos heroicos, la concepción de la experiencia ERI parecía más realista y políticamente más atractiva.

Otra diferencia radical de la ERI era su orientación hacia la demanda, al contrario que la mayor parte de los programas tecnológicos regionales anteriores que se basaban en una filosofía bastante simplista desde el lado de la oferta en la que la oferta crea su propia demanda. Este esquema llevó al síndrome de “catedrales en el desierto”, por el que nuevos centros de tecnología se mantenían crónicamente subutilizados después de la construcción porque, en opinión de uno de los arquitectos del programa ERI, muchas regiones pobres no tenían concepción de innovación como un proceso interactivo. La orientación hacia la demanda señaló un cambio radical en el enfoque, en particular porque para que las empresas regionales pudieran moverse más allá del status quo de baja demanda de servicios de innovación, era preciso considerar tanto la demanda latente como la explícita. Para ofrecer reacciones oportunas, se recomendó poner en marcha un sistema de monitorización y evaluación para todas las regiones ERIs, la primera ocasión en que un mecanismo reflexivo de este tipo se consideraba.

La cuarta característica distintiva de la ERI se refiere al énfasis en la implicación externa con otras regiones ERI con enfoques similares para *benchmark* el progreso, y con paneles internacionales de expertos con el fin, en ambos casos, de recibir feedback sobre la estrategia

regional y superar el riesgo siempre presente de parroquianismo. Existían barreras enormes para este proceso de apertura a la crítica externa porque este requiere confianza en la propia capacidad y eso es algo poco abundante en muchas regiones menos favorecidas.

Finalmente el proceso ERIs implicó una relación bilateral entre Bruselas y las regiones ERIs sin la influencia mediadora de los gobiernos nacionales, una razón por la que éstos se mostraban menos entusiastas en cuanto al programa. Como resultado, fue una curva de aprendizaje profundamente importante para la Comisión Europea, especialmente sobre cómo equilibrar adecuadamente el apoyo supra-nacional con la iniciativa sub-nacional (Landabaso y Reid, 1999).

Estos atributos, tomados de forma conjunta, deberían ser suficientemente novedosos para nosotros para que, retrospectivamente, la experiencia ERI supusiera un cambio de rumbo radical en la historia de la política regional de la UE y posteriormente una curva de aprendizaje potencialmente importante para futuros programas. Pero la importancia de esta experiencia –en particular la naturaleza participativa del proceso y la concepción amplia y socialmente inclusiva de la innovación– es completamente perdida cuando los críticos académicos la descartan simplemente como un esquema de captación de fondos para subsidiar redes de elite (Lovering, 1999:387).

En estos momentos se está realizando una evaluación completamente independiente del programa ERI y esperamos

que revele lo que ha permanecido y lo que ha sido efímero de esta experiencia. Sin embargo, sobre la base de resultados preliminares, respaldados sin embargo por evidencia anecdótica no científica, quiero ofrecer un balance preliminar de las fortalezas y debilidades de la experiencia ERI hasta el momento (Tsipouri, 1998; Morgan, 2003).

Aunque la literatura más favorable sostiene que la iniciativa ERI ha proporcionado numerosos beneficios, tengo la sensación de que la experiencia en conjunto ha sido variable, con algunos de los peores resultados –lo que no sorprende– en las regiones más pobres del sur de Europa. Los beneficios mínimos hasta la fecha podrían ser de tres tipos: en primer lugar, ha introducido una dimensión de innovación regional en el proceso de producción de la política regional de tal manera que se ha implicado a nuevos interlocutores en el proceso: segundo, ha contribuido a construir un entendimiento mutuo entre las instituciones claves dentro de la región; y tercero, ha ampliado la infraestructura de apoyo a las empresas en servicios de innovación en regiones donde había una oferta escasa o ninguna en el pasado. Estas pueden no parecer innovaciones institucionales radicales pero, en el contexto de las regiones menos favorecidas, no son logros triviales.

Los principales problemas con la iniciativa ERI parecen ser los siguientes:

— *Escala temporal*: a menudo los proyectos ERI tenían un periodo de 2 años de duración, y esta es una es-

cala temporal excesivamente corta para poder esperar cambios institucionales en la escala necesaria para hacer una diferencia. ¿Se podría esperar que se observaran cambios tangibles en menos de una década?

- *Recursos*: los primeros proyectos ERI se financiaron con niveles lamentablemente inadecuados, en muchos casos justo 500.000 euros divididos por igual entre la Unión Europea y la región (por lo que la idea de que el programa ERI era un ejercicio de “captación de fondos” es cómico).
- *Capital social*: la construcción del capital social (la infraestructura relacional para el aprendizaje colectivo) lleva tiempo, paciencia, recursos y entendimiento mutuo. Por ejemplo, los mundos aceptados por las empresas, universidades y gobierno regional, son todos muy diferentes y no pueden montarse partenariados genuinos de la noche a la mañana.
- *Subsidiaridad*: las evaluaciones provisionales de la experiencia ERI sugieren que ha funcionado mejor en regiones con un alto grado de autonomía regional, lo que permitiría a las autoridades regionales tomar decisiones más acordes con las circunstancias locales en lugar de los modelos nacionales. En la ausencia de subsidiaridad, a las regiones no se les otorga el poder de aplicar lo que hayan podido aprender de la experiencia ERI.
- *Difusión*: la difusión de buenas prácticas puede ser hoy más importante que los hallazgos tecnológicos (aunque, por supuesto, ambos son necesarios) y las redes de diseminación *nacionales* (como por ejemplo RINET en el Reino Unido) necesitan tener más recursos porque proporcionan un espacio creativo en el que los representantes regionales puedan discutir soluciones conjuntas a problemas comunes.
- *Discontinuidad*: como otros caminos de la vida, la política regional no es inmune a las modas y bogas (como, por ejemplo, el establecimiento de clusters) y, en ocasiones, esta ha sido una tentación demasiado fuerte de resistir por parte de políticos noveles y sin experiencia, de ahí que el prosaico pero importante proceso de desarrollo que la ERI buscaba estimular tienda a ser desplazada a favor de la “próxima novedad”. En otras palabras, el culto a la novedad crea discontinuidades que debilitan.
- *Resultados*: la política regional tradicional podía ser evaluada de manera tangible, como por la creación directa de empleo, pero este no es un indicador de resultados apropiado para un programa el ERI que busca potenciar la capacidad endógena de innovación. El largo plazo y la naturaleza intangible de algunos de los resultados de la ERI han creado lógicamente problemas para los políticos regionales a la hora de mantener su apoyo a un programa cuya escala temporal va mucho más allá de las siguientes elecciones.

Por si estos problemas no fueran suficientes, está además el problema añadido de que el programa ERI es un ejercicio radicalmente novedoso para los Comités de Monitorización en las regiones. Los especialistas regionales, buenos conocedores de la política regional tradicional, han sido más cautelosos y conservadores sobre *mainstreaming* las lecciones de la EIR, en parte porque *mainstreaming* incorpora nuevas redes a la palestra y estas pueden cuestionar el orden establecido de estatus y poder.

Con el programa ERI ya en marcha a una escala amplia es decisivo que las lecciones de las primeras experiencias ERI sean mejor comprendidas y mejor difundidas. Pero la cuestión más importante para nosotros es reconocer que la política regional de innovación, como se expresa en la iniciativa ERI, tiene sus límites. En la actualidad, estos programas son

experimentos a pequeña escala y de bajo presupuesto que aún tienen que ser plenamente impregnados (*mainstreamed*) incluso en las regiones pioneras en impulsarlos. Para llegar a ser más efectivos, por tanto, necesitan ser adoptados y extendidos por autoridades nacionales y supra-nacionales en la UE, de otro modo se atrofiarían por falta de escala y recursos. Pero esto nos lleva a la cuestión de los límites sistémicos de los Fondos Estructurales. Aunque parezcan significativos, los Fondos Estructurales suman menos del 1% del PIB de la UE: con la austeridad presupuestaria en una mano, y la ampliación, en la otra, "el estado del bienestar ausente" a escala supranacional puede llegar a ser más pronunciado, subrayando el eco de que la escala nacional continúa siendo la escala espacial clave porque la "solidaridad en la Unión Europea comienza en casa" (European Comisión, 1996).

La región sostenible: hacia una nueva métrica para el desarrollo regional

La sección anterior subrayó algunos de los límites sistémicos de las políticas de innovación regional. Pero todavía hay una limitación mucho más seria, que se deriva del hecho de que las concepciones tradicionales del desarrollo regional –y esto se aplica tanto al "viejo" como al "nuevo" regionalismo por igual– continúan siendo demasiado *economicistas*. En otras palabras, estas concepciones se basan en "fijar la economía" como prólogo a, y como plataforma para garantizar el bienestar social. Aunque yo sigo

creyendo que la innovación cumple un papel vital en la regeneración regional, trabajos recientes sobre salud, bienestar y desarrollo sostenible me han convencido de que la innovación es un indicador *intermedio* del desarrollo, un medio para un fin en lugar de un fin en sí mismo. Para elaborar sobre esta cuestión, me centraré en el caso de Gales, que tiene problemas de salud y de bienestar por encima de la media así como un mandato constitucional único para resolverlos.

La creación de una nueva métrica más sostenible para el desarrollo regional nos obliga a ser más explícito acerca de aquellas cuestiones que son más relevantes *instrumentalmente* (como empleos y renta) y aquellas que son *intrínsecamente* significativas (como la salud, el bienestar y la educación), una distinción que está en el centro del debate sobre la calidad de vida (Nussbaum y Sen, 1993; Sen, 1999) El alcance pleno de esta distinción me impactó con fuerza cuando comencé a trabajar con datos sobre enfermedades limitadoras de larga duración en el Reino Unido que revelaron que en los Valles del Sur de Gales dominaba un ranking que a nadie le gustaría ganar (Senior, 1998; Williams, 2004). En el Censo de 1991 las autoridades locales de los Valles ocupaban 13 de los primeros 20 lugares en la liga de los distritos con las tasas más altas de enfermedades limitantes de largo plazo en Gran Bretaña y, en el censo de 2001, la misma región se llevó 6 de los 10 primeros lugares en Inglaterra y Gales. Más de 50 años de regeneración económica regional había hecho poco o nada por mejorar este estado lamentable estado de la salud pública en los Valles, cuyo origen es una venenosa combinación de pobreza, una dieta deplorablemente inadecuada, infravivienda, consumo de alcohol y tabaco por encima de la media y niveles muy bajos de actividad física.

Las tablas convencionales de funcionamiento económico regional en la UE ocultan más de lo que revelan sobre las desigualdades espaciales en bienestar porque se basan en indicadores disecados como el PIB per cápita. Las regiones

pueden aparecer al mismo nivel en estas limitadas tablas basadas en niveles de renta, pero las mismas regiones pueden ser muy diferentes en términos de calidad real de vida. Por ejemplo, las regiones de el Mezzogiorno son tan pobres como Gales en términos de renta, pero no sufren los debilitadores niveles de enfermedades limitantes de largo plazo, en parte porque tienen acceso a una dieta mucho más saludable. La mala salud es a la vez causa y consecuencia de un mercado de trabajo débil en Gales porque las altas tasas de enfermedades limitantes de largo plazo son parte de la explicación de los elevados niveles de inactividad económica, uno de los rasgos más importantes y característicos de la economía actual de Gales.

Hasta hace poco, estos problemas se abordaban de forma discreta como si hubiera poca o ninguna relación entre ellos, aunque esto era más un reflejo de la estructura vertical y reservada del gobierno que de los propios problemas. Con todas sus limitaciones, la Asamblea Nacional para Gales ha proporcionado, finalmente, un mecanismo político para responder a estos problemas de forma integrada. La inspiración para esta nueva orientación fue la obligación, impuesta en la Asamblea por la sección 121 del Decreto para el Gobierno de Gales de 1998, para impulsar el desarrollo sostenible. Esto significaba que la Asamblea Nacional se convertía en el primer gobierno de la UE en incorporar un mandato constitucional para impulsar el desarrollo sostenible, una estrategia que se inició, aunque aún en el plano de las aspiraciones, en el documento *Learning*

*to Live Differently*⁴ publicado en el 2000, un año después de constituirse la Asamblea (National Assembly for Wales, 2000). Una innovación constitucional de este tipo plantea algunos interrogantes nuevos y provocativos de los que no es el menos importante si la escala regional de gobierno tiene la competencia necesaria, especialmente la competencia legal, para promover algo tan radical como el desarrollo sostenible.

Aunque la Asamblea ha empezado a tratar los temas de una manera audaz e integrada, quiero sugerir que sus aspiraciones de desarrollo sostenible se van a enfrentar con una resistencia creciente porque la escala regional no tiene competencias suficientes para llevar a cabo esta agenda de manera unilateral. Para ilustrar este argumento merece la pena centrarse en el intento por parte de la Asamblea de diseñar una estrategia relacionada para los ámbitos de la salud, la gestión pública y la agricultura sostenible, todas ellas vinculadas por una preocupación común con la sostenibilidad.

Si ha habido un tema específico que ha prevalecido en los primeros años de la Asamblea, este ha sido la salud, donde el gobierno Galés ha pugnado por transformar el Sistema Nacional de Salud (SNS) de un servicio de enfermedad orientado al tratamiento en un servicio de salud y bienestar orientado a la prevención. Uno de los aspectos más radicales de esta nueva estrategia sanitaria es que busca de aglutinar la influencia sobre la promoción de la salud de otros entes además del SNS porque reconoce

que la solución a problemas como la obesidad infantil, por ejemplo, tiene menos que ver con el propio servicio de salud que con la provisión de comidas nutritivas en las comedores escolares y rutas seguras a las escuelas, apoyando así que los niños adquieran hábitos saludables de comida y animarles a caminar en entornos libres de coches (Morgan y Morley, 2003). Otro aspecto importante es que, en contraste con Inglaterra, donde hay una tendencia a “culpar a la víctima” individualizando la responsabilidad de la salud, el gobierno galés ha subrayado constantemente el valor de la “responsabilidad compartida” entre la esfera pública y el individuo, especialmente en relación a los vínculos entre comida, nutrición y salud (Welsh Assembly Government, 2003).

Como parte de su estrategia de salud, el gobierno galés ha buscado forjar un vínculo entre hábitos saludables de comida y la producción local de alimentos y el mecanismo para hacerlo es un política más creativa de la *acción pública*. El “gigante dormido” de la política de desarrollo económico, la acción pública, cuyo potencial ha sido curiosamente ignorado por sucesivos gobiernos del Reino Unido, está siendo finalmente movilizado especialmente en el sector de catering público que distribuye millones de comidas cada año a escuelas, hospitales, residencias y otros ámbitos de la esfera pública (Morgan y Morley, 2002). La idea de usar la acción pública para crear cadenas de alimentación más localizadas, en la que los productores locales pueden disfrutar de las ventajas de mer-

⁴ N. de T.: Aprendiendo a Vivir Diferente.

cados locales y los consumidores locales del acceso a alimentos frescos producidos localmente, parecía una idea sensata desde el punto de vista de la sostenibilidad. Pero esto ha resultado ser un ejercicio altamente problemático en términos de las regulaciones de la Unión Europea sobre la acción pública, que prohíben explícitamente políticas del tipo "compre local" porque están consideradas anti-competitivas por discriminar contra los productores que no son locales⁵. Aunque las regulaciones de la UE sobre la acción pública continúan estando influenciadas por criterios de mercado muy restrictivos, están comenzando a abrirse lentamente a un conjunto de criterios más amplios de sostenibilidad aunque continúa habiendo una profunda tensión entre los dos tipos de criterios.

A pesar de estas barreras reguladoras, el gobierno galés ha ido más lejos que ningún otro en el Reino Unido en orquestar su capacidad para la acción pública a todo el mercado del sector público en Gales, un mercado estimado en 4 billones de libras al año. Aparte de las regulaciones de la UE, la principal barrera para el desarrollo de cadenas alimentarias más localizadas viene por el lado de la oferta debido a que agricultores y productores están mal equipados para servir mercados locales fragmentados. En claro contraste con Inglaterra, donde la política agrícola está

orientada por la filosofía de "lo grande es hermoso", el gobierno galés está intentando mantener la integridad de la pequeña granja familiar, una estrategia que depende de productos especializados de calidad y no en producción de bajo coste porque esta última no es factible en el terreno montañoso de la agricultura galesa. Como parte de este ímpetus para promover productos de alta calidad, el gobierno galés ha puesto un énfasis especial en la *agricultura orgánica y extensiva* porque se considera que es la más viable comercialmente y más saludable que los productos de la agricultura industrial o intensiva.

Sin embargo, una vez más, el principal reto es externo y se halla en la política multi-escalar. El gobierno del Nuevo Laborismo en Londres y la Comisión Europea en Bruselas tienen mucho interés en aprobar el uso comercial de organismos modificados genéticamente (OMG), un desarrollo que podría significar la muerte de la agricultura orgánica en Gales porque los agricultores que están contaminados perderían su estatus de orgánico. Gales, junto a otros gobiernos regionales en la UE, incluyendo la zona norte de Austria y la Toscana, ha formado una nueva red de regiones libres de OMGs y juntos reclaman que este es un caso de prueba del principio de subsidiaridad en la UE. Aunque podría construirse un entorno libre de OMGs

⁵ Municipidades y regiones de otros países de la UE, especialmente de Francia e Italia, se las han ingeniado para eludir estas regulaciones utilizando especificaciones de calidad (como por ejemplo, orgánico, producto típico o ingredientes frescos) en el proceso de divulgación lo que permite orientar los contratos hacia los productores locales, poniendo en práctica políticas "compre local" en un sentido pleno excepto en la denominación (para una descripción completa, ver Morgan y Morley, 2002).

como parte del mandato constitucional del gobierno galés de promover el desarrollo sostenible, este mandato está siendo erosionado por las regulaciones sobre OMGs más liberales de los niveles nacional y supranacional, subrayando el hecho de que la subsidiaridad es más aparente que real al nivel subnacional en la UE porque la política multi-escalar sigue siendo una jerarquía espacial de poder (Flynn y Morgan, 2004).

El dilema al que se enfrenta el gobierno galés ha sido reconocido como parte de una batalla más amplia por la subsidiaridad en la Cuarta Conferencia de la Red de Gobiernos Regionales por un Desarrollo Sostenible (NRG4SD), una alianza que se formó en el Foro Mundial en Johannesburgo en el 2002. Los participantes en la Cuarta Conferencia que tuvo lugar en Cardiff en el 2004 se mostraron de acuerdo en que el papel específico de los gobiernos sub-nacionales radica en *proporcionar* desarrollo sostenible a nivel local y regional (NRG4SD, 2004). Pero en el debate sobre comercio, alimentación y acción pública, los delegados también subrayaron la tensión inherente entre comercio sostenible, que implica localización y comercio justo, que implica un mejor acceso a los mercados globales para los países pobres. Significativamente, sin embargo, los delegados reconocieron que una estrategia para promover la creación de cadenas alimentarias más localizadas en Gales, por ejemplo, podrían coexistir con una estrategia internacional más benigna para promover productos de mercado justo –un ejemplo sería Cardiff que está buscando re-localizar sus cadenas ali-

mentarias al mismo tiempo que aspira a ser la primera Capital del Comercio Justo de Europa. Es decir, localismo no tiene por qué ser sinónimo de parroquianismo.

La estrategia de desarrollo sostenible del gobierno está tratando de diseñar una nueva métrica para el desarrollo regional en Gales, una métrica que aspira a superar el estrecho economicismo que ha dominado la política de regeneración de la posguerra. Uno de los ejes centrales de esta estrategia es extraer el potencial del poder de la acción pública para re-localizar la cadena agro-alimentaria para asegurar un triple dividendo en la forma de dietas más saludables para los consumidores, mercados locales para los productores y ventajas medioambientales en forma de menos millas de transporte de los alimentos. Sin embargo, por más admirable que parezca, esta estrategia se enfrenta a algunos obstáculos políticos de consideración, de los cuales las barreras reguladoras a nivel nacional y supra-nacional, no son las más pequeñas. La única manera segura de superar estas barreras es, por supuesto, mediante “alianzas inter-escalares” con aliados políticos en los niveles nacional y supra-nacional de la política multi-escalar (Swyngedouw, 2000).

Si bien es posible abogar a nivel regional por una métrica más sostenible de desarrollo, para que ésta sea sostenible políticamente deberá ser apoyada en las escalas nacional y supra-nacional de gobernanza. La métrica dominante de desarrollo en la UE hoy es la *Agenda Lisboa*, siguiendo el acuerdo en el año 2000 cuando los líderes europeos pro-

clamaron su ambición colectiva de transformar a la UE en la “economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para el año 2010”. Esta agenda reducida y economicista continúa siendo hoy el punto de referencia básico para las estrategias de desarrollo regional en todos los niveles de la política multi-escalar en Europa, a pesar de ser fútil e imposible de alcanzar incluso en sus propios términos⁶.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, una métrica más inspiradora, una que fuera significativa intrínsecamente en lugar de sólo instrumentalmente, hubiera sido que los líderes de la UE se hubieran comprometido colectivamente a *impulsar* los 8 objetivos de desarrollo del Milenio que también se acordaron en el 2000. Al destacar cuestiones relacionadas con la calidad de vida en los países más pobres del mundo, se hubiera ilustrado la métrica para la UE también, porque su propio funcionamiento en comparación con los Estados Unidos parece en realidad mucho mejor cuando la pobre medida de producto per cápita es sustituida por la de producto por hora trabajada, una métrica que muestra que los europeos eligen trabajar menos horas que los americanos.

Una métrica que contempla la salud y el bienestar como los principales indicadores de desarrollo está comenzando

a emerger, gracias en gran parte a los esfuerzos combinados del movimiento por el desarrollo sostenible, por una parte, y de los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, por otra. Sin embargo, para ser efectivo, el desarrollo sostenible necesita dar la misma importancia a los indicadores sociales, económicos y ambientales, convirtiéndose más en un arte político que en una ciencia porque alcanzar un equilibrio en este sentido es más fácil dicho que hecho. Los Foros Mundiales como Río y Johannesburgo pueden jugar un papel importante en aumentar la sensibilidad pero nunca pueden ser un sustituto de las cuestiones verdaderamente importantes como se tejen las prácticas sostenibles en los entresijos de la vida cotidiana –por ejemplo, en lo que comemos, en como viajamos y en como tratamos nuestros residuos. Estas actividades prosaicas, sobreentendidas serán las que den la verdadera medida de nuestro éxito en crear comunidades sostenibles.

Por su propia naturaleza, estas actividades prosaicas son gestionadas a escala local y regional a pesar de estar definidas por decisiones que se toman en las escalas nacional y supra-nacional, una división del trabajo que destaca el hecho de que estas escalas de gobernanza son penosamente interdependientes, al margen de lo asimétricas que puedan ser en términos de su poder político formal.

⁶ Una de las principales razones por la que los objetivos de Lisboa no se han materializado tiene que ver con la estructura de gobernanza multi-escalar de la UE. La agenda se consensuó a nivel supra-nacional en Lisboa en Marzo del 2000, pero los gobiernos nacionales no fueron capaces de llevar adelante su parte del acuerdo con el resultado de que más del 40% de las leyes relacionadas con Lisboa tienen que ser aún ratificadas por los estados miembros y la Comisión Europea tiene más de 1.000 causas legales pendientes contra los capitales nacionales.

Las teorías de la gobernanza multi-escalar suelen prestar demasiada atención a las asimetrías y demasiada poca a las interdependencias que nos ocupan. Sin embargo, en el propio despliegue de la Agenda de Lisboa podemos empezar a percibir una valiosa lección sobre el ejercicio del poder, una lección que nos recuerda no confundir el poder formal de

decidir con el poder real de transformar: El primero puede localizarse aún en las escalas más altas de gobierno, pero el segundo sólo puede alcanzarse con la colaboración activa de las escalas más bajas. En otras palabras, la subsidiaridad puede ser necesaria tanto para una gobernanza más efectiva como para una gobernanza más democrática.

Referencias

- BRISTOW, G.; BLEWITT, N. *Unravelling the Know*. Cardiff: Institute of Welsh Affairs, 1999.
- BRUSCO, S. The Emilian Model: productive decentralisation and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, 6, p. 167-184, 1982.
- COOKE, P.; MORGAN, K. Growth Regions Under Duress: renewal strategies in Baden-Württemberg and Emilia-Romagna. In: AMIN, A.; THRIFT, N. (Ed.). *Globalisation, institutions, and regional development in Europe*. London: Oxford University Press, 1994.
- _____. *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- EUROPEAN COMISIÓN. *First Cohesion Report*. Brussels, European Comisión, 1996.
- EVANS, P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Ed.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- FLYNN, A.; MORGAN, K. Governance and Sustainability. In: THOMAS, M.; RHISART, M. (Ed.). *Sustainable Regions: Making Sustainable Development Work in Regional Economies*. Cardiff: Aureus Publishing, 2004.
- HENDERSON, D.; THOMAS, M. Learning through strategy-making: the RTP in Wales. In: MORGAN, K.; NAUWELAERS, C. (Ed.). *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*. London: Routledge, 1999.
- HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press, 1958.
- HUDSON, R. The learning economy, the learning firm and the learning region: a sympathetic critique of the limits to learning. *European Urban and Regional Studies*, 6, p. 59-72, 1999.

- JEFFERY, C.; HEALD, D. Money Matters: Territorial Finance in Decentralized States. *Regional and Federal Studies*, v. 13 (4), 2004.
- JONES, M. The Rise of the Regional State in Economic Governance. *Environment and Planning A*, v. 33 (1), p. 185-211, 2001.
- LAMASSOURE, A. *Draft Report on the Division of Powers Between the EU and the Member States*. Brussels, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, 2002.
- LANDABASO, M.; REID, A. Developing Regional Innovation Strategies: the European Commission as animateur. In: MORGAN, K.; NAUWELAERS, C. (Ed.). *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*. London: Routledge, 1999.
- LANDABASO, M.; OUGHTON, C.; MORGAN, K. The Innovation Paradox. *Journal of Technology Transfer*, v. 27, p. 97-110, 2002.
- LOVERING, J. Theory Led By Policy: the inadequacies of the new regionalism (illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, p. 379-398, 1999.
- MACKINNON, D.; CUMBERS, A.; CHAPMAN, K. Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates. *Progress in Human Geography*, 26, p. 293-311, 2002.
- MACLEOD, G. New Regionalism Reconsidered: Globalization, Regulation and the Recasting of Political Economic Space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, p. 804-829, 2001.
- MACLEOD, G.; JONES, M. Renewing the geography of regions. *Environment and Planning D*, v. 19, p. 669-695, 2001.
- MARQUAND, D. *Decline of the Public*. London: Polity, 2004.
- MORGAN, K. *A Europe of the Regions? The Multi-Level Polity and Subsidiarity in the European Union*. Sussex, 2001a. (Wilton Park Paper, 157).
- _____. The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-Devolution Britain. *Regional Studies*, v. 35 (4), p. 343-348, 2001b.
- _____. The New Regeneration Narrative: Local Development in the Multi-Level Polity. *Local Economy*, 17 (3), p. 191-199, 2002.
- _____. *Regional Innovation Strategy Experiences*. Paper to the Regional Studies Association Seminar "Towards a Multi-Level Science Policy", London, 8-9 May, 2003.
- MORGAN, K.; HENDERSON, D. Regions As Laboratories: The rise of experimental regionalism in Europe. In: GERTLER, M.; WOLFE, D. (Ed.). *Innovation and Social Learning*. London: Palgrave, 2002.
- MORGAN, K.; MORLEY, A. *Relocalizing the Food Chain: The Role of Creative Public Procurement*. Cardiff University, The Regeneration Institute, 2002.

- _____. *School Meals: Healthy Eating & Sustainable Food Chains*. Cardiff University, The Regeneration Institute, 2003.
- MORGAN, K.; MUNGHAM, G. *Redesigning Democracy: The Making of the Welsh Assembly*. Bridgend: Seren, 2000.
- MORGAN, K.; NAUWELAERS, C. (Ed.). *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*. London: Routledge, 1999.
- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES. *Learning to Live Differently*. Cardiff, National Assembly for Wales, 2000.
- NRG4SD. *Regional Government Working in Partnership With Local Government to Deliver Sustainable Development*. Gasteiz-Vitoria, 2004.
- NICHOLAS, M. Financial Arrangements Between the Australian Government and Australian Status. In: JEFFERY, C.; HELAD, D. (Ed.). *Money Matters: Territorial Finance in Decentralized status*. *Regional and Federal Studies*, 13 (4), p. 153-182, 2003.
- NUSSBAUM, M.; SEN, A. *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- RAINNIE, A. (Ed.). *The New Regionalism in Australia*. London: Ashgate, 2004.
- REDWOOD, J. *The Death of Britain*. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- SABEL, C. et al. Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Wurttemberg in the 1980s. *Economy and Society*, 18, p. 374-403, 1989.
- SAYER, A. *Method in Social Science*. London: Sage, 1992.
- SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SENIOR, M. Area Variations in Self-Perceived Limiting Long Term Illness en Britain, 1991: Is the Welsh Experience Exceptional? *Regional Studies*, 32 (3), p. 265-280, 1998.
- SWYNGEDOUW, E. Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling. *Environment and Planning D*, 18, p. 63-76, 2000.
- TSIPOURI, L. *Lessons from the RTP/RITTS/Ris Projects*. Brussels, Report to the Regional Policy Directorate, European Commission, 1998.
- WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT. *Food and Well Being: Reducing Inequalities Through a Nutrition Strategy for Wales*. Cardiff, WAG, 2003.
- WILLIAMS, G. History is What You Live: Understanding Health Inequalities in Wales. In: MICHAEL, P.; WEBSTER, C. (Ed.). *Health and Society in Twentieth Century Wales*. Cardiff: University of Wales Press, 2004.

Resumen

Este artículo analiza los cambios en la gobernanza territorial en la Unión Europea como parte de la reorganización escalar del estado-nación subrayando las tensiones y dilemas que se derivan de la simultaneidad de los procesos de descentralización sub-nacional, por una parte, y la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza, por otra. En primer lugar, se considera la "escala regional" y su importancia en el "gobierno multi-escalar" en la Unión Europea. En segundo lugar, se examina el potencial y los límites de la acción regional en el campo de la innovación en el contexto de las regiones menos favorecidas en Europa, destacando su importancia en la regeneración regional. Y, en tercer lugar, se analiza la estrategia de desarrollo sostenible iniciada por el gobierno Galés, en el Reino Unido, para poner en evidencia tanto la necesidad de crear una nueva métrica para el desarrollo regional menos economicista y más sostenible, como de articular una gobernanza multiescalar interdependiente y compartida entre las escalas regional, nacional y supra-nacional. A partir del análisis de la acción regional en los campos de la innovación y el desarrollo sostenible, el artículo sostiene que la subsidiaridad puede ser necesaria tanto para una gobernanza más efectiva como para una gobernanza más democrática.

Palabras clave: gobernanza territorial, descentralización regional, subsidiaridad, política regional, innovación, desarrollo sostenible

Abstract

This article analyzes changes in territorial governance Europe as part of the European Union's evolving multi-level polity and the re-scaling of the state highlighting the tensions and dilemmas derived from the simultaneity of the processes of sub-national devolution and the creation of supra-national structures of governance. First, the text examines the "regional scale" and assesses its significance in what is called the "multi-level polity" in the European Union. Second, it explores the potential and limits of regional action in the field of innovation in the context of Europe's less favoured regions stressing its significance for regional regeneration. And, third, it discusses the sustainable development strategy designed by the Welsh Government in the United Kingdom to point to the need both for a new metric for regional development in Wales to transcend the narrow economic thinking that has dominated post-war regeneration policy, as well as articulate an effective interdependent and "joined-up" governance among the different spatial scales: local, regional, national and supra-national. Through an analysis of the scope for regional action in the fields of innovation and sustainable development, the article argues that subsidiarity may be necessary for more effective governance as well as for more democratic governance.

Keywords: territorial governance, regional devolution, subsidiarity, regional policy, innovation, sustainable development

Recebido em outubro de 2004. Aprovado para publicação em novembro de 2004

Kevin Morgan é professor da School of City and Regional Planning, Cardiff University

Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional

Mikel Zurbano Irizar

Introducción

La emergencia de un nuevo régimen de acumulación de tipo liberal catapultada por el proceso de globalización económica ha provocado un interesante debate entre los partidarios de la convergencia de la economía global y sus opositores. Este debate pone en cuestión la vigencia y relevancia del territorio como elemento central del desarrollo socioeconómico. Paralelamente, la ruptura del modo de regulación fordista/keynesiano de los países occidentales genera una situación de incertidumbre en relación a las nuevas formas y a las nuevas escalas de regulación en la globalización. Con la crisis del modo de regulación fordista y el avance del proceso de globalización neoliberal, hay una quiebra en la simbiosis que se daba en el marco del estado-nación entre la coherencia económica y su primacía como espacio de regulación.

En este análisis las transformaciones económicas y espaciales actuales sintetizadas en las estrategias espaciales del estado son discrecionales y tienen un carácter desigual. Así, el proceso de globalización es un medio y expresión a la vez de las estrategias políticas y económicas destinadas a minar los límites de la regulación nacional fordista para la acumulación del capital. En este sentido, el estado es un agente activo en la remodelación institucional y espacial para la acumulación capitalista en la globalización liberal.

Además, el cambio en la actividad escalar de los estados hacia los espacios regionales y locales en la búsqueda de la reestructuración económica para la competitividad global acelera la emergencia de las economías locales y regio-

nales. La pujanza del nuevo regionalismo y la emergencia de las ciudades-región globales no son sino una muestra que ilustra esta tendencia hacia la prevalencia de lo local. Pero, los desarrollos del proceso de globalización y de localización son, para muchos autores, parte del mismo proceso que queda sintetizado por el neologismo de *glocalización*¹. Este proceso cristaliza la estrategia emergente y contradictoria del estado-nación en la actualidad y muestra la preminencia de la reorganización espacial de los acuerdos de regulación estatales en múltiples escalas espaciales. Es decir, el modelo espacial de tipo jerárquico propio del fordismo y caracterizado por la práctica exclusividad de la escala estatal va siendo sustituido progresivamente por otro cuya característica primordial es su formulación multiescalar. En este proceso de transición las economías regionales y locales emergen como agentes activos de la globalización. O sea, las regiones se configuran como sujetos activos de la regulación global, es decir como espacios efectivos de mesoregulación, en particular en la Unión Europea. En definitiva analizamos cómo esta realidad genera, con frecuencia, contradicciones con la estrategia de los estados cuyas formas de institucionalización entran en confrontación con las aspiraciones de los sujetos regionales y locales.

Junto a éste proceso de reformulación escalar hay que considerar, asimismo, las transformaciones en las formas y funciones regulatorias públicas cuya tendencia es conceder un mayor protagonismo a los agentes privados y socia-

les, ajenos a la estructura formal del estado, en la toma de decisiones en forma de partenariado en lo que se conoce como gobernanza. En esta línea, tomamos en consideración la perspectiva institucionalista para contemplar el interés que para el proyecto de desarrollo regional tiene la cooperación y las redes de interrelación social, más allá del vector de la competencia. Así, observaremos como la construcción de los sujetos globales emergentes se realiza a través de proyectos de desarrollo que sirven para solidificar la cohesión social y las solidaridades internas y externas.

El objetivo central de este análisis consiste en situar a una comunidad con una trayectoria específica de desarrollo como es Euskadi dentro de las coordenadas de esta transición geoeconómica donde la regulación espacial está en construcción. Para ello, se realizará un ejercicio de reflexión sobre la trayectoria de sus interrelaciones con otras escalas espaciales estudiando las tendencias recientes y las propuestas para su consolidación como agente global. Junto a este aspecto, y partiendo de la necesidad de una coherencia del proyecto de desarrollo en su vertiente interna y externa, estudiaremos cuál es el grado de articulación entre las dinámicas de interrelación en redes internas y externas. Por fin, se realiza un ejercicio de reflexión en torno al modelo de gobernanza de Euskadi en el contexto de la emergencia de nuevas formas de mesoregulación que, en la Unión Europea en particular, surgen como respuesta a la crisis del modo de regulación fondista-keynesiano.

¹ Swyngedouw (1997), Brenner (1999) o Jessop (1994), entre otros.

El territorio en la globalización

Uno de los debates que ha desencadenado el proceso de globalización tiene que ver con la dicotomía convergencia/divergencia de las dinámicas económicas, sociales e institucionales entre espacios diferentes. En otros términos, la cuestión que han planteado diversos autores es si con la globalización se está produciendo una pérdida de vinculación de las relaciones, económicas, sociales y políticas con respecto a su entorno local o territorial. Respondiendo afirmativamente, autores como Kenney y Florida (1993) argumentan que la difusión de modos de gestión y de prácticas laborales a través de distintas sociedades abocará a la convergencia en los sistemas y resultados económicos. Otros asumen que el espacio de flujos se superpone al espacio territorial (Castells, 1996) o que como afirma Ohmae (1995) las fronteras nacionales son en el actual contexto global totalmente irrelevantes; o bien que las identidades político-culturales organizadas sobre una base nacional están siendo "desterritorializadas" (Appadurai, 1996). Hay autores que van más allá y sostienen incluso que la geografía está en proceso de disolución (Ruggie, 1993). Independientemente de las diferentes perspectivas y matices entre los autores citados, todos ellos coinciden en que el proceso de globalización genera unos flujos supranacionales intensos que desbordan a los tradicionales flujos nacionales y locales. La creciente importancia de dichos flujos y de actores globales como las empresas transnacionales

serían, según los citados autores, los desencadenantes de los procesos de desterritorialización en curso.

Frente a los anteriores, otro conjunto de analistas constatan la importancia del territorio en la globalización, partiendo de una crítica común a los primeros². Un primer elemento de crítica es que los autores de la *desterritorialización* obvian las formas de organización territorial relativamente fijas y no móviles que también han contribuido a la intensificación de los flujos globales, como es el caso de las aglomeraciones metropolitanas, economías regionales o instituciones estatales de regulación.

Por otra parte, la crítica más rotunda es que los valedores de la *desterritorialización* soslayan el hecho de que la actual dinámica de globalización neoliberal depende intrínsecamente y se manifiesta también en las grandes transformaciones en curso en la organización del territorio en múltiples escalas espaciales. Así Hollingsworth (1998) desecha la aseveración de que los *sistemas sociales de producción* no tienden a la convergencia y añade que con la globalización estamos asistiendo a una transformación desde los sistemas de coordinación nacional hacia una compleja estructura de acuerdos institucionales *encasillados* en diferentes escalas. Immerfall et al. (1998) confirman la hipótesis de que las diferencias territoriales aún son generadoras de diferencias en las actividades

² Muchos de estos autores se adscriben a corrientes de pensamiento institucionalista, evolucionista o regulacionista.

económicas, políticas y culturales. También Brenner (1999) constata, a través del concepto de reterritorialización, que la reconfiguración de formas de organización territorial, como ciudades y estados, ha de ser observada como un aspecto propio del actual proceso de globalización. Keating y Loughlin (1996) conceden a la globalización neoliberal un papel de acelerador del proceso de redimensionamiento territorial que estaría en curso desde los ochenta. En el caso de autores como Dicken (2003) o Gertler (2003) que estudian el enraizamiento espacial de las empresas transnacionales el resultado avanza en la dirección de la creciente significatividad del territorio para las empresas globales, tanto en la manera en que éstas son producidas como en su código de comportamiento. En el caso de los estudiosos de los sistemas nacionales y regionales de innovación, éstos niegan la existencia de un proceso de convergencia en las actividades tecnológicas nacionales o regionales desde los setenta. Buena parte de estos autores llegan incluso a observar procesos de divergencia efectivos en el desarrollo tecnológico entre territorios que son debidos, según los mismos, a las diferencias interterritoriales en los marcos institucionales (Lundvall, 2002; Pavitt y Patel 1999, Cook y Morgan, 1998). Asimismo, la corriente de análisis que parte del estudio de los distritos industriales de la tercera Italia subraya la importancia del territorio para la construcción de relaciones interempresariales de proximidad y confianza, más allá de las simples relaciones cuantitativas input-output. Estas generan unos territorios singulares y diferenciados capaces de generar un di-

namismo socioeconómico específico y atraktividad para capitales y recursos productivos de la economía global (Becattini y Rullani, 1996).

Desde esta diversidad de enfoques se deriva una misma conclusión: no es cierto que la globalización provoca una indiferenciación espacial, sino que dicho proceso va intrínsecamente unido al de reterritorialización. La globalización precipita, así, la crisis de la configuración espacial propia del modelo de desarrollo fordista/keynesiano que encasillaba al territorio y su desarrollo socioeconómico en el corsé institucional del estado-nación. A partir de aquí tiene lugar una nueva configuración de las escalas espaciales, tanto de los espacios socioeconómicos como de los político-institucionales, que descansa en la emergencia de espacios singulares antes subsumidos en la organización espacial que encabezaba el estado-nación: por un lado, el espacio global recreado en el contexto de la aceleración de los flujos económicos e informacionales y de la consolidación de un único sistema económico mundial regido por las grandes empresas globales; por el otro los espacios subnacionales –locales y regionales– como sujetos activos en el nuevo paradigma de globalización neoliberal. A partir de aquí, se entenderá que la globalización alimenta el proceso de reterritorialización tanto de los espacios socioeconómicos como de los político-institucionales que se manifiesta en el despliegue de múltiples escalas geográficas superpuestas simultáneamente y, en especial, en la emergencia de los espacios regionales y metropolitanos como sujetos activos de la globalización.

La crisis de los espacios fordista/keynesianos en las economías nacionales

A finales del siglo XIX la producción y reproducción económica adquirió una configuración espacial mundializada en lo que Wallerstein (1992) denomina la economía-mundo. Desde entonces se ha producido una transformación desde la producción de mercancías en el espacio hacia la producción del propio espacio, consolidándose por primera vez el modo de producción estatal a escala mundial (Lefèbvre, 1977). Esta realidad se vio reafirmada tras la II guerra mundial a partir de la extensión a los países desarrollados del modelo de organización fordista de la producción acompañado por el desarrollo del estado del bienestar construido sobre el paradigma keynesiano. En esta época el estado-nación fue el espacio político-institucional central en coherencia con un entorno socioeconómico mundial fundamentado en la presencia de economías nacionales con un creciente grado de apertura externa.

Partiendo de la centralidad del estado-nación, el modelo fordista-keynesiano reproducía en los espacios nacionales el esquema jerárquico *centro-periferia* dominante a escala internacional. En el mismo, las regiones centrales concentraban las funciones estratégicas de innovación y dirección de la economía nacional y las intermedias se especializaron en procesos manufactureros de ramas maduras y de baja cualificación de la mano de obra (Lipietz, 1987). En este esquema centro-periferia se podía trasladar a

escala nacional la teoría del ciclo de vida del producto de Vernon, a partir de la extensión en cascada de la producción en serie a lo largo del territorio nacional desde las regiones centrales a las periféricas absorbiendo gran parte de las redes productivas de PYME. Este modelo espacial fordista permitió la unificación del tejido económico nacional en torno a las regiones centrales, posibilitando, a su vez, una lenta pero continua convergencia de los índices de desigualdad social e interregional, en virtud de la acción redistribuidora y cohesionadora –social y territorial– del estado.

Esta estructura territorial sufrió, en las economías desarrolladas, una serie de transformaciones fundamentales a partir de los setenta. Entonces se desencadenaron un conjunto de acontecimientos sociales, económicos e institucionales que provocaron el cuestionamiento del mencionado modelo de configuración espacial de las economías occidentales. La crisis del modelo fordista de acumulación, la creciente liberalización económica y política, las transformaciones de los modos de competencia y de demanda, la reorganización del trabajo hacia modelos flexibles, la extensión de la economía de servicios, entre otros factores en auge, precipitaron la ruptura del modelo espacial arriba descrito. Este conjunto de factores se vieron reforzados y acelerados en los ochenta y noventa, con la pujanza del proceso de globalización económica de corte liberal que cuestionó de forma pro-

funda los fundamentos ideológicos y funcionales del estado del bienestar keynesiano.

Hay ciertos rasgos que son muy visibles en la ruptura de la organización espacial de la economía. En primer lugar, queda en entredicho el esquema centro-periferia de los modelos jerárquicos: el crecimiento de las metrópolis en las dos últimas décadas se ha realizado, en muchos casos, sin el recurso a las periferias; y ha sido implementado en centros autónomos de desarrollo que se benefician de sus relaciones horizontales con otros grandes polos que de sus relaciones verticales tradicionales con su hinterland (Veltz, 1996). En segundo lugar, el territorio emerge como un sujeto activo en el contexto de la globalización: la interpenetración entre las escalas global y local no anula la relevancia del territorio sino que la renueva, tal y como avanzamos en la sección anterior. En particular, y por último, la primacía fordista de la territorialidad estatal organizada en exclusiva en el marco nacional se desvanece, cobrando cada vez más cuerpo la transformación de las escalas territoriales (vid. apartado "La reformulación de las escalas espaciales en la globalización"). Aquí es, precisamente, donde la creciente importancia de las formas de organización espacial tanto supranacional como subnacional cuestiona el papel tradicional del espacio nacional, entendido como mero recipiente de relaciones sociales autocontenidas (Brenner, 1999).

De manera correlativa a la erosión de la formulación fordista-taylorista de la economía nacional, el estado de bien-

estar keynesiano entró en crisis como marco político-institucional exclusivo y preferente en el contexto de la globalización neoliberal. Esta crisis no se refleja tanto en una menor actividad cuantitativa del estado –en muchos casos incluso ha crecido–, sino más bien en las transformaciones en su papel, en sus funciones y en su posición institucional en la regulación de la economía mundial. Estas transformaciones están impulsadas por los mismos factores que provocaron la erosión del modelo espacial fordista antes citado. Destacan, por su particular significación, por un lado, la crisis del modelo de organización fordista en los países desarrollados y por el otro, el proceso de globalización económica sustentado en el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC). Ambos fenómenos apuntalaron la oficialización de la doctrina y práctica liberales como régimen de regulación y paradigma ideológico del capitalismo transnacional. En el contexto de total libertad de movimiento de capitales se alzaron los mercados financieros globales y emergió la supremacía de los capitales transnacionales, tanto financieros como productivos. Estos aparecen dotados de objetivos y medios de acción propios o, lo que es lo mismo, de autonomía en relación a otros agentes, en particular frente al estado-nación (Zabalo y Zurbano, 1998).

Con el surgimiento de un capitalismo transnacional de tipo liberal se producen una serie de impactos en la potencialidad funcional y en los márgenes de actuación del estado. En primer lugar, uno de los aspectos más destacados del actual pro-

ceso de globalización neoliberal es la contradicción que se manifiesta en la dualidad entre el sistema productivo global y el espacio de regulación que sigue siendo nacional. El fenómeno de globalización productiva traslada de forma progresiva la coherencia del sistema productivo desde el plano nacional al escenario mundial y, a otra escala, también al ámbito mesoeconómico –local y regional–. Los agentes económicos transnacionales compiten cada vez más en los mercados internacionales y su estrategia productiva es diseñada como una retícula de acciones y relaciones a escala global, tratando de racionalizar el conjunto de operaciones empresariales a escala mundial. Estos grupos se constituyen en espacios de rivalidad y cooperación delimitados por relaciones mutuas de dependencia de mercado (Chesnais, 1997). Enfin, estos actores transnacionales muestran una creciente capacidad de actuación fuera del alcance y control del estado a escala mundial.

En segundo lugar, en el ámbito estrictamente macroeconómico un conjunto de elementos han contribuido a la creciente competencia entre políticas

económicas estatales, derivando hacia una igualación de mínimos y una mayor inoperancia de las mismas. La globalización económica y el liberalismo y apertura de mercados contribuyen a que los efectos internos y externos de las regulaciones estatales sean cada vez más contradictorios (Zabalo y Zurbano, 1998). Así, la libre movilidad de capitales presiona a la gran mayoría de los países a competir ofreciendo una imagen de atractividad a través de la estabilidad monetaria y financiera, lo que obliga a los estados a un ajuste permanente en materia financiera, monetaria y fiscal. Este juego de interacciones entre estados-nación y grupos transnacionales ha puesto en evidencia los límites de la intervención económica del estado-nación y ha sustraído a los mismos de parte de su poder de control y dirección económica. En definitiva, con el empuje de la globalización neoliberal está teniendo lugar una radical transformación en la estructura institucional y funcional del estado-nación, así como un desplazamiento en el centro de gravedad del entramado institucional –en sentido amplio– en el capitalismo global.

El paradigma espacial en la globalización: la ciudad-región y el nuevo regionalismo

Con la ruptura del modo de regulación fordista-keynesiano quedó en entredicho el esquema territorial centro-periferia que hemos avanzado anteriormente. En primer lugar, en el contexto de la globalización emergieron con fuerza sujetos

espaciales singulares como las ciudades, en particular las metrópolis, como ejes de la nueva economía global y, paralelamente, las economías territoriales o subestatales con un papel más activo en la nueva economía global. Además, con

la globalización y la reterritorialización económica se consolida la configuración de una nueva norma de competencia territorial.

El cuestionamiento del modelo espacial fordista-keynesiano estuvo estrechamente interrelacionado con aspectos renovados del paradigma territorial del capitalismo global que comenzaban a emerger en los setenta y se afianzaron desde entonces. El fenómeno de creciente importancia de las ciudades y su consolidación como espacios singulares de la economía global coincidió en el tiempo con el desarrollo de corrientes de pensamiento que desde distintas disciplinas sociales comenzaron a destacar la importancia de las regiones y espacios locales para el impulso del desarrollo socioeconómico. Si a estos dos ingredientes añadimos el apuntalamiento de los espacios supranacionales –globales y continentales– como resultado de la dinámica globalizadora y de integraciones continentales, se obtienen los ingredientes necesarios para explicar las principales causas que han precipitado la transición hacia un paradigma territorial con rasgos propios en la época postfordista.

Desde hace más de dos décadas estamos asistiendo al impulso de la tendencia hacia la metropolización creciente y el declive agravado de los territorios de baja densidad, con el consiguiente aumento de las disparidades sociales y espaciales. Desde entonces dejó de tener vigencia el concepto tradicional de desarrollo urbano a través de la jerarquía urbana continuada alimentada por la teoría del lugar central de Christaller y la de los

polos de crecimiento de Perroux. En su lugar cobra cada vez más cuerpo la realidad de las redes de ciudades entendidas como nodos de redes de múltiples flujos económicos, sociales, demográficos y de información que cristalizan en lo que Veltz (1996) denomina economía de archipiélago. Estas redes de ciudades están vinculadas entre sí en forma de jerarquías urbanas múltiples con ciudades de diferentes tamaños realizando funciones estratégicas en el sistema urbano. Pero también están interconectadas de forma horizontal las metrópolis principales, en particular aquellas consideradas como ciudades globales (Castells y Borja, 1997). Así, las ciudades aparecen como sujetos globales activos, desbordando la escala nacional como marco exclusivo para las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, en el campo de la geografía y la economía se desarrollaron a partir de los ochenta distintas aportaciones desde las teorías del desarrollo endógeno que enriquecieron y reformularon el concepto de región y el de economía regional. De esta forma, partiendo de la perspectiva marshalliana con el reconocimiento de las economías externas y de aglomeración y de los rendimientos crecientes, el espacio económico regional resurgió como categoría analítica de primer orden y ha sido, desde entonces, un espacio de atención prioritario en materia de regulación y de planificación económica. El *empoderamiento* de la región tuvo lugar en virtud de la confluencia de las reflexiones y desarrollo teórico que realizaron, sobre todo, tres corrientes de pensamiento he-

terodoxos. Destaca, en primer lugar, la escuela de la especialización flexible cuyo origen se sitúa en los distritos industriales italianos; en segundo lugar, la perspectiva evolucionista del desarrollo local tiene por objeto central de análisis los medios innovadores y, por último, se encuentra la escuela californiana cimentada sobre las relaciones entre la división del trabajo, los costes de transacción y las aglomeraciones.

Este caudal teórico ha acelerado la escenificación de la región como sujeto económico singular en la globalización, tal y como hemos avanzado en el epígrafe primero. La fuerza que ha adquirido desde entonces el espacio regional no ha dejado de aumentar generando un cuerpo de análisis abundante en torno al mismo. Las reflexiones asociadas al impulso de lo regional en la globalización han dado origen a conceptos nuevos o renovados como es el caso del expresado por el neologismo *glocalización* (Swyngedouw, 1997) o el de *nuevo regionalismo* (Keating, 1996). Algunos autores llegan incluso a fundir el empuje de ambas perspectivas –urbana y regional– en una categoría común: la *ciudad-región* (Scott, 2001; Storper, 1997). La ciudad-región viene a ser la expresión sintética que refleja y combina el poder y la centralidad de las ciudades en las redes de intercambios globales y las ventajas relacionales, de proximidad y de dimensión en un entorno territorial singular.

De manera complementaria a la transición hacia un nuevo paradigma espacial, también ha tenido lugar una importante transformación en la norma de la competencia territorial. El punto de partida fue una radical inversión en la capacidad de movilidad de algunos factores productivos con la globalización neoliberal. Así, mientras en la época fordista el capital era relativamente inmóvil a escala internacional y la tecnología (cuando menos en sus estadios maduros) era más accesible, con la globalización la realidad es precisamente la opuesta: los movimientos de capital se liberalizan a escala mundial, en tanto que la tecnología aparece cada vez menos como un factor semipúblico y universalmente accesible. El resultado de este proceso es que la caracterización económica del territorio se ve profundamente alterada. Decae el paradigma del territorio como stock de recursos productivos genéricos que impulsa una competencia interterritorial basada en la dotación de factores estáticos, es decir en la ventajas comparativas, característico de la etapa fordista. En su lugar, se produce una reapropiación del territorio entendido como entorno activo para la generación de recursos especializados –en particular, los intangibles– y donde la competencia entre territorios se basa en la habilidad para producir nuevos recursos y recrear entornos de eficiencia en términos de coste, calidad e innovación (Vázquez Barquero, 1999).

El estado-nación ante la globalización y el nuevo regionalismo

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores se puede concluir que el modo de regulación del estado fordista-keynesiano a escala nacional cede posiciones ante el empuje de los nuevos espacios regionales y locales y el avance de la globalización.

Con el declive del estado del bienestar fordista-keynesiano y la transición hacia un modo postfordista de corte liberal estamos asistiendo a un redimensionamiento de las escalas espaciales relevantes a efectos socioeconómicos y a una nueva configuración del estado-nación orientada a la superación de su situación crítica en la globalización. Es decir, nos encontramos ante una transformación histórica que puede ser descrita como un movimiento desde un *fordismo centrado en el estado* hacia un *postfordismo globalizado* o bien desde un capitalismo de estado hacia una integración transnacional de capitales junto a un debilitamiento de sus vinculaciones con un determinado estado y territorio (Anderson y Goodman, 1995).

Este proceso de transición del estado cuestiona los fundamentos básicos, el papel y las funciones del mismo en el contexto global. Las manifestaciones de este proceso, sin embargo, son variadas e incluso contradictorias. Los estados intentan adaptarse a las fuerzas económicas globalizadas, privatizando y desregulando, actuando de forma interrelacionada y creando instituciones supranacionales y descentralizando en distintos grados sus

estructuras administrativas. Pero también responden al proceso globalizador buscando la perpetuación de su poder de control social y de reproducción social, aumentando su control en determinadas áreas para compensar la pérdida en otras (Immerfall et al., 1998). Los estados han apostado, también, por la creación de grandes áreas continentales de integración supranacional para responder a la inestabilidad derivada de la debilidad de la regulación global, trasladando la carrera competitiva desde las economías nacionales a estos bloques de integración regional. En este sentido, asistimos a un proceso de reestructuración y redimensionamiento del estado como respuesta a los procesos de reestructuración económica y social, y también, a la pérdida de legitimación social del estado derivada de los mismos. Siguiendo a Purcell (2002), estudiamos esta reestructuración estatal desde una perspectiva de su modo de regulación y diferenciando tres campos interrelacionados, pero susceptibles de ser separados analíticamente: el paso de un estado del bienestar a un estado competitivo, la pujanza de nuevas formas de gobernanza y la reformulación de las escalas espaciales en la globalización.

El estado-nación con el neoliberalismo

El primero de ellos está estrechamente relacionado con la dimensión político-ideológica del proceso de transforma-

ción del estado, es decir, con el abandono de las políticas del bienestar social –*welfare*– y la incorporación de un tipo de intervención desde el lado de la oferta-producción de carácter competitivo y centrada en el trabajo –*workfare*–. Como respuesta a la globalización y el cambio hacia un régimen de acumulación postfordista, el estado se orienta hacia un régimen liberal centrado en el trabajo y de carácter schumpeteriano (Jessop, 1994). Además, los estados han transformado no sólo los criterios y objetivos de intervención, sino que también la propia filosofía de su función y participación pública se ve alterada de manera radical, con el abandono de la orientación keynesiana. En efecto, los principios de acción colectiva están encauzados a la minimización de la intervención del estado en la regulación e intervención económica, cediendo el protagonismo a la esfera privada y al mercado. Desregulación, privatización y pérdida de contenido social y colectivo de su intervención, son desde los ochenta las nuevas señas de identidad de la actuación del estado que se han sido reforzadas en el contexto de la globalización. En definitiva, se apuntala la decadencia de la relación keynesiana entre capitalismo nacional y solidaridad nacional (Anderson y Goodman, 1995).

El segundo de los campos, está imbricado con el anterior, puesto que también tiene que ver con la redefinición político-ideológica del estado: la cesión de competencias del estado al ámbito privado o parapúblico (organizaciones no gubernamentales, partenariado público-privado). Esta dinámica está liga-

da a los procesos de privatización y desregulación desde instituciones y políticas públicas, pero va más allá, puesto que se trata de una transformación cualitativa en la forma de intervención del estado. Algunos autores aseguran que está teniendo lugar un movimiento de cambio desde el concepto tradicional de *gobierno* al actual de *gobernanza*, especialmente en el espacio regional y local (Peck, 1998; Purcell, 2002).

Así, la transformación al modelo de gobernanza respondería a un esfuerzo para afrontar las consecuencias locales de la crisis del fordismo. En todo caso, algo parecido podría argumentarse para distintas escalas espaciales no locales o regionales –global, continental, nacional–, puesto que también en éstas se están generando fórmulas de intervención y regulación en las que el estado o las instituciones públicas se reservan un papel subsidiario frente al mercado o los agentes privados. En particular, para la escala global la gobernanza viene a cubrir el vacío generado en distintos ámbitos de la gestión y coordinación macroeconómica como consecuencia de la ruptura del orden económico internacional de Bretton Woods. El auge de la doctrina neoliberal en los ochenta, erosionó las bases de una posible alternativa institucional global y en su lugar emergió un modelo distinto en el que junto con los estados y los organismos multilaterales heredados –FMI, Banco Mundial, GATT-OMC, ...–, otra serie de actores globales como las empresas transnacionales, ONGs o distintos grupos de presión supranacionales, toman parte en la red de foros y rondas negociadoras formales e

informales que se desarrollan con el propósito de dirigir y gestionar la economía global. Aunque el auge de la gobernanza como forma de intervención institucional no anula necesariamente la acción pública del gobierno, en determinados casos la desplaza a un segundo orden.

En cualquier caso esta realidad contribuye a poner en evidencia tanto los límites de la intervención del estado en la globalización, como la contradicción entre la realidad de un sistema productivo mundializado –bajo la supremacía de los mercados y empresas transnacionales– y un marco regulador que sigue siendo nacional, tal y como fue descrito en el segundo apartado. La orientación hacia un modo de regulación liberal del estado es, en parte, una respuesta a la anterior contradicción. Es por ello que los sistemas políticos nacionales encorsetados en los mercados internacionales y expuestos a los efectos de la no gobernabilidad supranacional se apresuran a proteger su soberanía formal concediendo al mercado la responsabilidad de lo económico (Streeck, 1997).

En el ámbito internacional, la reestructuración del estado tiene su proyección en las estrategias de desregulación. Estas consisten en debilitar y circunvalar las formulas de regulación económica supranacional, erosionando los cimientos de los organismos multilaterales y sus potencialidades de coordinación y gestión internacional y apuntalando fórmulas de gobernanza y partenariado internacional donde la presencia estatal no impide que se produzcan compromisos débiles y cortoplacistas. De esta manera, los límites y

la responsabilidad del estado frente a los mercados internacionales y los agentes globales quedan, en parte, invisibilizados. Así el estado resitúa su posición externa y se reproduce como basamento de la realidad social global, y como tal, reproduce por un lado las estructuras globales y, por el otro, se reproduce a sí mismo como sujeto colectivo de ese orden global (Axford, 1995).

En el terreno interno, la cesión al mercado y la supeditación al mismo de las políticas sociales, no es un obstáculo para que el armazón estatal sirva como expresión poderosa de identidad política y cultural y, por consiguiente, de cohesión social, económica y territorial. El estado sigue manteniendo como aspecto inherente la función de la recrear la identidad colectiva en la medida que como institución cristaliza las relaciones sociales a diferentes escalas internas –estatal/nacional, subestatal, regional, local...–. Así el estado sigue ejerciendo funciones de orquestador del consenso económico y social en la búsqueda del desarrollo económico y la acumulación de capital, construyendo una coalición distributiva, fomentando el consenso social y articulando los niveles, nacional, regional y municipal (Hirst y Thompson, 1996).

En definitiva, el estado en la globalización debe de concebirse como un entramado institucional desde donde se pueden proponer, legitimar y dirigir formas de gobierno a diferentes niveles y con diferentes agentes implicados. De esta manera, se constituye como agente político-económico en un sistema global de poder complejo, que se articula a

diferentes escalas desde la global hasta la local, manteniendo su posición central en el mismo. Siendo esto así, el estado no se reestructura como simple reacción a las fuerzas socioeconómicas globales y externas a él, sino que es un agente activo en la reconfiguración del terreno institucional para el despliegue de las dinámicas espaciales de la acumulación globalizada de capital (Brenner, 2003). A pesar de ello, el estado se encuentra forzado a responder a las transformaciones en curso conjugando la vertiente de las nuevas formas de regulación en lo que ha venido a denominarse la gobernanza y la vertiente de la nueva dimensión de las escalas espaciales y su posición en la misma³.

La reformulación de las escalas espaciales en la globalización

Precisamente, la dimensión espacial del poder del estado es uno de los principales focos de análisis en la actualidad, como resultado de las transformaciones socioeconómicas y geopolíticas en el contexto de la globalización. Estas transformaciones contemporáneas han desencadenado, junto a la dinámica de reterritorialización a la que hemos aludido, un reajuste de las escalas heredadas de la espacialidad estatal de formaciones organizadas nacionalmente, antes que una erosión de la forma estatal en sí misma (Brenner et al., 2003). Son numerosos los autores que observan, con

matices propios, cómo el estado se ha "vaciado hacia fuera" (*hollowed out*) hasta el punto que la escala nacional ha perdido su exclusividad, mientras que las escalas global y regional/local han ganado en importancia (Jessop, 1994 y 1999; Swyngedouw, 1997; Hollingsworth, 1998; Brenner, 1999 y 2003; Sassen, 2003).

La escala global es el ámbito prevalente de las relaciones económicas y es, precisamente, el lugar donde se manifiesta de manera coherente la lógica de acumulación del capital. El despliegue de la regulación a escala global es contradictorio ya que aquí conviven dinámicas de declive, como la manifestada por el sistema de Bretton Woods a partir de los setenta, con otras de desarrollo y empuje. Es el caso de las nuevas o renovadas estructuras interestatales y supraestatales de coordinación y gobernanza que, como la OMC, OCDE, ..., o los procesos de integración continental -UE, NAFTA, ASEAN, Mercosur, etc.-, reducen el margen de maniobra de los estados-nación. El ejemplo de la gestión monetaria sirve para ilustrar este aspecto: el ámbito de regulación monetario sigue siendo la economía nacional, pero el margen de actuación del estado-nación se ha restringido debido, sobre todo, al empuje de los mercados financieros globales acompañados por la expansión de innovaciones financieras en activos y mercados. En el ámbito europeo, la creación del euro y su zona monetaria ha supuesto la pérdida de la soberanía

³ Algunos autores afirman que la conjunción de ambas vertientes da lugar a lo que se conoce como la gobernanza de la complejidad cuya realidad viene a cuestionar las funciones del estado keynesiano y su exclusividad espacial (Keil, 2003).

monetaria para los estados que participen en la moneda única. De forma similar, con el mercado único europeo la dirección de las reglas de competencia se efectúa en la escala de la Unión Europea. Esto significa, asimismo, una transformación en las formas de competencia hacia escalas supranacionales. Algo parecido puede afirmarse de las relaciones de competencia y cooperación entre empresas transnacionales desde el momento en que éstas han sido transferidas al espacio mundial operando en redes oligopólicas de rivalidad global (Chesnais, 1997). Así lo confirman los acuerdos del GATT y el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio que son la expresión efectiva de que la regulación comercial tiene un creciente carácter multilateral y prevalece a escala internacional. Estos acuerdos interfieren, en mayor o menor medida, con la regulación comercial e industrial que despliegan los estados⁴, limitando las capacidades normativas de los estados en este campo.

En el otro extremo, el impacto del nuevo regionalismo, de las estrategias de glocalización y de las regiones que se constituyen como sistemas sociales de innovación y producción, ha ejercido de elemento de presión para facilitar la emergencia de nuevos espacios de mesoregulación y desarrollar acuerdos institucionales más localizados (Hollingsworth, 1998). El nuevo regionalismo apunta a que algunas fórmulas de inter-

vención pública son más efectivas si se aplican en la escala regional. Las políticas de I + D, los programas de formación y educación, las infraestructuras públicas, las estrategias de marketing internacional, y algunas políticas fiscales, entre otras, son vistas por muchos autores como más eficientes cuando son diseñadas por la red institucional regional y local (Streeck, 1997; Becattini y Rullani, 1996; Cook y Morgan, 1998; Hollingsworth, 1998). Así, las redes industriales pueden beneficiarse de las estructuras institucionales regionales que se configuran de manera coherente y con fortaleza, teniendo en cuenta que permiten desarrollar relaciones de confianza y cooperación más firmes para la mejora de la competitividad. Esta realidad posibilita la constitución de espacios subestatales como sujetos activos de la gobernanza global.

Estos movimientos aparentemente opuestos, sugieren una transformación dual desde el estado-nación, por un lado, hacia formas espaciales supra o internacionales y, por el otro, hacia las economías regionales –subnacionales– emergentes. En general, las transformaciones en curso suscitaron, en un primer momento, una relativa desterritorialización del estado a escala nacional, desde el momento en que el estado-nación perdió su coherencia como espacio de autocontención económica tal y como sucedía en la época fordista-keynesiana (Purcell, 2002). Esta desterritorialización a escala nacio-

⁴ Hay que relativizar el impacto real de la regulación comercial multilateral, sobre todo en lo que a los grandes estados-nación se refiere, ya que son éstos los que con su poder de negociación establecen las prioridades comerciales multilaterales sometidas a sus intereses nacionales.

nal estuvo acompañada, en un segundo momento, por un movimiento de reterritorialización a diferentes escalas, regional, global y otras (Brenner, 1999; Swyngedouw, 1997). La razón de esta mutación es, según Jessop (1999), que la crisis fordista y, por consiguiente, del propio estado ha desencadenado una nueva forma de analizar las escalas institucionales en las que opera la política. Ahora bien, un buen número de autores que analizan los cambios en el modo de regulación y sus consecuencias espaciales aprecian que la reformulación escalar del estado, es decir la reterritorialización del mismo, y las nuevas políticas asociadas a la misma son una respuesta directa a las transformaciones en la economía mundial (Brenner, 1999 y 2003; Hollingsworth, 1998; Immerfall et al., 1998; Sassen 2001 y 2003; Storper, 1997). De esta forma, el reajuste de las escalas heredadas de los acuerdos de regulación nacional, es una respuesta a los nuevos imperativos económicos y un intento de gestionar mejor el régimen de acumulación emergente, aunque como contrapartida da lugar a una intensificación en el desarrollo desigual y en la polarización territorial en todas las escalas espaciales. Es decir, tal y como hemos avanzado, la reformulación escalar del estado-nación está en correspondencia con la forma que más adecuadamente se ajusta a las necesidades actuales de acumulación de capital (Brenner, 2003).

Más allá de su causalidad, esta transformación escalar *hacia arriba* y *hacia abajo* plantea, en el terreno de la regulación y gestión socioeconómica, un punto de vista más complejo que la vi-

sión simplista de los mecanismos de mercado como regulador omnipotente. Así, esta reformulación de escalas cuestiona la vigencia del marco escalar jerárquico de regulación del estado-nación en su formato fordista-keynesiano. Hemos constatado como una de las principales contradicciones del capitalismo global es la dualidad existente entre la vigencia de un sistema económico global y la realidad de un orden político y regulatorio encasillado en el estado-nación. En la escala supranacional, no se ha desarrollado un entramado de acuerdos institucionales equivalentes al del estado-nación y paralelo al despliegue mundial del sistema económico capitalista. Las excepciones parciales o sectoriales, no ocultan esta realidad (Cooley, 2003). Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos comerciales multilaterales en el seno de la OMC, de los intentos de coordinación de ciertas políticas macroeconómicas en torno a diversos foros (G-7, Davos, etc.) o de los procesos de integración continental antes citados. Tanto unos como otros no son sino la expresión manifiesta de la ausencia de un sistema institucional consolidado de carácter global, ya que en su propia concepción se configuran como intentos de respuesta parcial a la inestabilidad generada por la globalización. En esta situación de déficit de regulación es el estado el que mantiene su posición de agente político internacional de primer orden tal y como ha sido descrito en el anterior epígrafe.

En el caso de la transformación escalar subestatal, excepto en las estructuras más centralistas, de un mayor grado de descentralización político-administra-

tiva de los estados-nación que descargan una creciente responsabilidad competencial en las instituciones subestatales en el postfordismo (Keating, 1996; Paul, 2002). En las últimas décadas, las economías nacionales con mejores resultados como sistemas sociales de producción e innovación –Alemania, Japón, Italia, Canadá,...– se han beneficiado de economías regionales con una gran densidad institucional. Esta realidad tiene como consecuencia el que estados-nación con tradición muy centralista –Francia, Reino Unido,...– estén sumidos en un proceso interno de descentralización política y administrativa. En cualquier caso, la capacidad de poder de las entidades subestatales está constreñida en la actualidad, tanto por los límites que establece el estado, como por la omnipresencia del proceso de globalización. Como manifestación de este proceso de reformulación escalar *hacia abajo*, el nuevo regionalismo y las estrategias de *glocalización* no representan tanto un resurgimiento unidireccional de la gobernanza o regulación económica regional o local, sino más bien una *recalibración* de las escalas *nacionales* del poder estatal (Brenner, 2003).

Nos hallamos, por lo tanto, en un momento en el que las transformaciones descritas acarrearán una desestabilización de las jerarquías de escala nacional/estatal que expresaban las relaciones de poder político-económicas del periodo fordista. Estas jerarquías organizadas institucional y territorialmente en forma de cascada desde el ámbito internacional, hasta el nacional, regional y urbano, con la escala nacional como articuladora de la jerar-

quía aún permanecen en vigor, si bien de forma subsidiaria. Junto con ésta, surge una reformulación de las escalas con vértices variables, pero tal y como hemos verificado las escalas global, por un lado, y regional y local por el otro emergen de manera destacada. Esta reformulación de las escalas territoriales, siendo como es un proceso complejo y emergente, suscita interpretaciones distintas, cuando no encontradas, en función del énfasis que cada una realiza en la posición de las escalas.

Así, las principales perspectivas del proceso de renovación escalar, en lo que se refiere a la estructura escalar, se pueden resumir, en síntesis, en tres corrientes. En primer lugar están aquellos que ven estas transformaciones escalares como una tendencia hacia el encajamiento (*nestedness*) de escalas (Hollingsworth, 1998; Immerfall et al., 1998). Partiendo de esta visión, las escalas espaciales estarían concatenadas en un movimiento de causalidad multilateral con direcciones variables: sectorial, local, regional, nacional, integración continental, global, etc., sin que la orientación tenga que ser necesariamente *de arriba abajo* o viceversa. En este enfoque ninguna autoridad concreta –nacional, supranacional, regional o local– dispone del poder de dirigir y regular este sistema complejo. En segundo lugar están los autores que rechazan la continuidad de la jerarquía escalar del fordismo, pero también la reformulación escalar encajillada como fórmula escalar privilegiada. En su lugar, reafirman la primacía de la escala global como lugar desde donde adquieren coherencia las demás

escalas (Paul, 2002; Sassen, 2003; Krugman 1995; Keil, 2003). Según esta perspectiva, las reestructuraciones múltiples y específicas de lo global se producen en el *interior* de lo que históricamente ha sido construido como *nacional*, siendo esa la razón por la que tiene lugar una *desnacionalización* parcial y específica de componentes y procesos particulares de lo *nacional*. El ejemplo de las ciudades globales es el que mejor ilustraría de forma parcial el reajuste escalar no jerárquico ni encasillado.

Por último, partiendo del reconocimiento de la complejidad multiescalar de los procesos de reterritorialización actuales, otro grupo de analistas pone el énfasis en el papel del estado como articulador de las distintas escalas emergentes (Axford, 1995; Brenner, 1999 y 2003; Purcell, 2002; Anderson y Goodman, 1995). En este caso, es el estado el que en su proceso de reestructuración establece las estrategias escalares más ajustadas a sus propias necesidades de transformación, en la transición hacia un nuevo modo de regulación. Brenner (2003) identifica a éstas con las estrategias de glocalización que irían acompañadas de la *destrucción creativa* del espacio jerárquico del estado fordista, generando rearticulaciones específicas, en contexto y en

desarrollo, de las prácticas reguladoras emergentes del estado en un abanico multiescalar. En esta fase el estado pierde la exclusividad de liderar los acuerdos institucionales enraizados en la escala nacional de forma jerárquica, propia del fordismo, reformula sus estrategias espaciales en un marco multiescalar, pero actúa administrando la tensión entre el proceso de globalización y el de localización en su espacio nacional. Así, regresando al punto de partida, se puede concluir que, en este proceso, el estado se reproduce en uno de sus principales aspectos funcionales, o sea, en su papel de bisagra que vincula las múltiples articulaciones escalares desde lo global hasta la región o ciudad en el que mantiene su posición central, pero, a cambio, no puede evitar que la organización escalar del espacio estatal se transforme en objeto de confrontación política. Keating (2004) mantiene que la regionalización es un reflejo tanto de la reformulación de las políticas de estado –regionalización de *arriba hacia abajo*–, como de las demandas políticas de los espacios subestatales –de *abajo hacia arriba*–. Esta afirmación no contradice la centralidad del estado en la reformulación escalar, aunque desplaza el punto de gravitación del debate hacia el potencial de confrontación política que de aquí se deriva.

La gobernanza regional en la regulación neoliberal global

Las estrategias de reformulación escalar permiten activar la escala regional/local de manera particularmente significativa, bajo el supuesto de que la jerarquía na-

cional heredada del fordismo cede terreno frente a la realidad de las economías nacionales fragmentadas entre economías locales y regionales con sus

propios activos específicos y trayectorias de desarrollo. Este proceso está reforzado por la transferencia del poder del estado hacia los espacios regionales y locales, en un intento de reconfiguración de la geografía de las instituciones del estado, aunque también ha de ser observado como una respuesta a las demandas regionales. En el contexto del nuevo regionalismo, la nueva política regional, o lo que Brenner (2003) denomina *estrategias de glocalización*, juega un papel destacado en la reorganización espacial de los acuerdos de regulación del estado en múltiples escalas espaciales. Estas estrategias vienen a horadar el keynesianismo espacial vinculado a los espacios económicos y de regulación organizados en la escala del estado-nación.

El denominador común de esta nueva formulación de la gobernanza es que privilegian la escala meso o subestatal de la regulación y que promueve las economías regionales y locales como motores del desarrollo económico. Sobre esta base, inmediatamente después del impacto de la crisis fordista, se desplegaron una serie de nuevas formulaciones para la administración de la misma. En un primer momento las estrategias de regulación se centraron en las aproximaciones empresariales al desarrollo urbano, mientras que en general la estrategia de regulación del estado se limitó a repetir en la escala local las anteriores capacidades administrativas y estrategias de acumulación nacionales. Pues bien, a la vista de lo precario de los primeros frutos, a finales de los ochenta la nuevas formas de regulación se reorientaron a la habilitación de mecanismos para

gestionar las tensiones, conflictos y contradicciones generadas por las primeras versiones de esas políticas (Brenner, 2003). Desde los noventa, con la emergencia del nuevo regionalismo, la escala regional y local se ha consolidado como sitio estratégico para la modificación espacial de las actividades de regulación del estado (Keating, 1996). A partir de entonces cuando se ha vertebrado un nuevo cuerpo de políticas regionales y locales que se superpone tanto a las políticas espaciales keynesianas correspondiente a la jerarquía de escala nacional/estatal como a las políticas de urbanismo empresarial que se implantaron inmediatamente después de la crisis fordista en los países occidentales.

La nueva política regional combina de distintas formas lo que Brenner (2003) denomina los proyectos espaciales del estado y las estrategias espaciales del estado. A través de los proyectos espaciales, el estado promueve iniciativas para reconfigurar las geografías de las instituciones estatales transfiriendo competencias y responsabilidades a los niveles administrativos subestatales. Por medio de las estrategias espaciales del estado, la nueva política regional ha estado asociada a varios experimentos regulatorios liderados por el estado con el objeto de superar la crisis de acumulación fordista. Estas estrategias espaciales del estado han buscado mejorar los activos locales y regionales específicos y reconcentrar el desarrollo industrial y la inversión en infraestructuras en ciudades estratégicas, ciudades-región o distritos o regiones industriales. Hay que destacar que la relación entre los pro-

yectos espaciales de estado y las estrategias espaciales de estado son muy problemáticas. Incluso cuando los proyectos han supuesto una importante reestructuración en la organización espacial del estado, la capacidad del estado para reelaborar los espacios de acumulación de capital no está garantizada, sino que es objeto de una permanente confrontación sociopolítica estratégicamente y espacialmente selectiva.

La nueva política regional: competencia, fragmentación y polarización regional

El nuevo regionalismo y las estrategias de glocalización asociadas al mismo se han fraguado en un contexto de crecientes desigualdades espaciales⁵. El crecimiento de las desigualdades no es ajeno a los objetivos y medidas prioritarias que desplegaron las nuevas políticas regionales y que se resumen en la promoción de la diferenciación y la competencia regional. En efecto, la diferenciación de la economía nacional en economías regionales y urbanas especializadas fue una meta preferente que impulsó la vuelta a la concentración de la población, de la actividad servointustrial y de las infraestructuras en las economías regionales y urbanas estratégicas. Además, frente a la jerarquía nacionalmente estandarizada de las instituciones en el for-

dismo, la descentralización institucional que ha acompañado a estas políticas en un buen número de los proyectos espaciales de los estados occidentales, derivó en una creciente diferenciación geográfica de la regulación estatal en el ámbito del estado-nación (Veltz, 1996). El desarrollo desigual de la regulación estatal como resultado de estas estrategias reguladoras diferenciadas por territorios, es un aspecto esencial de la reformulación escalar del estado y de las estrategias de glocalización.

Es más, las estrategias espaciales postfordistas están basadas en la premisa de que el desarrollo desigual dentro de la economía nacional no sólo no opera como factor obstaculizador, sino que puede ser instrumentalizada como elemento central para el desarrollo económico. Es de esta manera como se traslada a la nueva política regional y a la reformulación escalar el imperativo neoliberal de la competitividad. La reconfiguración política de la acción del estado en la globalización traslada a la escala regional los principios de crecimiento y competitividad, es decir, la competencia entre regiones (Keating, 2004).

Pero la exacerbación de la competencia entre regiones puede contribuir al aumento de la polarización espacial y generar una dinámica contradictoria ya que puede difuminar, más que apoyar,

⁵ Para el caso europeo Dunford (1994) muestra de manera inequívoca la disfuncionalidad de las crecientes disparidades interregionales para el desarrollo económico. Más recientemente, Hudson (2003), concluye que el resultado de la ampliación del mapa de desigualdades en la UE puede tener consecuencias explosivas para la cohesión social. Díaz (2003) deja también en evidencia las crecientes desigualdades económicas entre las comunidades autónomas del Estado español tras la integración del mismo en la Unión Europea.

la estabilidad de los procesos de regulación y acumulación de capital en la globalización. Por lo tanto, la diferencia creciente entre los espacios económicos y políticos debilita las políticas de regulación frente a la desigualdad. La creciente diferenciación geográfica podría horadar la coherencia organizativa y la unidad funcional del estado, exacerbando antes que contribuyendo a resolver la crisis de la regulación espacial fordista/keynesiana (Painter y Goodwin, 1996). Además, las fórmulas de competencia interregionales o intermetropolitanas de suma cero que promueven las estrategias de glocalización pueden llevar a un grado aún mayor de desestabilización de la regulación espacial en construcción.

Las regiones como actores: gobernanza regional en la globalización

Por lo tanto desde los ochenta y, en particular, desde el impulso globalizador de los noventa, estamos asistiendo a un nuevo tipo de estrategias regionales y a una reconfiguración de las políticas regionales en torno a los principios de crecimiento y competitividad regional con sus corolarios de fragmentación y polarización regional. Pero, el nuevo regionalismo y sus políticas no son unidimensionales y están también contruidos sobre otra esfera de marcado carácter social y cooperativo. En este terreno, a las formas tradicionales de cooperación social y de producción de bienes públicos a las que

alude Putnam (1993), hay que añadir las aportaciones realizadas por la nueva geografía socioeconómica en lo que respecta a la necesaria cohesión social para el desarrollo regional (Benko y Lipietz, 2000). Estos junto con otros autores heterodoxos⁶, inciden en el hecho de que la cohesión e integración social pueden no ser una carga, sino más bien un mecanismo de impulso para el desarrollo económico. Keating (1996) contempla, asimismo, la cultura no como coste sino más bien como recurso de identidad e integración social, facilitador de la producción de bienes públicos y como elemento que otorga a la región un nicho específico en los mercados internacionales. De esta forma, las regiones que no a activar estos recursos intangibles corren el riesgo de fragmentación social y de caer en una dependencia absoluta de los mercados. En estos casos se genera un círculo vicioso al frenar la formación de capital social y de bienes públicos imprescindibles para el desarrollo regional.

La capacidad de las regiones de movilizarse en torno a un proyecto de desarrollo, es decir de configurarse como actores socioeconómicos, conciliando cohesión social y formación de capital social, innovación, autonomía respecto al mercado y generación de bienes públicos, depende de su construcción social e institucional, de sus recursos, de los modelos de relaciones sociales de la propia región y de su trayectoria de desarrollo. Esto exige superar las dinámicas exclusivas de competencia y fragmenta-

⁶ En particular aquellos adscritos a corrientes renovadoras como el institucionalismo, el evolucionismo, los promotores del desarrollo endógeno y los regulacionistas.

ción social y espacial asociadas a las estrategias de glocalización postfordistas otorgando una mayor centralidad a los procesos asociados a la cohesión y desarrollo espacial y social. Se trata de replantear las estrategias de desarrollo que atribuyen a la competitividad la exclusividad en la potencialidad como motor de desarrollo. Así, cohesión e integración socioeconómica y espacial destacan como valores nucleares de los procesos de desarrollo regional (Benko y Lipietz, 2000).

Ampliando el concepto tradicional de Putnam (2000), Baerenholdt y Aarsaether (2002) incluyen dentro del capital social no sólo las conexiones entre personas y redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas emergen, sino también aspectos más específicos como la innovación social y tecnológica y la pertenencia a comunidades con base territorial donde las relaciones de proximidad configuran las redes sociales más compactas. Así, las estrategias de la región constituida como sistema de producción e innovación social, estarán conformadas no sólo por los activos locacionales propios, sus ventajas competitivas y la trayectoria de desarrollo, sino también por el desarrollo y la acumulación del capital social entendida en sentido amplio. Según Putnam (2000), el capital social se conforma desde una doble perspectiva. Una primera, corresponde a los lazos internos de la región (*bonding capital*) y la

otra transita a través de las interrelaciones con el exterior de la región (*bridging capital*). Ambas contribuyen a la producción y reproducción de las redes de cooperación, confianza y reciprocidad del territorio y, por lo tanto, al impulso de su desarrollo socioeconómico. Pero, mientras el primero, *bonding capital*, lo hace articulando dinámicas de inclusión (o exclusión) en las redes de proximidad a partir de las categorías de pertenencia e identidad, el segundo, *bridging capital*, contribuye a través del fenómeno de inclusión (o exclusión) en las redes de larga distancia a partir de la movilidad o flujos reales o virtuales. El grado y la calidad de la articulación entre ambos tipos de red son fundamentales para el potencial de activación del desarrollo regional y local y para la construcción de la región como actor socioeconómico relevante⁷. Son, precisamente, los procesos de transformación e innovación social y tecnológica que tienen lugar en el territorio los que realizan la función de conectar con mayor o menor fluidez las redes de proximidad y las redes de larga distancia.

En lo que concierne al primero de los aspectos, además del desarrollo del tejido asociativo local, la vinculación de la empresa al territorio o economía local adquiere una importancia crucial para la generación de redes territoriales internas, de forma que el enraizamiento (*embeddedness*) de la misma en el contexto sociocultural más inmediato se convierte en

⁷ También otros autores como Lundvall (2002) coinciden en la necesidad de combinar en la escala mesoeconómica, una fuerte cohesión interna (*integración*) con la apertura al mundo exterior (*conexión*).

un activo añadido.⁸ En particular las redes locales de empresas acarrean un conocimiento *adherido* al territorio. La transferencia de conocimientos dentro y fuera de la red depende de la *confianza* entre los agentes. La confianza no es accesible para todos, por lo cual este proceso de intercambio tiende a realizarse dentro del ámbito local (Amin y Thrift, 1995). Así, en la red se concitan al máximo las ventajas derivadas de la proximidad territorial en los aspectos relacionales, optimizando de esta manera las ventajas relacionales de la economía local y las potencialidades del capital social de la región.

Pero más importante aún es que en situaciones de fuertes niveles de enraizamiento local de las empresas se puede contemplar la posibilidad de generar localmente redes micro o mesoregulatorias que dotan de un contenido espacial a las redes interempresariales. En este contexto pueden llegar a desarrollarse en los entornos locales interdependencias entre los poderes públicos, los agentes privados e instituciones intermedias de desarrollo local dando lugar a modos de gobernanza avanzados. En esta línea, la *gobernanza asociativa* representa un grado de autorregulación local que implica a diversos agentes como los gobiernos regionales y

locales, organizaciones privadas de gobernanación –asociaciones empresariales–, agentes sociales –sindicatos, ONG...–, organizaciones de transferencia tecnológica, centros de enseñanza superior, etc., que interactúan con sus propios intereses en torno a un proyecto de desarrollo.

Pero, la gobernanza no sólo afecta al haz de organizaciones que concurren en ella sino también a la densidad y al desarrollo institucional local, es decir, al grado de desarrollo de la infraestructura de organismos intermedios de apoyo al tejido empresarial local y a la eficacia de este conjunto de instituciones en su capacidad para resolver los conflictos de intereses entre los diferentes actores regionales⁹. Una de las lagunas más destacadas de la *gobernanza asociativa* es que no existe un criterio para explicar las relaciones de poder en su seno. A ello contribuye el hecho de que sea difusa en cuanto a liderazgo, ya que, en general, ni siquiera los poderes públicos ejercen una hegemonía en la red asociativa, sino que, en general, se limitan a jugar un papel de guía, árbitro o facilitador de relaciones entre actores locales lo cual, a veces, dificulta la articulación de consensos básicos¹⁰.

⁸ La comunicación entre empresas toma la forma de simples transacciones económicas como flujos input-output, pero también existe una comunicación cualitativa (cooperación, códigos comunes, relaciones de confianza, etc.) facilitada por la proximidad (no sólo geográfica) entre las partes.

⁹ Keating propone la categoría de mesocorporativismo para explicar la construcción de las regiones a partir de un proyecto de desarrollo que se fundamenta en una coalición de gobierno para el desarrollo económico regional en el que intervienen e interactúan, en forma de red, múltiples actores como empresas privadas, sindicatos, movimientos sociales, gobierno regional y local, agencias estatales y locales, etc.

¹⁰ Holman (2004) asevera que la gobernanza se refiere al control y a la autoridad política, pero en contraste con el gobierno, no trata necesariamente sobre la legitimidad y la democracia.

Ahora bien, la gobernanza asociativa a la que hemos aludido y el proyecto de desarrollo que la vertebraba no son estancos ni están predeterminados, sino que dependen en buena medida del contexto exterior con sus limitaciones y oportunidades. Es por eso que no pueden ser disociadas de la segunda de las perspectivas del capital social, es decir, del impacto que las redes de larga distancia ejercen en el desarrollo regional y local. Hay que tener presente que una comunidad densamente conectada en red, pero cerrada en sí misma, pronto experimentará limitaciones para seguir desarrollándose (Lundvall, 2002). En un contexto de globalización económica los entornos locales y regionales también experimentan una creciente apertura externa y una intensificación en las interrelaciones económicas. Esta realidad afecta no sólo a las relaciones económicas cuantitativas de la región, sino también al grado de desarrollo y a la calidad del tejido asociativo e institucional del entorno. Este aspecto no ha conocido un desarrollo significativo en la literatura económica regional. La investigación regional se concentra habitualmente en sistemas de empresas y otros actores institucionales con los que interactúan en la escala regional, en esta perspectiva los verdaderos actores de estos entornos son las PYME de propiedad local, en tanto que las interrelaciones suprarregionales o la influencia de las empresas transnacionales son analizadas, en general, de

manera exógena con respecto a la dinámica regional y local (Malmberg, 2003)¹¹. El enfoque de las redes de larga distancia pone la atención en las vinculaciones externas de los agentes regionales y locales y, por lo tanto, permite conjugar la perspectiva multiespacial de reformulación escalar postfordista, a la que aludíamos anteriormente, y el marco de análisis del nuevo regionalismo.

Este enfoque exige la toma en consideración de la inserción e interrelación exterior de los actores regionales en el estudio de la gobernanza asociativa regional. Así, el grado de desarrollo y eficacia del tejido institucional regional tiene una dimensión inevitable que está vinculada con la posición regional en la economía global, tanto en la vertiente de las formas de inserción como en las características de las redes y flujos que la vinculan con los circuitos globales. Avanzando en esta dirección, Sassen (2003) asegura que bajo el prisma de la política espacial local en los circuitos globales es el propio espacio local el que ha de ser concebido como multiescalar, o sea, lo regional o local sería el marco inherente de la articulación multiescalar en el contexto de la globalización. Siguiendo al mismo autor, en el contexto de la reformulación escalar postfordista, además de las relaciones locales con otras escalas, se están multiplicando las transacciones locales como parte de las redes globales¹². Esta renovada intensi-

¹¹ Este autor observa este déficit en las investigaciones relacionadas con los distritos industriales y también en los trabajos realizados sobre los clusters regionales.

¹² Así buena parte de las acciones o proyectos locales de las ONG responden a estrategias coordinadas en redes horizontales con otros espacios locales donde se despliegan acciones similares.

ficación de las interrelaciones externas de las regiones las eleva de forma inequívoca a la categoría de actores económicos globales, construidas como tal a partir de sus proyectos de desarrollo y de su acción social. Así por ejemplo, las regiones establecen estrategias de atracción e interrelación con las empresas transnacionales cuyo grado de enraizamiento es muy variable o intentan generar redes transnacionales de empresas de base local, desarrollan políticas de fomento de la exportación para las PYME o promueven la ubicación de las metrópolis locales en los circuitos mundiales bajo la imagen de ciudades globales. Estas acciones particulares que pertenecen al conjunto de los nexos de larga distancia, completan y otorgan mayor solidez al armazón micro y meso-regulatorio que surge con la gobernanza asociativa regional y local.

De esta manera, las regiones emergen como lugares de regulación de la política económica global posibilitando la creación de espacios mesoreguladores que en muchos casos se interrelacionan con los circuitos globales sin la tutela directa del estado (Balme, 1996). Paul (2002) defiende la tesis de que las regiones –*estados subnacionales*– son cada vez más importantes como *sitios* de regulación de la economía política global, aunque también como *sitios* de anti-regulación. Así, las regiones son emplazamientos estructurales donde se forjan las alianzas entre el capital transnacional y las clases y sectores constituidos localmente. La fundación social localmente constituida viene a ser una necesidad para el éxito económico y político de la

globalización neoliberal. Esta es una realidad emergente y no hegemónica. Pero su importancia queda reflejada en la creciente actividad de los mismos en los circuitos globales, así como en el renovado interés que despiertan las regiones para las empresas transnacionales y los estados-nación. Este interés se debe al papel potencial de las regiones y espacios locales tanto en la reproducción de las dinámicas y prácticas liberales globales, como en la fundación social en la escala local de un modo de regulación postfordista de corte liberal.

En definitiva, el impulso de las redes de gobernanza local es una dinámica estrechamente relacionada con la orientación de las estrategias espaciales del estado y, por lo tanto, con sus proyectos espaciales. Aunque el resultado de las tensiones entre estos procesos no siempre es el mismo, en general, se puede afirmar con Albuquerque (2002) que la profundización del estado en sus proyectos espaciales, es decir, un mayor grado de descentralización político-administrativa, contribuye a un mayor impulso para articular y cohesionar modos de gobernanza local más efectivos, tanto en las redes de corta como en las de larga distancia. Sin embargo, Keating (1996) advierte sobre la posible amenaza que pueden ejercer los modos de gobernanza regional y local para la democracia. Esto tiene que ver con el hecho de que con las redes de gobernanza regional y local la política pública puede diluirse en una compleja red intergubernamental, de partenariado público-privado y asociativa. Es lo que Jessop (2004) denomina como *desestatalización* del sistema políti-

co que se expresa como un cambio desde el gobierno a la gobernanza en distintas escalas territoriales y a través de varios dominios funcionales. Esta transformación se ve reflejada en el movimiento desde el papel central del aparato estatal hacia un énfasis en el partenariado entre gobierno, asociaciones paragubernamentales, ONGs, etc., donde el estado es, a

menudo, sólo el primero entre iguales. En consecuencia, y a partir de la sintonía con las prácticas de (des)regulación liberal, la nueva posición de renuncia a la intervención hegemónica del poder público se ve cristalizada también en la escala local y regional, aunque, como hemos apuntado antes, esto no significa un declive del estado.

La gobernanza multidimensional en la Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea el proceso de reformulación escalar que se desencadena como resultado de la globalización y de la pujanza de los espacios regionales y locales acompañadas de las estrategias de glocalización de los estados, tiene una vertiente particular dado que ese proceso se articula a través de una escala añadida de integración económica y política. La integración europea ejerce una presión adicional a las estrategias espaciales de los estados miembros de manera diversa. Pero esta presión se hace efectiva, en particular, a través de la creación de un mercado y moneda únicas que genera nuevas formas de disparidades territoriales y por medio del creciente, aunque todavía débil, poder político de las instituciones de la UE y el desarrollo de una política regional específica, ejerciendo así una mayor influencia directa en las políticas espaciales de los estados miembros. Como resultado de la misma, buena parte de los estados miembros han acometido procesos de reforma regional y

reestructuración política e institucional en su seno que han derivado en nuevas formas de gobernanza en la UE. Es así como la reformulación escalar para el impulso del nuevo regionalismo y las estrategias de glocalización en la UE no se limitan a las iniciativas de los estados, sino que tiene también una dimensión continental, además de la global (Keating, 1996).

Por lo tanto, la Unión Europea aparece cada vez más como una construcción económica e institucional con un sistema de gobernanza multidimensional. Hemos hecho alusión a la gobernanza como la organización de la acción colectiva a partir de procesos de institucionalización formal e informal. El que sea multidimensional se refiere a que es un proceso constituido en un espacio socioeconómico que supera las fronteras nacionales y tiene lugar de forma simultánea en el escenario subestatal o regional/local, estatal y supraestatal (Holman, 2004). A pesar de que es impen-

sable un movimiento automático hacia una Europa federal¹³, los estados no son los únicos actores en el proceso de toma de decisiones de la UE, sino que forman parte de un complejo sistema de gobernanza de múltiples escalas y dimensiones. La naturaleza híbrida de la Unión Europea se caracteriza por la existencia de competencias superpuestas entre múltiples niveles de gobernanza y por la interacción de distintos actores políticos y socioeconómicos en esos niveles. Esta realidad ha llevado a acuñar el término de gobernanza multinivel en referencia a la situación específica de la Unión Europea. Entre las distintas apreciaciones sobre el contenido de este concepto Bache y Flinders (2004) sintetizan cuatro aspectos que lo caracterizan. La gobernanza multinivel se refiere, en primer lugar, al hecho de que la toma de decisiones en distintos niveles o escalas territoriales se caracteriza por la creciente participación de los actores no estatales –nacionales o subnacionales–. En segundo lugar, la identificación de niveles territoriales de toma de decisiones es cada vez más complicada en el contexto de las complejas redes territoriales superpuestas. Además, en este proceso cambiante el papel del estado también se transforma en un intento de proteger y, a veces, aumentar su autonomía. Por fin, en este contexto cambiante se produce un desafío en relación a la naturaleza de la responsabilidad democrática que también tiene en cuenta la gobernanza multinivel.

En todo caso, un aspecto fundamental en el análisis de la gobernanza multinivel tiene que ver con la naturaleza específica de la integración europea. Es aquí donde se produce la dicotomía entre el carácter supranacional de la integración económica y monetaria y el carácter intergubernamental de ciertas áreas, en especial, las políticas sociales y laborales. Siendo esto así, la gobernanza multinivel tiene también una dimensión asimétrica, ya que mientras algunas áreas se integran en el nivel supranacional, otras son estrictamente reservadas a las autoridades del estado-nación. En relación con ésta, aparece otro componente asimétrico en la gobernanza multinivel que tiene que ver con que los actores o grupos de interés no estatales desplazan su aparato y sus actividades de presión a la escala europea como respuesta al aumento competencial en las instituciones de la Unión Europea, en particular frente a la Comisión. Pero la capacidad de acceso a esta escala es muy desigual entre actores y, así, emerge una asimetría añadida en el proceso de gobernanza multinivel entre distintos actores sociales (Holman, 2004).

En el contexto de la integración europea, los espacios subestatales y las estrategias de glocalización se enfrentan a una realidad escalar compleja. Los actores regionales tanto públicos como privados, se enfrentan a una realidad en la que los centros de decisión se disper-

¹³ El Tratado de Constitución europea reafirma a los estados como los sujetos centrales de la integración, mantiene una estructura institucional supraestatal exigua y establece un sistema de toma de decisiones de mayorías cualificadas, exigiendo unanimidad en algunas materias importantes. Este tratado formal consagra la realidad reciente del proceso de integración en la que el carácter intergubernamental ha prevalecido sobre el federal en la articulación de la UE y sus políticas.

san en distintos niveles. Asisten por una parte al fenómeno de reescalamiento territorial de arriba abajo que en lo fundamental responde al carácter asimétrico de la gobernanza multinivel que ha sido expuesta. En este ámbito las regiones están contempladas de forma institucional en el Comité de las Regiones habilitado en el Tratado de Maastricht. Este es un órgano meramente consultivo de la Comisión, pero por primera vez aparece en el tratado de la constitución con capacidad jurídica. Por otra parte, uno de los ejes de actuación más importantes de las políticas comunitarias ha sido la política regional. Esta se articula como un abanico de medidas financieras para la promoción y ayuda de las regiones objetivo con problemas económicos, sociales e infraestructurales por medio de los Fondos Estructurales –FEDER– y los Fondos de Cohesión. En todo caso, la interlocución de las regiones europeas en los centros de decisión estratégicos de la UE y, por lo tanto, el ser reconocido como sujeto activo en la gobernanza multinivel europea, no está garantizada desde la Unión, sino que depende de los proyectos espaciales de los estados miembros.

Pero más allá del reconocimiento formal, las dinámicas de impulso territorial en el contexto de la globalización han revalidado, en una dinámica de abajo arriba, el papel de las regiones en la Unión Europea. Uno de los primeros procesos de singularización y emergencia de la escala regional y local en la UE

tuvo lugar a partir de los ochenta con la reformulación escalar a partir de los modos de gobernanza urbana (Brenner, 1999). Una expresión de la emergencia de estos espacios urbanos como actores europeos fue la competencia por la consecución de oficinas europeas. Esas decisiones de localización fueron, en parte, resultado de las formas renovadas de gobernanza multidimensional en la Unión Europea, en la medida que eran consecuencia de compromisos estratégicos entre poderes y grupos de interés diversos. Más recientemente, algunas regiones singulares nucleadas alrededor de proyectos de desarrollo local emergen también como sujetos activos de la construcción europea. La diversidad de las distintas realidades regionales es una evidencia a lo largo de la UE. A las formas de estado distintas que dan como resultados proyectos espaciales y procesos de descentralización diferentes, hay que añadir la existencia de perfiles regionales muy diferenciados, en función de las trayectorias de desarrollo, su grado de empoderamiento, el desarrollo del capital social, etc. Pero esta diversidad, no puede ocultar el hecho de que muchas de ellas se constituyen en actores activos dentro de la gobernanza multinivel europea. De esta forma, la presencia –oficial o paraoficial– de las regiones en la UE, que de forma progresiva está teniendo lugar en estos últimos años, refleja de manera clara que la reformulación escalar afecta también a las formas de gobernanza en el espacio de integración europeo¹⁴.

¹⁴ Aunque como resultado de la misma, los *lander* alemanes, las regiones austríacas o Flandes y Wallonia en Bélgica, son los únicos espacios subestatales que hasta el momento disponen de una presencia de carácter oficial y duradera en las instituciones de la UE.

En definitiva, en el contexto de la gobernanza multinivel de la UE, emerge con particular significación el nivel de la mesogobernanza (Balme, 1996). En el citado contexto, la región es percibida como un área para la acción social, para la competencia y para la cooperación entre instituciones locales y regionales más allá de su reconocimiento formal. La *Europa de las regiones* que dibuja mapa de la mesogobernanza, es una realidad en construcción, de geometría variada y muy discutida. Esta realidad está

permanentemente confrontada con el principio de subsidiariedad. Este principio se aplica a las relaciones entre los estados miembros y las instituciones de la Unión a partir de una negociación permanente cuyo resultado es la redefinición de la acción pública y el proyecto espacial del estado. Así, pues, la mesogobernanza, entendida como un proceso de creación institucional, puede ser analizada como una de las principales características del modelo de gobernanza multinivel en la Unión Europea.

La transición hacia un nuevo modelo espacial en Euskadi

Al igual que en el resto de los países occidentales, en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) está en marcha un proceso de reformulación de su configuración espacial en múltiples escalas. El punto de partida es la estrategia espacial del estado jerárquica propia del fordismo. En la misma, el espacio socioeconómico vasco, en su vertiente externa, aparecía vinculada al espacio estatal en una dependencia vertical y, en su vertiente interna, se manifestaban las relaciones escalares que descendían en cascada desde el gobierno regional, una vez establecido, hasta los territorios históricos y entes locales. Hemos analizado cómo este esquema jerárquico se vio sumido en una profunda crisis que también afectó al Estado y al País Vasco. En el caso vasco, además de los factores inductores de carácter universal que se derivan de las transformaciones en la economía global, el elemento identitario ejerció un impulso decisivo a la hora de precipitar

la ruptura con el modelo anterior. Así, antes incluso de la definitiva crisis del modelo espacial jerárquico en el Estado español, tuvo lugar una reformulación del proyecto de estado con una orientación descentralizadora. Como en Cataluña, en Euskadi la construcción de un espacio socioeconómico se sustenta en una trayectoria específica de desarrollo muy temprana y éste hecho junto con el fuerte desarrollo de las relaciones sociales tuvo como resultado ese cuestionamiento temprano del modelo estatal jerárquico.

La reformulación escalar en el Estado español fue provocada, en un primer momento, por la presión *desde abajo* (Keating, 2004). La tensión entre un proyecto de estado caduco y la nueva realidad espacial emergente dio lugar, en un contexto de transición política, a un nuevo proyecto más acorde con la realidad espacial. La capacidad de gestión otor-

gada en el autogobierno vasco perfiló de forma más nítida la trayectoria de desarrollo en Euskadi, sobre la base de una construcción social e institucional más dinámicas, un modelo propio de relaciones sociales y el desarrollo de recursos económicos y de capital social específicos. Con el impacto de la crisis de regulación fordista-keynesiana y la profundización en la globalización liberal tuvo lugar un cuestionamiento *desde arriba* del modelo espacial jerárquico. En el Estado español éste se añadió a la anterior tensión crítica de manera que el resultado ha sido una permanente confrontación sociopolítica¹⁵ entre la renovada estrategia espacial y el proyecto de estado –estado de las autonomías–, configurado como respuesta parcial a la primera crisis de la estrategia espacial.

La CAV se encuentra, pues, sumida en un proceso de transición entre un modelo de relaciones espaciales jerárquico que, aunque en declive, está lejos de extinguirse y un nuevo paradigma asociado a las estrategias de glocalización y al nuevo regionalismo, en un marco de integración continental. Esta dinámica es multilateral y genera una confrontación entre actores diversos con intereses contrapuestos bajo la tutela del estado. Este muestra una voluntad renovada para la reformulación de sus funciones y para su consolidación como *sitio* central en el nuevo escenario multiescalar que se dibuja en el horizonte de la globalización neoliberal. Por su parte, Euskadi está sumida en un proceso de adaptación a la nueva realidad espacial

y aspira a ser un sujeto activo en la economía global. En la línea de los planteamientos del nuevo regionalismo y de las ciudades-región, las comunidades como la CAV desarrollan un abanico de interrelaciones económicas e institucionales donde el componente global o supraestatal es cada vez más importante. En la esfera económica ésta es una realidad cuantificable. Así, las interrelaciones económicas de Euskadi con la economía global se van estrechando en detrimento de las vinculaciones con el resto del Estado. La expresión más clara de esta reorientación en las interrelaciones es la alteración en la orientación espacial de la comercialización de los productos vascos. A mediados de los ochenta el 60% del producto generado en la CAV se comercializaba en el mercado del resto del Estado y el 22% en los mercados internacionales. Pues bien, casi veinte años más tarde la situación se ha modificado sustancialmente, puesto que los mercados exteriores absorben hasta el 30% del producto vasco, en tanto que los productos destinados al mercado español descienden hasta el 35% del total. Otro indicador de la creciente vinculación económica de la CAV con la economía global es la progresiva importancia de la inversión de las empresas vascas en el exterior que en la última década ha crecido de manera acumulada en casi un 45%¹⁶. En suma, la realidad de la importancia progresiva de las interrelaciones económicas con la economía global confiere a Euskadi un creciente protagonismo como sujeto activo en el marco de la globalización.

¹⁵ En el sentido descrito por Brenner (2003) y que se expone en el apartado sexto.

¹⁶ Fuente: Eustat.

Podemos, por lo tanto, afirmar que, también en el caso vasco, la formulación espacial que parte del ámbito regional y local responde cada vez menos a una dimensión jerárquica nucleada en torno al estado¹⁷ y más a expresiones espaciales multiescalares de geometría variable donde el estado no dispone de la exclusividad en la articulación espacial. La tipología de redes y transacciones que emergen y que van desplazando a las formas jerárquicas son formulaciones diversas que van desde el escalamiento *encasillado* hasta el glocal. En el primer caso, las interrelaciones de los agentes e instituciones regionales y locales se articulan con las escalas estatal, continental y global de manera correlativa. En el marco de interrelaciones de Euskadi con el exterior, este tipo de formulación se puede observar en diversas interrelaciones y ámbitos de gestión. Es el caso de la gestión de la competencia que se articula con la economía global a través del Estado y de la Unión Europea. Algo parecido sucede con el ámbito de la infraestructura viaria y de comunicación cuya estructuración pasa por el control del estado que la vincula con los proyectos vertebradores europeos. O en el sistema de formación cuyas redes de articulación responden cada vez más a un esquema en el que el estado ejerce una función de gestión y canalización de las

directrices europeas que han de ser ejecutadas por los gobiernos regionales¹⁸.

También responden a este esquema, aunque con un perfil más difuso, las redes de relación empresarial vasca con la economía global en las que el grado de intermediación y control por parte del estado sigue siendo muy significativo. En el caso de los procesos de internacionalización de las empresas vascas, y a pesar de que se despliegan desde un cierto grado de autonomía en las relaciones con agentes y en la representación institucional externa, los organismos públicos vascos de apoyo a estos procesos de apertura externa no disponen del derecho a la representación oficial exterior ni a la firma de tratados extranjeros¹⁹, siendo el estado el que dispone de esa potestad. La dificultad de acceder directamente a la escena global afecta en especial a las PYME y no tanto a las grandes empresas que siempre pueden disponer de plataformas y redes de apertura exterior propias. En el caso opuesto, la realidad de la implantación de las empresas extranjeras en Euskadi sigue siendo exigua en términos relativos en buena medida por la primacía de la implantación central en la capitalidad del estado. La descompensación entre el ratio de inversión exterior de las empresas vascas, que se cifra en torno al 8% de la inversión bruta efec-

¹⁷ Un campo donde las jerarquías siguen siendo efectivas es el del régimen socio-laboral, en el que el estado mantiene un control estricto sobre las relaciones que despliegan las comunidades autónomas sin que sea supervisado por la Unión Europea.

¹⁸ Un ejemplo ilustrativo en este ámbito es el proceso de implantación de planes europeos en las Universidades del Estado.

¹⁹ En cambio, las comunidades federales de países como Alemania, Austria o Bélgica, sí disponen de dicha competencia.

tiva en la última década, y el de la inversión extranjera en la CAV –que apenas alcanza el 4% de la inversión bruta efectiva en dicho periodo²⁰– no puede ser explicada tan sólo por la diferencia en el grado de desarrollo de las economías de aglomeración, sino que muestra la influencia determinante que sigue ejerciendo la centralidad del estado en la formalización de las relaciones globales. En esta ocasión la fórmula escalar subyacente refleja todavía en gran medida la jerarquía estatal del periodo fordista. Sin embargo, las relaciones internacionales entre agentes empresariales de gran tamaño no están tan circunscritas al escalamiento encasillado o al jerárquico, sino que avanzan hacia modelos espaciales en los que la escala estatal no es vertebradora de las relaciones espaciales.

Esto significa que hay otro conjunto de dimensiones multiescalares que van tomando cada vez más importancia y cristalizan la complejidad de la situación del nuevo paradigma espacial. Entre éstos destaca un tipo particular del contexto multiescalar: la formulación glocal a la que se ha hecho alusión previamente. Esta comprende un conjunto de redes e interrelaciones que vinculan el ámbito local con el global, circunvalando en gran medida o en su totalidad la escala estatal. Sassen (2003) incluye aquí a las transacciones que van directamente de lo local a lo global y aquellas transacciones locales que forman parte de las redes globales. Estas últimas son las que están emergiendo recientemente de forma más explícita y son representadas como una retícula de tipo global formada por orga-

nizaciones o actores cuyas acciones sociales y económicas de carácter local se interrelacionan unas con otras. Este es el caso de las ONG que impulsan proyectos sociales o ambientales en los espacios locales y regionales y que están vinculadas con otras organizaciones enraizadas en sus espacios locales, configurando una red global cuyo soporte comunicativo principal son las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Además hay otro conjunto de interacciones multiescalares local-global en las que la escala básica es local pero competen a actores globales como las empresas transnacionales o los organismos multilaterales como la OMC o el FMI; o en las que la escala local está representada como escenario del negocio global. La actividad mercantil y de distribución desplegada en las ferias y muestras internacionales que se llevan a cabo en ciudades y espacios locales – en Euskadi, sobre todo en Bilbao– forman parte de estos circuitos globales contruidos a partir de interrelaciones locales. Estas son una expresión particular de las relaciones horizontales entre ciudades globales y ciudades emergentes que fueron las que desde los ochenta cuestionaron las relaciones espaciales verticales del modelo fordista. Los circuitos locales-globales de aprendizaje interactivo (Malmberg, 2003) forman, asimismo, parte de estas redes multiescalares no encasilladas. La estrategia de internacionalización de las empresas del grupo MCC ilustra este proceso en el que las acciones de formación y aprendizaje

²⁰ Los datos están extraídos de Alberdi (2004).

en el seno del grupo se proyectan siguiendo un proceso de retroalimentación partiendo del origen de la empresa matriz.

También, el Foro Social Mundial cristaliza lo que aquí se expresa, desde el momento en que es la máxima representación de un *locus* itinerante y virtual que entrelaza las luchas sociales, medioambientales, de género, etc., que en la escala local llevan a cabo una multitud de movimientos sociales. Esta modalidad de articulación escalar está configurando de forma efectiva los espacios de solidaridad transnacional que en el postfordismo vienen a ocupar parcialmente los espacios que abandona el estado de bienestar²¹.

La transición hacia un nuevo modelo espacial no ha enterrado la jerarquía escalar estatal. Pero, a pesar de su vigencia, la unidimensionalidad de la escala estatal aparece cada vez más debilitada. El afianzamiento del nuevo regionalismo y el modelo espacial glocal entraña una mayor pujanza de la formulación multiescalar. En la medida en que la articulación local-global se vaya afianzando como modelo escalar hegemónico los espacios regionales y locales se con-

solidarán como sujetos globales. En cualquier caso y de acuerdo con Sassen (2003), más allá de las relaciones entre escalas el hecho crucial para las políticas y estrategias locales viene a ser la propia construcción social e institucional de la escala. En este periodo de transición, el conflicto entre estrategia de estado y proyecto de estado en el marco del Estado español se plantea en toda su crudeza. En concreto, la realidad de un paradigma espacial donde algunas comunidades del estado, en particular Euskadi, exhiben de forma clara una voluntad de construcción social e institucional correlativa a su realidad de sujeto global emergente no encaja con la estrategia del Estado español que se sigue aferrando a su antiguo proyecto de estado. Sin embargo, la modernización del proyecto del estado y su adecuación a las exigencias de las regiones globales emergentes es ineludible para su propia viabilidad, teniendo en cuenta que la construcción social e institucional de la escala local es un aspecto indisoluble de los procesos actuales de reformulación escalar donde la interrelación local-global adquiere una creciente importancia.

Euskadi en la gobernanza multidimensional

En el caso vasco, además, las interrelaciones con el escenario global son un aspecto que viene a cobrar un renovado interés ya que el desarrollo de las redes de larga distancia ha sido relativamente débil debido a la dependencia de

la senda de desarrollo en la época fordista donde la proyección exterior estuvo muy limitada. Euskadi dispone de un grado de desarrollo avanzado de redes sociales de proximidad que a través de la cooperación, la confianza y la recipro-

²¹ La expresión "pensar globalmente, actuar localmente" sintetiza de forma adecuada esta relación escalar.

cidad facilitan las dinámicas de inclusión y, en definitiva, la cohesión interna²². La riqueza asociativa, la pujanza e identidad social, la movilización institucional, la tradición de trabajo en partenariatado, junto con otros elementos de impulso social, sitúa a la CAV en una posición sólida para su consolidación como espacio pertinente de mesoregulación en el marco de la gobernanza multidimensional europea. La pujanza y dinamismo del movimiento cooperativo y asociativo empresarial y el relativo éxito de los clusters empresariales territoriales son realidades que ilustran el potencial de generación y recreación de un modo de regulación particular basado en una red de cooperación entre agentes y de acciones sociales que definen un proyecto socioeconómico propio.

Sin embargo, las redes de larga distancia –*bridging capital*– no han conocido un empuje en correspondencia con las de proximidad, aunque ya hemos observado que en la época más reciente han avanzado de manera considerable, en particular con el proceso de apertura externa de las grandes y medianas empresas vascas. Las situaciones particulares en este caso son muy diversas. Así, el grupo cooperativo MCC está llevando a cabo un importante despliegue en sus relaciones exteriores con una implantación en el exterior que representa más del 12% del total de su empleo²³. En cambio, en lo que respecta a los clusters empresariales vascos es preciso subrayar que, de

acuerdo con los planteamientos de Malmberg (2003), uno de sus déficits más notables viene a ser, precisamente, la poca atención que conceden a las relaciones con los agentes y circuitos globales. El impulso de las redes de larga distancia es un aspecto a considerar por los clusters no sólo por la necesidad de acceder a mercados o al escenario global, sino también por el interés que suscitan las redes de cooperación en esa escala, en particular en materia de innovación.

Este necesario impulso a las relaciones de larga distancia se enmarca en la dinámica de transición hacia un modelo espacial multiescalar postfordista. De esta forma, la creciente importancia de la relación escalar local-global es un factor facilitador de las relaciones de larga distancia de los agentes socioeconómicos vascos. De forma recíproca, la progresiva incardinación de éstos en los circuitos globales permite acelerar el proceso de transición del modelo espacial y del modo de regulación del mismo. Por lo tanto, la configuración de Euskadi como actor global es un factor decisivo para el desarrollo del capital social de larga distancia y para la adecuación de éste al importante desarrollo de la gobernanza asociativa interna. Precisamente, la adecuada articulación entre ambos tipos de interrelaciones –externas e internas– es fundamental para el desarrollo socioeconómico y para la configuración de Euskadi como actor socioeconómico globalmente relevante.

²² En Zurbano (2005), se constata el fuerte desarrollo del tejido institucional local a partir del caso particular del enraizamiento de las cooperativas en su entorno territorial.

²³ Errasti (2003) ofrece una visión exhaustiva del proceso de internacionalización del grupo MCC.

En el proceso de ajuste de ambos tipos de relaciones el papel de las instituciones públicas es fundamental no sólo como agente mediador y garante de los compromisos y consensos con los actores locales significativos, sino también en la faceta de liderazgo y de representación del sujeto colectivo emergente. Las políticas de promoción exterior como el fomento de la exportación para las PYME, la incentivación para la generación de redes transnacionales de base local, la ubicación de las ciudades –en particular Bilbao– en los circuitos mundiales o las líneas de captación de las grandes empresas transnacionales siempre que presenten una voluntad de enraizamiento local, mantienen su vigencia

e interés para avanzar en el desarrollo de las redes de larga distancia. Pero, más allá de estas y otras medidas de política exterior el elemento clave para el adecuado desarrollo de la gobernanza exterior tiene que ver con la determinación de las instituciones públicas para ejercer una representación exterior desde su posición de actor global emergente. De hecho, la creciente importancia de los modelos de mesoregulación, sobre todo en la Unión Europea, exige entender que junto con la idea de la participación e implicación de distintos agentes locales es precisa una actitud comprometida de la administración pública en la dirección de la misma, incluida su vertiente externa.

Conclusiones

Partiendo de la constatación de que el entorno territorial es relevante para las relaciones económicas, sociales e institucionales y de que el proceso de globalización se ve acompañado de un proceso de reterritorialización, hemos establecido el marco conceptual para el análisis de los nuevos modos de micro y mesoregulación en la transición desde un modelo espacial de carácter fordista/keynesiano hacia otro auspiciado por un régimen liberal global. En este proceso de transición ha quedado en evidencia la contradicción entre la escala global de la coherencia económica y el espacio de regulación prioritario que sigue siendo el estatal. Ante la misma los agentes de la economía global se autonomizan cada vez más en relación al estado y éste *cede*

parte de su capacidad regulatoria a los mercados en un intento de perpetuar su posición de agente político central del régimen liberal emergente.

Los paradigmas del nuevo regionalismo y las ciudades-región responden a la nueva realidad espacial en la que las regiones emergen como sujetos activos en un modelo espacial que aún no ha enterrado el modelo espacial jerárquico propio del fordismo. La pujanza de los espacios locales y regionales está apuntalada en muchos casos –como en el de la Comunidad Autónoma Vasca– además de por la presión de *arriba abajo* de las estrategias de estado, también por el empuje desde *abajo hacia arriba*. Esta dinámica acelera los procesos de refor-

mulación escalar en el postfordismo. La exclusividad de la escala estatal de tipo jerárquico cede el paso a un nuevo abanico de escalas espaciales que vinculan las escalas locales, regionales, estatales y globales de manera multiescalar. En el caso de la Unión Europea, la escala continental adquiere también una significación propia.

En este nuevo contexto, las regiones se configuran como espacios específicos de regulación en el régimen liberal global. Este nivel mesoregulatorio confiere a la región un estatus de sujeto global emergente. Las regiones o naciones sin estado con un fuerte desarrollo social e institucional aspiran a ejercer un papel propio en este proceso de transición hacia un nuevo modelo espacial. Pero esta situación provoca a menudo, una confrontación entre las estrategias de estado que están abocadas a facilitar dicho proceso y los proyectos de estado que obstaculizan la institucionalización y formalización del mismo. En Euskadi la transición hacia un nuevo paradigma espacial está envuelta en un círculo de acciones y reacciones. La formalización de su realidad como sujeto global emergente requiere de un nuevo compromiso institucional con el estado. El estado tiene que afrontar un nuevo proyecto institucional para una realidad distinta a la del proyecto de descentralización de la época anterior.

En esta confrontación espacial el estado ha de considerar que en este periodo de transición son necesarias nuevas propuestas institucionales para dar salida a la nueva realidad emergente de

las regiones en la gobernanza multidimensional europea, de acuerdo con la aplicación del principio de subsidiariedad. Aquí, los estados siguen ejerciendo un papel de control y de bisagra entre las distintas escalas, pero mantienen intacto el mecanismo de legitimación social ya que las competencias vinculadas a los ámbitos sociales y laborales siguen siendo estatales. El inmovilismo estatal podría canalizar las necesidades de renovación institucional de las regiones globales emergentes a la repetición del esquema de las viejas estructuras del estado-nación.

Las regiones, por su parte, se construyen como proyectos de desarrollo donde junto con el vector de la competencia es preciso incorporar también el de la cooperación. Es por ello que la configuración de éstas como sujetos globales emergentes se realiza a través de proyectos de desarrollo que sirvan para solidificar la cohesión social y las redes y solidaridades internas y externas. Así, la cohesión y la integración socioeconómica y espacial son aspectos nucleares para el enraizamiento del modo de gobernanza regional que en Euskadi presentan una realidad descompensada: en tanto que las interrelaciones entre agentes sociales y económicos internos conocen un significativo desarrollo que ha de ser mejorado y blindado, las relaciones de larga distancia reflejan una diversidad de situaciones –apuntando a una debilidad estructural– que necesitan ser estimuladas para una articulación adecuada en cantidad y calidad con las primeras. Junto con la mejora e impulso de las medidas de acción exterior, la

administración pública vasca tiene un doble reto en este terreno: ejercer su liderazgo en la gobernanza asociativa orientando su acción como agente activo en el exterior hacia la formalización efectiva de su papel de sujeto global. De esta manera, las interrelaciones de larga

distancia de los agentes y flujos locales con los circuitos globales pueden ser susceptibles de un desarrollo efectivo que permitan una estabilidad del proyecto de desarrollo en su doble vertiente interna y externa.

Referencias

- ALBURQUERQUE, F. *Desarrollo económico territorial: guía para agentes*. Sevilla: IDR-Fundación Universitaria, 2002.
- ALBERDI, A. *Euskadi ciudad global y la nueva gobernanza territorial*. Artículo presentado en el curso de verano de la UPV-EHU, "Ciudades región globales. El nuevo papel de las autoridades urbanas y regionales en la gestión de las políticas públicas", San Sebastián, 2004.
- AMIN, A.; THRIFT, N. J. Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomie and power of association. *Economy and Society*, v. 24, n. 1, p. 46-61, 1995.
- ANDERSON, J.; GOODMAN, J. Regions, States, and the European Union: modernist reaction or postmodern adaption? *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 4, p. 600-632, 1995.
- APPADURAI, A. *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1996.
- AXFORD, B. *The global system. Economics, politics and culture*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- BACHE, I. Multi-level governance and European Union regional policy. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BACHE, I.; FLINDERS, M. (Ed.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BAERENHOLDT, J.; AARSAETHER, N. Coping strategies, social capital and space. *European Urban and Regional Studies*, v. 9, n. 2, p. XX, 2002.
- BALME, R. Regional policy and European governance. In: KEATING, M.; LOUGHLIN, J. (Ed.). *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass, 1996.
- BECATTINI, G.; RULLANI, E. Sistemas productivos locales y mercado global. *Información Comercial Española*, n. 754, 1996.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Ed.). *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-*

- économique. Paris: Presses Universitaires Françaises, 2000.
- BRENNER, N. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, v. 36, n. 3, p. 431-451, 1999.
- _____. *Glocalization as a state spatial strategy*. In: PECK, J.; WAI-CHUNG YEUNG, H. (Ed.). *Remaking the global economy*. Londres: SAGE Publications, 2003.
- BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M.; MCLEOD, G. (Ed.). *State/Space: a reader*. MA, Cambridge: Blackwell, 2003.
- CASTELLS, M. *The rise of the network society*. Malden: Blackwell, 1996.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1997.
- COOK, P.; MORGAN, K. *The associational economy. Firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- COOLEY, A. Thinking rationally about hierarchy and global governance. *Review of International Political Economy*, v. 10, n. 4, p. 672-684, 2003.
- DIAZ, R. La globalización, inversión extranjera directa y desigualdades regionales. *Revista de Economía Crítica*, n. 1, p. 229-256, 2003.
- DICKEN, Peter. Placing firms: growing the debate on the "global" corporation. In: PECK, J.; WAI-CHUNG YEUNG, H. (Ed.). *Remaking the global economy*. Londres: SAGE Publications, 2003.
- DUNFORD, M. Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, v. 1, n. 2, p. 95-114, 1994.
- ERRASTI, A. M. *Kooperatiben garapena globalizazioaren garaian: nazioarteko hedapenaren politika sozioekonomiko-rako gakoak*. Bilbao: UPV-EHU, 2003.
- GEORGE, S. Multi-level governance and the European Union. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- GERTLER, David. Territory. In: PECK, J.; WAI-CHUNG YEUNG, H. (Ed.). *Remaking the global economy*. Londres: SAGE Publications, 2003.
- GOMEZ, M. et al. (Ed.). *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*. Bilbao: Robles-Arangiz, 1998.
- GOMEZ, M. (Ed.). *Basque Economy*. Reno: University of Nevada, 2002.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalization in question*. Londres: Blackwell, 1996.
- HOLLINGSWORTH, R. Territoriality. In: Modern Societies: the spatial and institutional nestedness of national economies. In: *Territoriality in the globalizing society. One place or none?* Berlin: Springer, 1998.

- HOLMAN, O. Asymmetrical regulation and multidimensional governance in the European Union. *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 4, p. 714-735, 2004.
- HUDSON, R. Global production systems and european integration: de-regionalizing, re-regionalizing and re-scaling production systems in Europe. In: PECK, J.; WAI-CHUNG YEUNG, H. (Ed.). *Remaking the global economy*. Londres: SAGE Publications, 2003.
- IMMERFALL, S. et al. Disembeddedness and Localization: The persistence of territory. In: IMMERFALL, S. (Ed.). *Territoriality in the globalizing society. One place or none?* Berlin: Springer, 1998.
- JESSOP, B. Post-fordism and the state. In: AMIN, A. (Ed.). *Post-fordism: a reader*. Cambridge: Blackwell, 1994.
- _____. The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, n. 33, p. 348-359, 1999.
- _____. *The future of capitalist state*. Oxford: Blackwell, 2002.
- _____. Multi-level governance and multi-level metagovernance. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- KEATING, M. The political economy of regionalism. In: KEATING, M.; LOUGHLIN, J. *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass, 1996.
- _____. *Regions and regionalism in Europe*. Londres: Edward Elgar, 2004.
- KEATING, M.; LOUGHLIN, J. (Ed.). *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass, 1996.
- KEIL, R. Globalization makes states: perspectives on local governance in the age of the world city. In: BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M.; McLEOD, G. (Ed.). *State/Space: a reader*. MA, Cambridge: Blackwell, 2003.
- KENNEY, M.; FLORIDA, R. *Beyond mass production: the japanese system and its transfer to the U.S.* Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- KRUGMAN, P. *Development, geography, and economic theory*. MA, Cambridge: MIT Press, 1995.
- LEFEBVRE, H. *De l'état: le mode de production étatique*. Paris: Union Générale d'Éditions, 1977. V. 3.
- LIPIETZ, A. *Mirages and Miracles*. Londres, Verso, 1987.
- LUNDVALL, B. Estados-nación, capital social y desarrollo económico. Un enfoque sistémico de la creación de conocimiento y el aprendizaje en la economía global. *Revista de Economía Mundial*, n. 7, p. 69-90, 2002.
- MALMBERG, A. Beyond the cluster. Local milieus and global connections. In: PECK, J.; WAI-CHUNG YEUNG, H. *Remaking the global economy*. Londres: SAGE Publications, 2003.

- MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- OHMAE, K. *The end of the nation-state*. Nueva York: The Free Press, 1995.
- PAINTER, J.; GOODWIN, M. Local governance and concrete research. *Economy and Society*, n. 24, p. 334-356, 1996.
- PAUL, D. E. Re-scaling International Political Economy: subnational states and the regulation of the global political economy. *Review of International Political Economy*, v. 9, n. 3, p. 465-489, 2002.
- PAVITT, K.; PATEL, P. Global corporations and national systems of innovation. In: ARCHIBUGI, D.; HOWELLS J.; MICHIE, J. *Innovation Policy in a Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- PECK, J. Geographies of governance: TECS and the neo-liberalisation of local interests. *Space & Polity*, n. 2, p. 5-31, 1998.
- PECK, J.; WAI-CHUNG YEUNG, H. (Ed.). *Remaking the global economy*. Londres: SAGE Publication, 2003.
- PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. Londres: MacMillan, 1990.
- PURCELL, M. The state, regulation, and global restructuring: reasserting the political in political economy. *Review of International Political Economy*, v. 9, n. 2, p. 284-318, 2002.
- PUTNAM, R. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- _____. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simmon and Schuster, 2000.
- RUGGIE, J. G. Territoriality and beyond: problematising modernity in international relations. *International Organization*, n. 47, p. 139-174, 1993.
- SASSEN, S. *Cities in the world economy*. Londres: SAGE, 1993.
- _____. Global cities and global city-regions: a comparison. In: SCOTT, A. J. *Global-city-regions. Trends, theory and policy*. Oxford: Oxord University Press, 2001.
- _____. Globalization or denationalization? *Review of International Political Economy*, v. 10, n. 1, p. 1-22, 2003.
- SCOTT, A. J. *Les Régions et l'économie mondiale. La nouvelle géopolitique globale de la production et de la compétition économique*. Paris: L'Harmattan, 2000.
- _____. *Global city-regions. Trends, theory and policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- SHARPE, L. J. (Ed.). *The rise of meso government in Europe*. Londres: SAGE Publications, 1993.
- SOJA, E. *Postmetropolis. Critical studies on cities and regions*. Londres: Blackwell, 2000.

STORPER, M. *The regional world. Territorial development in a global economy*. Nueva York: Guildford, 1997.

STREECK, W. Public power beyond the nation-state: the case of the European Community. In: BOYER, R.; DRACHE, D. *States against markets. The limits of globalization*. Londres: Routledge, 1997.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: glocalization and the politics of scale. In: COX, K. *Spaces of globalization*. New York: Guilford Press, 1997.

VAZQUEZ BARQUERO, A. Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano. *Papeles de Economía Española*, n. 80, 1999.

VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

WALLERSTEIN, I. *Le système du monde, du XV siècle à nos jours*. Paris: Flammarion, 1992.

ZABALO, P.; ZURBANO, M. Globalización, Estado-Nación y soberanía económica. In: GÓMEZ, M.; ARIZKUN, A.; GALARZA, E. (Coord.). *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*. Bilbao: Robles-Arangiz, 1998.

ZURBANO, M. Services, networks and territory. The case of Mcc in the Basque Country. *The Service Industries Journal*, v. 25, n. 4, 2005.

Resumen

Partiendo de la constatación del proceso de reterritorialización se establece un marco conceptual para el análisis de la remodelación de los espacios de regulación en la transición hacia un modelo económico y espacial global de corte liberal. Junto con el papel renovado del estado-nación estudiamos la nueva realidad de las regiones que emergen como actores de la globalización y observamos, en particular, las contradicciones y la confrontación de intereses que entre éstos se generan en este proceso incipiente. La reformulación de las escalas espaciales da paso a una readaptación de los espacios de regulación pertinentes en el régimen liberal global. Así, la creciente relevancia

Abstract

In this article, the process of reterritorialisation sets the conceptual framework for an analysis of the reorganization of regulatory spaces in the transition towards a new global neoliberal economic order. It considers the renewed role of the nation-state as well as the changing reality for regions as emerging actors in the current round of globalisation, pointing in particular to the contradictions and conflict of interest between them. The reshuffling of spatial scales goes hand in hand with a reshaping of the regulatory spaces relevant to the global neoliberal regime. The increasing significance of the mesoregulatory scale demands reconsidering the role of this spaces in the evolu-

de los espacios de mesoregulación exige el cuestionamiento de su papel en la regulación multidimensional que, en particular en la Unión Europea, se está instalando de manera progresiva. En este contexto, se realiza un ejercicio de reflexión en torno a la posición que Euskadi –con un proyecto propio de desarrollo– tienen como actor o sujeto global emergente en la transición geoeconómica en curso. Se pondrá, asimismo, de relieve la importancia de la dimensión social en su doble vertiente interna y externa, para la consolidación de la especificidad del proyecto de desarrollo de Euskadi y de su posición como sujeto global.

Palabras clave: región global, reestructuración del estado, economía global, escala, gobernanza regional

ing multi-level polity, specially under way in the European Unión. In this context, this article considers the position of Euskadi –that incorporates a development project of its own– as a global agent or subject in the current geo-economic transition. Specifically, it highlights the significance of the social dimension internally as well as externally for the consolidation of the specific development project in Euskadi and its positioning as global subject.

Keywords: global region, state restructuring, glocal scale, regional governance

Recebido em junho de 2004. Aprovado para publicação em outubro de 2004

Mikel Zurbano Irizar é professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do País Basco

Rede ibero-americana sobre globalização e território

Regulação dos territórios e dinâmicas institucionais da proximidade

Maria Cristina Ortigão Sampaio Schiller

Introdução

As economias periféricas produziram um processo de urbanização e de metropolização extremamente rápido e violento. O peso da população urbana aumentou fazendo com que países como o Brasil tivessem realidades metropolitanas das mais importantes do mundo. As grandes segregações espaciais e desigualdades não impedem que proporções de suas populações participem de processo de integração mundial. A globalização determina, seja para as economias centrais, seja para as economias periféricas, imperativos de adaptação competitiva que tendem a homogeneizar as estratégias de cada país, região e cidade. Esses fenômenos se tornaram possíveis com o avanço das novas tecnologias. Nessa perspectiva, a fragmentação, a exclusão e a segregação constituíram os instrumentos de mobilização de fatores em

condições de competitividade segundo um novo regime de acumulação flexível. A passagem para o pós-fordismo e para as suas relações extremamente móveis traz como conseqüência a revalorização das dimensões locais de constituição social e produtiva. São as articulações dos fatores imateriais que irão caracterizar as dinâmicas produtivas. Os níveis de competitividade de uma empresa dependem cada vez mais da *performance* do território onde ela se instalou. Trata-se de investigar a sua estrutura social, a formação da força de trabalho e da eficiência, a variedade das instituições e a amplitude dos espaços públicos de atuação no território.

O papel da proximidade geográfica pode ser estudado de diversas maneiras. Algumas hipóteses analisam a relação

entre a âncora territorial das firmas e a volatilidade do espaço (Colletis et al, 1997), e outras, o papel da proximidade geográfica na coordenação das atividades de inovação (Rallet e Torre, 1995). Podemos então questionar em que medida as características intrínsecas da coordenação entre os indivíduos impõem uma proximidade física. As necessidades de estarem fisicamente próximos variam segundo a natureza das atividades e a etapa do desenvolvimento das relações.

Qual o papel da proximidade geográfica na coordenação dos agentes econômicos num mundo onde a esfera de ação dos agentes vem se expandindo e a economia se globaliza? Para esclarecer esta questão, que faz parte de um programa de pesquisas sobre o papel da proximidade geográfica na coordenação dos agentes econômicos, pretende-se substituir a noção tradicional de agente situado pela noção de agente localizado. Adotar a noção de agente localizado é tratar o problema da localização de forma diferenciada. O problema da localização consiste em escolher o lugar para exercer sua atividade considerando as características do lugar, da atividade e do comportamento dos outros agentes. Mas a inserção dos agentes no espaço não pode se reduzir à escolha de uma localização, pois a esfera de ação dos agentes excede sua esfera de localização. Um agente econômico deve ao mesmo tempo estar em qualquer parte para produzir ou consumir e estar alhures para se coordenar com outros agentes, coletar informações, recursos, encontrar informações, explorar os mercados, solicitar as instituições. A ação de um agente se desdobra

entre sua inserção no espaço local e sua inserção nos espaços mais longínquos. No centro desta dualidade encontra-se a importância da proximidade na coordenação dos agentes. Quais os fatores que a determinam? Responder a esta questão é objetivo deste estudo. Este artigo tem como proposta avaliar a coordenação dos agentes econômicos no processo de inovação, revelando quais as características intrínsecas da coordenação que impõem a proximidade física.

Este artigo busca investigar o conteúdo da noção de proximidade sinalizando propostas de desenvolvimento. Tem como objetivo analisar o papel da proximidade geográfica e organizacional na coordenação dos agentes, por meio de dois estudos de caso de aglomerados no Estado do Rio de Janeiro. Questionam-se o papel realizado pela proximidade geográfica na coordenação dos agentes econômicos e o papel desempenhado pelo contexto socioinstitucional na criação dos recursos específicos através dos estudos de casos aqui relacionados. Constata-se como a competitividade e o dinamismo empresarial se transformam em elementos de desenvolvimento econômico. Este trabalho está dividido em quatro seções. A primeira seção trata do debate teórico a respeito da proximidade. A segunda identifica e caracteriza a proximidade geográfica e organizacional no estudo dos aglomerados de Nova Friburgo e de Petrópolis. A terceira determina os limites e o crescimento da dinâmica dos aglomerados, discutindo propostas de políticas. A quarta, finalmente, apresenta a conclusão.

A questão da proximidade

Em busca da compreensão dos arranjos produtivos locais

Um das grandes contribuições dos economistas italianos para a formulação da abordagem neomarshalliana é a dimensão social e territorial do conceito. Becattini, um dos mais conhecidos estudiosos dos distritos da Terceira Itália, salientou o aspecto socioeconômico e o definiu como uma entidade socioterritorial caracterizada pelos laços da comunidade como território (Becattini, Pyke e Sengenber, 1992). Aglomerados podem ser entendidos fundamentalmente como uma concentração setorial e espacial de firmas, e o que realmente é relevante não são as características de uma firma, mas as do território onde a firma está inserida (Schmitz e Nadvi, 1999). A origem do aglomerado está na criação de externalidades, assim chamadas por serem externas às firmas, mas internas à indústria. Fornecem uma forma alternativa de competitividade às economias de escala das grandes empresas.

A importância da aglomeração e dos fatores não-econômicos tais como cultura, normas e instituições, na determinação da *performance* das regiões vem adquirindo relevância. Comparando com a visão linear do modelo de inovação, este modelo apresenta uma visão sociológica na qual o aprendizado interativo é visto como um aspecto fundamental do processo de inovação, o qual não pode ser compreendido indepen-

dentemente dos contextos cultural e institucional. O fato de se conceber a inovação como um processo interativo, social e não-linear significa perceber uma mudança no papel da estrutura socio-cultural do desenvolvimento regional.

Fundamentos teóricos da proximidade

As discussões sobre a proximidade não podem estar isoladas da evolução do pensamento econômico e se inscrevem num quadro de uma tradição intelectual que analisa as noções de espaço e organização e se inserem na interface entre economia industrial e economia espacial (Rallet e Torre, 1995). Estas questões referem-se àquelas realizadas no âmbito da economia da geografia que contribuíram para renovar a análise tradicional das questões espaciais, em particular dos rendimentos crescentes e da preferência pela variedade. Trata-se da análise das condições da concorrência em nível local, da integração das externalidades na análise dos efeitos da proximidade, da importância das dimensões da inovação, das relações entre localização das firmas e divisão espacial do trabalho, das questões de concorrência do território, das articulações entre instituições locais e formas institucionais globais ou ainda da correspondência entre as formas de organizações industriais e territoriais. As questões relativas à proximidade vêm despertando o interesse de estudiosos. O interesse tem ul-

trapassado esse quadro para se estender aos trabalhos concernentes aos processos de inovação, às relações entre ciência e indústria, às relações produtores-usuários e aos sistemas nacionais de inovação (Lundvall, 1992; Nelson, 1988), à análise dos nichos inovadores, às questões de trabalho, às políticas das cidades ou ainda às pesquisas desenvolvidas no quadro dos custos de transação sobre as questões de lugares.

Esses estudos relacionados com a questão da proximidade revelam coerências e convergências sobre as novas abordagens teóricas do espaço econômico. A existência e a permanência de laços de proximidade entre indivíduos e empresas contradizem a hipótese de uma mundialização destruidora das relações locais. A tese segundo a qual o crescimento realizado pelas comunicações à distância conduziria ao desaparecimento do local em proveito de relações descentralizadas vem sendo objeto de discussão. As reflexões sobre as causas, as manifestações e os efeitos das relações de proximidade se organizam em torno de quatro eixos de pesquisa, que se referem à definição da noção de proximidade geográfica e organizacional, ao papel central das interações, à importância das questões da coordenação econômica e às vizinhanças e confrontações teóricas com outras correntes de análise.

A tese defendida neste artigo é que a proximidade é um cenário construído através do jogo de atores sociais ou institucionais. O conceito de proximidade inscreve-se numa concepção da realidade econômica sociocultural, essencial-

mente relacional, em que o laço social relaciona os agentes detentores dos recursos diferentes na resolução de um problema econômico. Podemos distinguir dois componentes de proximidades, o geográfico e o organizacional. A proximidade geográfica constitui o elemento chave que respalda o ponto de vista das relações entre agentes, e trata da separação no espaço dos laços em termos de distância. A proximidade organizacional trata da separação econômica e dos laços em termos organizacionais da produção. O conceito de proximidade faz referência à noção de espaço geoeconômico no sentido de Perroux, integrando a dimensão social dos mecanismos econômicos, ou seja, o que vem a chamar-se de dimensão funcional. Em outros termos, as referências aos constrangimentos naturais e físicos não esmagam seu conteúdo, pois compreendem os aspectos da construção social, como a infra-estrutura de transporte que modifica o tempo de acesso ou ainda os meios financeiros permitindo a utilização de certas tecnologias de comunicação. A proximidade organizacional repousa sobre dois tipos de lógicas que podem se classificar como similaridade ou pertence (Gilly e Torre, 2000). Segundo a lógica de pertence, estão próximos em termos organizacionais os atores que pertencem ao mesmo espaço de relações – firma, rede – e se nutrem de interações de naturezas diferentes. Segundo a lógica da similitude, estão próximos em termos organizacionais os atores que possuem o mesmo espaço de referência e pertencem aos mesmos saberes. Ao lado desses dois componentes, o conceito de proximidade pode se desmem-

brar em função de um certo número de características: física, tecnológica, temporal. Ademais, o conceito de proximidade pode ser analisado em quatro dimensões, a saber: circulatória, relacional, organizacional e institucional. A dimensão circulatória da proximidade está ligada às características de segmentação dos mercados e das etapas de produção: os produtos intermediários, as informações e as pessoas são levados a circular, implicando em custos e em tempo de transporte, mas também em características de qualidade, confiabilidade e segurança. Permite apreender os laços entre as proximidades geográficas e organizacionais, incluindo, ao lado do aspecto espacial ligado à acessibilidade, o aspecto organizacional ligado aos fluxos e interconexão. A dimensão relacional da proximidade integra a distinção entre as atividades de interação e de transformação e se concentra sobre as interações entre os indivíduos. A dimensão organizacional tem como alicerce as relações entre pessoas – redes sociais –, consideradas como a base das relações organizacionais que integram de maneira forte os aspectos produtivos. A dimensão institucional da proximidade, muito perto da lógica de similitude da proximidade organizacional, exprime a adesão dos agentes a um espaço comum de representações, de modelos e de regras de pensamento e de ação.

A proximidade faz apelo à existência de interações – de natureza espacial ou organizacional – entre atores, entre objetos técnicos ou entre atores e objetos. Recusa a referência exclusiva dos custos de transporte da análise espacial

standard, fundada sobre o raciocínio baseado apenas numa concepção física da relação entre atores e objetos. A abordagem estabelecida por Marshall (1890), depois por Becattini, entre divisão de trabalho e localização das empresas, carrega o germe do reconhecimento da proximidade não desprovida da dimensão social e econômica (Becattini, Pyke e Sengenber, 1992).

Essas interações, que podem ser de diversas formas, formais ou informais, comerciais ou não-comerciais, referem-se às relações agentes - agentes (adoção e difusão das inovações), agentes - inovações (atividades coletivas de inovações) e inovações - inovações (complementaridades tecnológicas). A distinção entre as interações de caráter intencional e as interações de caráter não-intencional tem aqui sentido. Permite estabelecer uma fronteira entre as dimensões relevantes do jogo de atores e aquelas que dependem de condições técnicas ou de distâncias e, portanto, fundar analiticamente a introdução da ação de agentes econômicos na análise da proximidade sem, no entanto, afastar o papel desempenhado pelos elementos como os bens não-rivais ou fatores de meio ambiente.

A análise de caráter não-intencional se refere a uma tradição que tem sua origem nos trabalhos de Marshall (1890), “os segredos da indústria se encontram no ar”. A noção dos efeitos externos presentes nesta análise merece ser interrogada à luz dos desenvolvimentos recentes pelos autores interessados nas questões relativas às redes e adoção de tecnologias. Fornece a chave da leitura de uma

série de interações que incorporam as dimensões industriais e espaciais. Quando se aproxima da abordagem da distinção da proximidade geográfica e organizacional, esta noção traz elementos de compreensão dos processos de desenvolvimento e aglomeração em nível local.

É claro que existem duas dimensões freqüentemente associadas às externalidades que podem estar ligadas a laços caracterizados como de mercado ou ainda a laços caracterizados como de não-mercado. As externalidades tecnológicas, externas às firmas, mas internas à indústria, fazem freqüentemente referência às interdependências fora do mercado e são objetos de estudos numerosos na literatura consagrados aos estudos da economia espacial ou regional. As externalidades pecuniárias, durante muito tempo desacreditadas, voltaram à ordem do dia pela economia da geografia, que passou a vê-las como uma maneira de integrar os efeitos da cadeia de renda e custos de transporte. Fazem referência à circulação do tipo mercado, em particular os efeitos-preço que tomam a forma mais tangível que as externalidades não-mercado, impalpáveis. Elas nos interessam na medida em que revelam a capacidade de polarização de grandes empresas ou de grupos de atores em nível local que passam pelo crivo das relações compra-venda, da instauração de relações de subcontratação ou do laço entre a produção das firmas e o consumo pelos assalariados.

As análises das interações de natureza intencional, quais sejam, trocas no

mercado, relações de cooperação ou de parcerias, levam ao domínio das modalidades de ação dos agentes, não importa se ação individual ou coletiva. Trata-se de interações que pretendem estabelecer com outros parceiros diferentes relações de concorrência, podendo ser relações de confiança, trocas de informações técnicas, parcerias, e que podem ter um fundamento puramente relacional quando é uma questão de ganhar a simpatia de um vizinho. Mas, a partir do momento em que nos interessarmos pelas firmas, suas estratégias e seu ambiente, aquelas que mais importarão são as que dizem respeito às dimensões produtiva ou organizacional. Nesse contexto, este estudo pretende realizar uma análise qualitativa dos aglomerados no Estado do Rio de Janeiro, a partir da caracterização da proximidade.

A importância da freqüência dessas interações constitui um fator de dinamismo que contrasta com o aspecto estático da localização das firmas. É a partir da densidade e do prolongamento que se pode conceber a evolução e as modificações dos sistemas, ou melhor, o processo de separação/ligação e das relações proximidade/afastamento dos agentes, das organizações e das atividades. Por densidade das interações, entende-se não só o número de interações, mas sua reprodutibilidade, ou perenização, assim como o grau de transitividade. O nível de densidade evolui constituindo um indicador de proximidade mais ou menos forte, seja organizacional, geográfica, ou ambas. A analogia com certas análises do processo de inovação tecnológica que consideram a presença de in-

terações fortes como um fator de identificação dos laços de proximidade entre os atores é patente.

Assim, a proximidade geográfica é largamente associada às interações fortes. A densidade constitui um indicador de proximidade, mas revela os limites de uma relação exclusiva às virtudes desta última.

As conseqüências dessas escolhas analíticas são importantes pelas abordagens da proximidade. As relações que implicam a presença de conhecimentos tácitos lembram a proximidade geográfica, já que aquelas que repousam sobre conhecimentos codificados se acomodam à distância. No entanto, essa visão esquece a coabitação de conhecimentos tácitos e codificados no seio das empresas e das redes e a importância do tempo no cômputo dos efeitos da proximidade (em razão da existência de fases de apropriação e de aprendizado ou de decodificação e de redecodificação da informação). Ela negligencia a sucessão de etapas do processo de aquisição e de transferência do conhecimento que privilegiam a mobilização de conhecimentos tácitos ou conhecimentos codificados. Essa aborda-

gem põe em evidência a questão complexa de tempo que se diferencia em função do aprendizado e da apropriação do conhecimento. A proximidade geográfica é necessária nas fases iniciais do mecanismo de transferência e de apropriação dos saberes e das tecnologias, ao passo que a interação à distância pode funcionar fora desses momentos críticos.

A concepção das interações permite abordar as questões de relação entre atores, cooperação bilateral valorizando as questões espaciais. Tornam-se fecundas na análise do dilema concorrência espacial e localização. Seria mais vantajoso para uma firma se localizar longe das outras firmas do mesmo setor e tirar vantagens do poder relativo de monopólio que lhe é conferida pela existência de custos de transporte ou se localizar dentro da proximidade geográfica com a finalidade de obter benefícios das externalidades de proximidades geradas pelas proximidades de transferência de conhecimentos, informações e tecnologias? Esta é a questão em torno da qual se definiu este estudo, objetivando analisar os aglomerados no Estado do Rio de Janeiro.

As proximidades geográfica e organizacional

Os aglomerados de Nova Friburgo e de Petrópolis

Do ponto de vista produtivo e com base na necessidade de criar capacidade competitiva, as diretrizes de um programa de estudo sobre os aglomerados devem

partir da conjugação de dois fundamentos: a base produtiva existente e o potencial de cada região. Considerando esses dois elementos, o nosso propósito é a análise do aglomerado de moda íntima de Nova Friburgo e do aglomerado moveleiro de Petrópolis, ambos localizados

na região serrana do Estado do Rio de Janeiro. À luz das considerações feitas na seção anterior, um estudo empírico mostrou como o conjunto das atividades econômicas e sociais existentes condiciona o suporte necessário para a modernização e a expansão de uma economia regional (Schiller, 2002). Considerando a não-homogeneidade econômica e social dos espaços em países em desenvolvimento, sobretudo no Brasil, o estudo de experiências locais representa uma busca de alternativas para o desenvolvimento. A capacidade de atração de cada região ou localidade vai depender do conjunto de elementos locais, naturais, econômicos, sociais, culturais e políticos. O papel que assume o ambiente social e cultural é muito forte. Considerando que cada experiência histórica apresenta uma característica singular e que cada território é único nesse processo, o estudo dessas duas experiências trará um grande subsídio para a compreensão do processo de desenvolvimento.

A proximidade geográfica não basta para assegurar o sucesso das experiências de desenvolvimento local. Analisando os aglomerados supracitados, foram identificadas evidências que comprovam a importância da proximidade geográfica e da proximidade organizacional. Para efeito deste trabalho, nosso objetivo é caracterizar os fatores que concorrem para o crescimento local. Uma análise comparativa entre os dois modelos elucida as semelhanças e as diferenças existentes.

Considerando a extensão geográfica do território brasileiro, as diferenças na-

turais, as bases produtivas existentes e o potencial econômico regional caracterizam a diversidade e a desigualdade do espaço. O Brasil possui algumas experiências acumuladas em nível local e será nosso objetivo tratar duas experiências cujos estudos se transformam em subsídios para a articulação das políticas públicas e privadas.

Localizado na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, a 136 km da capital, o município de Nova Friburgo tem na indústria têxtil e de confecções seu grande dinamismo. Essa especialização produtiva na região aumentou a importância da região na economia nacional, justificando este estudo. Trata-se de uma indústria tradicional que vem sofrendo transformações organizacionais e tecnológicas. O segmento de moda íntima é o mais representativo da indústria têxtil e das confecções locais de Nova Friburgo. O sistema produtivo local têxtil-confecções de Nova Friburgo abrange os municípios de Cachoeiras de Macacu, Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro, Cantagalo e Nova Friburgo, sendo este último o de maior relevância. A abertura comercial promovida pelo governo brasileiro a partir do final dos anos 1980 fez com que todos os elos da cadeia produtiva têxtil-confecções brasileira fossem atingidos pela concorrência externa, causando uma desarticulação do fluxo produtivo e exigindo uma reestruturação das empresas. O impacto foi diferenciado conforme o porte e o nível de atualização tecnológica da empresa. As empresas que sobreviveram tiveram um certo alívio com a desvalorização cambial de 1999, que aumentou os custos das im-

portações. As empresas passaram a apostar nas mudanças dos processos produtivos buscando melhoria de qualidade. Trabalhos mais recentes têm mostrado incrementos na competitividade das empresas, sendo que a indústria têxtil está mais próxima dos padrões internacionais do que a indústria de confecções. Nos anos 1990, duas tendências marcantes ocorreram: a modernização de plantas produtivas e a ênfase nas competências básicas com inovações de processo e de gestão, inovação de produto, diferenciação e segmentação de mercado. Assim, o ajuste das empresas da cadeia produtiva permitiu a recuperação das margens de lucro, mas a orientação das empresas ainda continua sendo o mercado interno. A comercialização é feita através do varejo independente, das lojas especializadas e, finalmente, pelas vendas no atacado. Os empresários das confecções têm mostrado empenho em controle de custo e projeções sobre a receita operacional. A cadeia têxtil-confecções se caracteriza pela presença de micro e pequenas empresas. O município de Nova Friburgo, em 1999, já respondia por um terço da produção de moda íntima do país.

O aglomerado de móveis de Petrópolis, localizado na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, pode ser considerado um dos mais antigos da região, com 250 empresas empregando 3,8 mil pessoas. As primeiras indústrias de móveis datam do século passado. Em meados da década de 1970, Petrópolis era visto como pólo moveleiro. Uma característica da produção de móveis é a natureza fragmentada do mercado de móveis

com alto grau de diferenciação do produto. Caracterizada por empresas de pequeno porte e intensiva em mão-de-obra, mesmo sendo uma indústria tradicional, vem apresentando inovações em *design*. Ao longo dos anos 1970, apesar da redução no número de estabelecimentos, o setor moveleiro apresentou um aumento considerável no emprego industrial. Na década de 1980, apesar de a revolução tecnológica ter levado a um processo de substituição de máquinas, havia um alto grau de defasagem tecnológica. O processo de modernização aconteceu em poucas empresas e em algumas poucas fases do processo produtivo. A participação da indústria de móveis no valor adicionado gerado pela indústria nacional era de 2%, passando, em 1990, para 1,1% (ECIB, 1993). A abertura econômica dos anos 1990 induziu a um processo de modernização. A redução significativa nos custos de importação de bens de capital incentivou a substituição da produção doméstica de máquinas e equipamentos. Em 1997, Alemanha e Itália foram responsáveis por quase 70% dos equipamentos importados. Algumas observações se fazem necessárias: a reestruturação que caracterizou a produção de móveis no Brasil nos anos 1990 não atingiu as micro e pequenas empresas. Esse fato fez as empresas no Brasil manterem um elevado grau de verticalização. O processo de atualização tecnológica dos equipamentos e das técnicas de gestão não resultou em desenvolvimento de capacitações em áreas de *design* e *marketing*. Os projetos são determinados pelos importadores ou ainda, no caso das empresas menores, se resumem em cópias dos modelos lan-

çados pelas empresas maiores. Esse padrão generalizado de cópia acaba por se tornar uma prática freqüente no Brasil. A indústria moveleira no Brasil é caracterizada por pequenas e microempresas com pólos regionais situados nas regiões Sul e Sudeste. O pólo de Petrópolis pode ser considerado pequeno. Em Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo localizam-se pólos de maior envergadura. Mas o pólo de Petrópolis apresenta uma posição relativa no Estado que o torna merecedor de atenção pelo dinamismo que vem oferecendo à região.

A identificação das proximidades geográfica e organizacional

A coordenação de atores, a análise das formas coletivas e o papel das instituições no domínio da governança dos territórios representam os elementos importantes das noções de proximidade no estudo das coordenações. As instituições formais e informais se tornam cada vez mais necessárias na reflexão do território. Tornam-se vitais o aprofundamento do papel dos atores locais, importantes na dinâmica institucional, e a governança territorial definida como coordenação contratual, político-jurídica (Kooiman, 1993), social (Granovetter, 1983), que pretendem integrar os mecanismos produtivos e institucionais nas dimensões locais (proximidade geográfica e proximidade organizacional) e local-global (proximidade institucional local e proximidade institucional global). Desse processo de proximidades institucionais resulta uma relação de sistemas de re-

presentações diferentes que ativam o potencial produtivo contido na dupla proximidade geográfica e proximidade organizacional. O território se constrói a partir dessa relação gerando novas regularidades produtivas localizadas. Ademais, a noção de governança territorial que leva em conta as relações entre as instituições locais e as globais não é somente resultado de um processo endógeno. Trata-se de um canal de interação por meio do qual se difundem os princípios dominantes. Conclui-se como fator importante a presença de instituições formais que participam orientando o comportamento dos agentes econômicos e concorrendo para perdurar a governança territorial. As modalidades de coordenação entre os atores que integram a variável espaço e fazem referência à noção de agente situado podem ser identificadas através de elementos que dependem tanto do ambiente produtivo como do relacional. A análise apresentada a seguir resume as reflexões sobre os resultados da pesquisa acadêmica envolvendo um conjunto de empresas de Nova Friburgo e de Petrópolis e procura entender a trajetória do desenvolvimento dos aglomerados e as possibilidades de expansão das respectivas regiões, de acordo com a base conceitual neoschumpeteriana. Desta forma, prossegue-se com a identificação das evidências da proximidade geográfica e organizacional. A proximidade organizacional, já definida anteriormente, é desmembrada em duas modalidades. No primeiro caso (similaridade), é uma relação de semelhança das representações e do modo de funcionamento; no segundo caso (pertence), a proximidade é a efetividade das coor-

denações, ou seja, o fato de pertencer a um mesmo conjunto. Esses dois aspectos (pertence e similaridade) podem se conciliar quando uma relação de pertence repousa inicialmente sobre ligações

horizontais do tipo intra-industrial que se materializam num crescimento das interdependências entre organizações, significativas de uma similitude mais forte entre atores (ver Quadros 1 e 2).

Quadro 1: Evidências da “proximidade geográfica”

<i>Evidências</i>	<i>Aglomerado Nova Friburgo</i>	<i>Aglomerado Petrópolis</i>
Número de ofertantes	1.200 empresas, sendo 800 empresas formais e 400 informais	320 empresas, sendo 54 empresas formais e 250 informais
Produto especializado	Vestuário - moda íntima	Móveis residenciais
Firmas relacionadas: fabricantes de máquinas	Fabricantes de máquinas para a indústria têxtil-confecções	Não existem no aglomerado. Localizados em SP e RJ
Firmas relacionadas: presença de fornecedores	Fabricantes de passamanaria, rendas, fitas, bordados	Não existem no aglomerado. Localizados no Pará, Rondônia e Rio Grande Sul
Tempo de existência do aglomerado	Mais de 10 anos	Mais de 30 anos

Quadro 2: Evidências da “proximidade organizacional”

<i>Evidências-similaridade</i>	<i>Aglomerado Nova Friburgo</i>	<i>Aglomerado Petrópolis</i>
Homogeneidade sociocultural	73% originários da região 34% - cultura do produto 21% - tradição familiar do produto 47% - experiência anterior	100% originários da região 47% - cultura do produto 46% - tradição familiar do produto Alto grau de fidelização aos fornecedores - 47% de fidelidade ao mesmo fornecedor por mais de 5 anos
Presença das pequenas empresas	60% até 20 empregados	40% até 20 empregados
Clima empresarial e de negócios	68% trabalharam em confecção antes de montar seu próprio negócio	67% trabalharam em confecção antes de montar seu próprio negócio
Sistema comum de valores e de atitudes	45% - facilidade de obtenção da mão-de-obra no aglomerado 92% - facilidade de obtenção da matéria-prima	60% - facilidade de obtenção da mão-de-obra no aglomerado 53% - facilidade de obtenção da matéria-prima

Continua

Quadro 2. Continuação

<i>Evidências-similaridade</i>	<i>Aglomerado Nova Friburgo</i>	<i>Aglomerado Petrópolis</i>
Difusão do conhecimento e informação	Importância das feiras locais; troca de informações com clientes	Importância das feiras locais
Confiança mútua e ações de cooperação	Relações de cooperação com clientes Escassas relações com Universidade, Centro Pesquisa	60% - participação em associação 100% - participação na cooperativa exportação
Obtenção da tecnologia	Prática da imitação Ausência de marca própria	Prática da imitação Ausência de marca própria
<i>Evidências-Pertence</i>	<i>Aglomerado Nova Friburgo</i>	<i>Aglomerado Petrópolis</i>
Forte especialização em um produto	Moda íntima e lingerie	Móveis residenciais
Subcontratação	24% das empresas realizam subcontratação	70% das empresas realizam subcontratação
Ação coletiva	Firjan e Sindvest Iniciativas governo estadual e Firjan/Codin – infra-estrutura	Adesão a cooperativa e associação
Rede de informações	Aprendizado tácito - 76% adquirido através da experiência local Cursos Senai Importância da troca de informações entre empresas, fornecedores, clientes.	Conhecimento tácito - 70% adquirido através da experiência local
Competência da mão-de-obra	Escolaridade baixa - qualificação de 1º grau	Escolaridade baixa - qualificação de 1º grau
Especificidade do local	Atmosfera industrial na região; cultura e interesse no produto Iniciativas locais Criação de linhas de crédito específicas para <i>design</i> , imagem, pólo;	Atmosfera industrial na região; cultura e interesse no produto
Equilíbrio, competição e cooperação	Inovação aumentou nos anos 1990 Cad começando a ser implantado	Fraco: a cooperação é fraca Competição não é elemento gerador de crescimento
Amenidades urbanas	Existência de uma infra-estrutura que poderia ser incrementada	Existência de uma infra-estrutura boa, com índices de urbanização acima da média dos outros municípios

A análise dos resultados do estudo de campo, somada às análises qualitativas, nos permite definir o arranjo produtivo de móveis de Petrópolis como um aglomerado de pequenas empresas, com inexistência de liderança, pequena capacidade inovativa cuja principal fonte de informação é a cópia de produtos. A entrada no negócio é realizada mobilizada pela tradição familiar, pela cultura do produto e por aqueles que tiveram passagem anterior neste ramo de atividade. Uma pequena especialização interfirmas e uma pequena cooperação comprovada pelas relações de subcontratação em resposta a gargalos na produção. O baixo nível tecnológico no arranjo e a concor-

rência entre as empresas dificultam a evolução nas relações de cooperação. Assim, podemos concluir que um maior esforço na cooperação se constituiria na mola mestra de crescimento. No entanto, presenciamos elementos importantes para caracterizar a existência de um *cluster* justificado, pelo número de empresas de um setor consolidado na região, pela cultura da indústria de móveis na região e pela mão-de-obra parcialmente treinada, que resumem as externalidades positivas, mas que por si não são capazes de gerar eficiência coletiva segundo o conceito definido por Schmitz e Nadvi (1999). Ver Quadro 3.

Quadro 3: Características das interações dos agentes no âmbito dos sistemas arranjos produtivos locais de Nova Friburgo e de Petrópolis

<i>Elementos</i>	<i>Evidência da interação</i>	<i>Identificação no aglomerado de Nova Friburgo</i>	<i>Identificação no aglomerado Petrópolis</i>
Tipo de cooperação	Subcontratação e divisão de encomendas: parceiros na elaboração e especificação técnica; provisão coletiva de aptidões técnicas e de serviços; exercício de boa vizinhança	Razoável	Identificada - fraca
Criação de uma identidade regional no âmbito econômico, político, cultural	Significa compromisso das iniciativas locais: integração atores chaves: associações, sindicatos e governo municipal	Elevada demanda local. Elevada importância do produto	Elevada demanda local. Elevada importância do produto
Confiança: respaldo nas comunidades sociais cujos valores se apoiam no apoio mútuo	Elimina medo de correr risco; troca de informações sobre <i>design</i> , conhecimentos processos técnicos; experiência está enraizada em cultura específica	Identificada - forte	Identificada - forte

Continua

Quadro 3. Continuação

<i>Elementos</i>	<i>Evidência da interação</i>	<i>Identificação no aglomerado de Nova Friburgo</i>	<i>Identificação no aglomerado Petrópolis</i>
Cultura empresarial	Socialização em uma cultura empresarial do auto-emprego	Identificada - forte	Identificada - forte
Tradição local	Tradição familiar	—	Identificada - forte
Quadro institucional	Presença de instituições	Firjan, Sindvest, Sebrae, Senai e Uerj	33% já recorreram ao Senai, Firjan, Sebrae
Apoio financeiro	Apoio ao aglomerado	BID	Apenas 6% recebem apoio de crédito
Políticas públicas	Políticas de incentivo ao aglomerado	Firjan/Sinvest	Iniciativa de cooperação Firjan/Prefeitura

Fonte: elaboração própria.

O arranjo produtivo de Nova Friburgo se caracteriza igualmente pelo predomínio de pequenas e microempresas, com um número bem superior de firmas comparativamente ao aglomerado de Petrópolis. O sistema de atualização tecnológica também é baixo, adquire insumos e equipamentos em mercados locais e nacionais e comercializa suas peças no mercado interno. No entanto, a presença de instituições como Firjan, Sindvest, Senai/Cetiqt, Sebrae e Uerj é um elemento importantíssimo da dinâmica regional e se justifica pelo desempenho do aglomerado. Essas instituições vêm realizando estudos com a proposta de aumentar as iniciativas locais. Um projeto lançado pelo Firjan e Sindvest com base num estudo da FGV em 1999 representa um grande passo no processo de desenvol-

vimento do aglomerado acrescido de aporte de capital concedido pelo BID. O projeto prevê um consórcio de exportação e a criação de um conselho de capacitação. O arranjo produtivo de Nova Friburgo apresenta um grau de interação entre os agentes bem superior ao grau sinalizado no aglomerado moveleiro de Petrópolis. O quadro institucional existente em Nova Friburgo é muito mais expressivo do que em Petrópolis, o que concorre para criar uma ambiente de interação relevante com as características que identificam as proximidades organizacionais. Esses fatores se constituem nos fatores propulsores de desenvolvimento, de forma que podemos observar um dinamismo bastante expressivo do aglomerado de Nova Friburgo.

Os determinantes e limites do crescimento dos arranjos produtivos de Nova Friburgo e Petrópolis. Propostas de políticas

A dialética firma-território refere-se às modalidades de articulação entre proximidade geográfica e organizacional que podem permitir a emergência de um processo interativo, significativo de uma dinâmica firma-território. O conceito de encontro produtivo entre uma firma e um território se realiza pela construção comum do aprendizado e dos recursos específicos territoriais, aspectos que fazem o aglomerado de Nova Friburgo ser bastante emblemático. A análise das formas de interação coletivas traz à tona a possibilidade de superação das contradições entre os interesses individuais e a ordem social, em relação à questão da desigualdade espacial. Esta abordagem

nos leva a compreender os fatores de emergência das dinâmicas locais num quadro de sistemas localizados de produção, assim como as modalidades das formas espacializadas de ação coletiva. Com tal proposta e com base nos fundamentos neoschumpeterianos, foram selecionados alguns elementos que resumem as fontes de competição dos referidos aglomerados. A partir de uma análise qualitativa decorrente da pesquisa de campo, procedeu-se à identificação dos mesmos nos aglomerados de Nova Friburgo e Petrópolis. A seguir, seguem os elementos que foram identificados para o dinamismo destes arranjos produtivos (ver Quadro 4).

Quadro 4: As fontes identificadas de competição nos aglomerados

<i>Fontes</i>	<i>Aglomerado Nova Friburgo</i>	<i>Aglomerado Petrópolis</i>
Qualidade como base de competição	X	X
Número representativo de ofertantes como desestímulo à imitação e incentivo à competição	X	X
Ambiente de negócios propício com a melhor utilização de recursos disponíveis	X	X
Vantagem dinâmica com a existência de mão-de-obra na região	X	X
Disseminação das melhores práticas de produção	X	X
Geração de oportunidades através do conhecimento tácito	X	X
Esforço de inovação associado ao <i>design</i> - cópia/adaptação	X	X

Fonte: elaboração própria.

À medida que os elementos citados foram identificados como aqueles capazes de gerar dinamismo, a pesquisa igualmente sinalizou alguns fatores que os empresários da localidade caracterizaram como inibidores do crescimento e

que serão objetos de discussão na elaboração das políticas para promoverem o desenvolvimento. Podemos caracterizar esses fatores como disfunções territoriais, que terão de ser afastadas para haver um maior crescimento (ver Quadro 5).

Quadro 5: Limites de crescimento dos aglomerados

<i>Disfunções socioterritoriais</i>	<i>Nova Friburgo</i>	<i>Petrópolis</i>
Carência de capacitação empresarial para assumir riscos	Baixa qualificação da mão-de-obra	Baixa qualificação da mão-de-obra
Alta carga de impostos	80% dos empresários	94% dos empresários
Ausência de apoio financeiro	39% dos empresários	15% dos empresários
Ausência de políticas públicas	16% dos empresários	40% dos empresários
Ausência de tecnologia	40% dos empresários	50% dos empresários
Ausência de marcas próprias	70% dos empresários	90% dos empresários

Fonte: elaboração própria.

Nesse sentido, algumas considerações se fazem necessárias, tendo em vista a elaboração de políticas como forma de desenvolvimento dos aglomerados. A literatura sobre política de desenvolvimento vem apresentando um crescente consenso acerca da não-existência de uma única política a ser aplicada em todos os *clusters* existentes. Dadas as peculiaridades de cada *cluster*, políticas de desenvolvimento devem ser moldadas. Esse fato não elimina a presença de linhas gerais. A mais importante conclusão está na compreensão de que *clusters* constituem o meio de as pequenas e médias empresas superarem suas limitações decorrentes de seu tamanho. A segunda linha geral se refere à impor-

tância da presença da coordenação. Este é um aspecto que se difere dos tradicionais instrumentos de políticas industriais que privilegiavam os setores. O aspecto local passa a exercer um elemento decisivo na implementação de políticas. Assim, a coordenação entre os atores representa um modo de entender a dinâmica local. E, finalmente, um terceiro aspecto diz respeito à presença de instituições para que o processo de coordenação possa deslanchar. Um conjunto de propostas específicas para o desenvolvimento dos aglomerados de moda íntima de Nova Friburgo e o aglomerado moveleiro de Petrópolis se encontra sistematizado no Quadro 6.

Quadro 6: Propostas para o crescimento dos aglomerados de moda íntima de Nova Friburgo e moveleiro de Petrópolis

<i>Propostas</i>	<i>Instrumentos</i>
Promover qualificação da mão-de-obra	Cursos de formação contínua e treinamento
Oferecer crédito às pequenas empresas	Através das instituições presentes
Criação marca própria	Através do fortalecimento da imagem local fazendo uso das instituições presentes
Selo qualidade	Através das instituições/ <i>marketing</i>

Fonte: elaboração própria.

Conclusão

Este artigo mostrou a importância da aglomeração e de fatores institucionais na *performance* das regiões. Nossa análise permitiu mostrar em que medida as relações da proximidade geográfica e da organizacional explicam o modelo de desenvolvimento. Os *clusters* representam uma forma importante de as pequenas e microempresas superarem seus problemas derivados de seu tamanho. Com a presença da cooperação, elas podem se tornar mais competitivas transpondo os obstáculos de acesso à tecnologia, à formação e à qualificação da mão-de-obra. A ausência de cooperação horizontal entre os atores deve ser prioridade central de uma política. Nesse sentido, é essencial a criação de encontros nos quais as empresas possam discutir problemas comuns e desenhar ações no sentido de solucioná-los. A política pública que favorece o desenvolvimento local deve ser dirigida para a promoção de *clusters*. Os

princípios sobre os quais devem se apoiar essas políticas devem ser a participação local e a cooperação interinstitucional. Os elementos centrais para a inovação são o clima de negócio e o empreendedorismo. Para que se possa obter um resultado de maior competitividade, as articulações e interações se fazem necessárias, tornando as proximidades geográfica e organizacional um foco de estudo para a compreensão dos determinantes locais do funcionamento dos sistemas produtivos locais. Concluímos que a análise dos *clusters* repousa sobre o estudo da proximidade geográfica e organizacional levando em conta as relações entre os agentes locais no processo de aglomeração espacial. Pelo estudo comparativo dos dois aglomerados, o de Nova Friburgo se mostrou mais dinâmico pela forte presença da dimensão relacional da proximidade.

Referências

- AYDALOT, P. *Milieux Innovateurs en Europe*. Paris: Gremi, 1986.
- BECATTINI, G.; PYKE, F.; SENGENBER, W. *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO, 1992.
- CAMAGNI. *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. London; New York: Belhaven, 1992.
- COLLETIS, G. et al. *Firmes et Territoires*. Colloque, Lyon, 5-6 maio 1997.
- ECIB - Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Elaborado por J. C. Ferraz e L. Coutinho. Campinas: Papirus, 1993.
- GAROFOLI, G. Economic Development, Organization of Production and Territory. *Revue d'Économie Industrielle*, n. 64, 2. trim. 1993
- GILLY, Jean Pierre; TORRE, André. *Dynamiques de Proximité*. Paris: Harmattan, 2000.
- GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, USA, n. 78, 1983.
- KOOIMAN, J. *Modern Governance. New Government. Society Interactions*. London: Sage, 1993.
- MAILLAT, J. Working Papers n. 9606. France: Université de Neuchatel, Institut de Recherches Économiques et Régionales, 1996.
- MARSHALL, A. *Principles of Economics*. London: MacMillan, 1890.
- LUNDVALL, B. A. *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter Publishers, 1992.
- NELSON, R. Institutions supporting technical change in the United States. In: Dosi, Giovanni et al. (Ed.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers, 1988.
- OECD. *Enhancing SME Competitiveness*. Paris, 2001.
- RALLET A.; TORRE A. *Economie Industrielle et Economie Spatiale*. Paris: Economica, 1995.
- SCHILLER, M. Cristina O. S. In: SEMINARIO INTERNACIONAL RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACION Y TERRITORIO, 2002, Cuba. *Anais... Cuba*, 2002.
- SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and Industrializations: Introduction. *World Development*, v. 27, n. 9, 1999.

Resumo

Este artigo busca investigar o conteúdo da noção de proximidade sinalizando propostas de desenvolvimento. Tem como objetivo analisar o papel das proximidades geográfica e organizacional na coordenação dos agentes, através de dois estudos de caso de aglomerados no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Questionam-se o papel realizado pela proximidade geográfica na coordenação dos agentes econômicos e o papel desempenhado pelo contexto socioinstitucional na criação dos recursos específicos por meio dos estudos de casos. Será abordado o debate teórico a respeito da proximidade, identificada e caracterizada a proximidade geográfica e organizacional no estudo dos aglomerados de Nova Friburgo e de Petrópolis, e determinados os limites e crescimento da dinâmica dos aglomerados, a partir da discussão de propostas políticas.

Palavras-chave: proximidade, competitividade, desenvolvimento

Abstract

This article investigates the content of the proximity regarding the development. The paper analyzes the geographical and organizational proximities in the agents' coordination through two studies of clusters in the State of Rio de Janeiro. The paper explores the role carried out by the geographical proximity in the economic agents' coordination and the role examined by the institutional context in the creation of specific resources through the studies of clusters. It will be discussed the theoretical debate regarding the proximity, identified and characterized the geographical and organizational proximities in the study of the clusters of Nova Friburgo and Petrópolis, and determined the limits and growth of the clusters discussing policies.

Keywords: proximity, competitiveness, development

Este texto foi apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território, organizado pelo IPPUR/UFRJ e realizado no Rio de Janeiro no período de 25 a 28 de maio de 2004 sob a coordenação geral da Prof^a. Ana Clara Torres Ribeiro.

Recebido em fevereiro de 2004. Aprovado para publicação em setembro de 2004

Maria Cristina Ortigão Sampaio Schiller é pesquisadora da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE/UFRJ

El impacto de la caída de la convertibilidad en la movilidad transfronteriza de personas y bienes. Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Carlos Alberto Abaleron

Introducción

Esta ponencia debe considerarse dentro de los "estudios de fronteras e impactos de la Globalización" incluidos en el sub-grupo **Desigualdades y nuevos usos del territorio** de acuerdo a las orientaciones temáticas propuestas para el Grupo 2.

La parte principal del trabajo se origina en el "*Proyecto de Comercio Fronterizo y Tránsito Vecinal de Personas, Corredor de los Lagos (Argentina)-Déci-*

ma Región (Chile) y Gran Mendoza (Argentina)-Área Metropolitana de Santiago (Chile)"¹, desarrollado entre Octubre del 2002 y Febrero del 2003, según el Convenio celebrado entre el Programa de Calidad de Vida de la Fundación Bariloche² y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El tránsito fronterizo de personas, así como también los flujos comerciales en las zonas de frontera con Chile, reconocen

¹ Mi rol en el mismo fue el de Coordinador del trabajo de campo, análisis, conclusiones, recomendaciones y redacción final. El proyecto cubría, además, otras 6 localidades fronterizas con Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay (La Quiaca-Villazón, y Pocitos-Yacuiba; Posadas-Encarnación; Puerto Iguazú-Foz de Iguazú y Paso de los Libres-Uruguayana; y, Concordia-Salto, respectivamente), bajo la responsabilidad de otros equipos regionales. La Coordinación General le correspondía al Licenciado Mario Krieger.

² Integraban el Equipo de la Región de Los Lagos el Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales Alejo Arias, la Licenciada en Antropología Mariana Caram, el Licenciado en Turismo Omar Contreras, la Licenciada en Sociología Soledad Pérez, el Ingeniero Industrial Néstor Olvar, y el Arquitecto Mario Pozzo (este último por la Décima Región Chilena).

fluctuaciones cíclicas producto de los procesos históricos y de los cambios de políticas macroeconómicas a ambos lados de la Cordillera de Los Andes. Es por ello, que la caída del Plan de Convertibilidad y la devaluación naturalmente tenían que provocar modificaciones en el comercio fronterizo y en el tránsito de personas. Así, se consideró necesario estudiar y evaluar esos cambios con el propósito de proponer acciones en materia de políticas públicas, convenios bilaterales y multilaterales y aspectos normativos e institucionales que contemplen las nuevas realidades.

Por ello, el *objetivo general del proyecto* era el de contribuir al conocimiento de las condiciones objetivas en que se realiza el comercio fronterizo y el tránsito de personas, así como a la formulación de programas y acciones que faciliten la integración fronteriza.

Como método general se recurrió a técnicas cuali y cuantitativas, con información primaria y secundaria.

Como síntesis de las conclusiones decimos que la caída de la convertibilidad y la posterior devaluación ha provocado transformaciones, en gran medida positiva, en los flujos y motivaciones de la movilidad transfronteriza de personas y en el comercio minorista y mayorista de la región. Los cambios han favorecido al sector turístico, a ciertos rubros del comercio local y han abierto nuevas posibilidades de exportación.

Sin embargo, las experiencias recogidas nos hablan que para maximizar en

los hechos los aspectos positivos actuales, hay que actuar con un sentido regional (incluyendo una real integración con Chile), utilizando las diversas ventajas comparativas, buscando la competitividad en el alto valor agregado de bienes y servicios, en el aumento de la calidad, en múltiples actividades económicas, con un marcado sesgo hacia la solidaridad regional. Con ello se podrían amortiguar los cíclicos vaivenes de la economía regional, y la extrema vulnerabilidad climática y del tipo de cambio, factores que obviamente no se pueden controlar.

La unidad espacial de análisis

La Región de Los Lagos se ubica en el extremo noroeste de la Patagonia Argentina, recostada sobre la Cordillera de Los Andes, límite natural con Chile. La base geográfica de esta delimitación obedece en gran medida a su paisaje de montañas, lagos, ríos y bosques de belleza incomparable, que le dan sentido a su destino turístico de relevancia internacional. Esos lagos de origen tectónico (como el Nahuel Huapi de 550 km²) son de vital importancia como reguladores de las cuencas, como fuente de energía, como atractivo turístico, y por su riqueza ictícola-deportiva. Los vientos del oeste provenientes del Océano Pacífico descargan su humedad en la masa cordillerana –que tiene como característica principal en esta zona la sucesión de cordones transversales que facilitan esa transferencia– conformándose un bosque denso perteneciente al sistema Subantártico, el

cual constituye otro componente importante del paisaje. Es allí donde se insertan parques y reservas naturales como el Nahuel Huapi, el Lanín, y Los Alerces. La frontera natural hacia el Este está dada porque el régimen de precipitaciones va perdiendo intensidad muy

rápidamente, determinando cambios fisiográficos muy pronunciados, pasando en unos pocos kilómetros del bosque a la estepa gramínea, donde aparecen las serranías para dar lugar, luego, a la meseta (ver Mapa 1).

Mapa 1: Región de Los Lagos Argentina-Chilena



Desde el punto de vista jurisdiccional, esta región³ pertenece total o parcialmente a los departamentos de Los Lagos (Villa La Angostura, 7311), Huiliches (Junín de los Andes, 10243) y Lacar (San Martín de los Andes, 22269) de la Provincia de Neuquén; y Bariloche (San Carlos de Bariloche, 93167, y El Bolsón, 15572) de la Provincia de Río Negro. La población en 2001, de la tota-

lidad de esas localidades, era de 148562 personas. A nivel departamental es altísima la tasa de urbanización. Por el contrario, la contraparte de chilena posee una población más de 7 veces mayor, y con una situación equilibrada entre la población urbana y rural.

San Carlos de Bariloche, la Capital no formal de la Región, y el centro in-

³ A continuación, y entre paréntesis, se van mencionando las localidades (y su población) de las localidades analizadas en el proyecto.

vernal más importante de América del Sur, es la ciudad argentina que mayor porcentaje de científicos y técnicos tiene con relación al total de su población. Esa característica, que le permite incursionar en desarrollos de física nuclear, y en el diseño y construcción de reactores y satélites, entre otras actividades de excelencia, le otorgan ventajas comparativas difíciles de igualar.

La justificación de la investigación: el contexto extra regional

En trabajos anteriores (Abaleron, 1997; 1999) asumía que el proceso de Globalización en Argentina había tenido en el ajuste estructural al motor de las profundas transformaciones sobre la sociedad y el territorio. Dentro del mismo era clave la llamada *convertibilidad*.

Ante el sucesivo fracaso de las políticas de estabilización, el gobierno argentino adoptó en el mes de abril de 1991 un Plan de Convertibilidad que liberó totalmente las operaciones cambiarias e

inmovilizó por ley el valor nominal de la paridad en el equivalente teórico de recompra con las reservas existentes de la circulación monetaria por parte del Banco Central. A partir de esta norma se consagró un proceso de dolarización de facto de la economía. La emisión monetaria interna quedó directamente vinculada al stock de reservas y ésta a los resultados de la balanza de pagos (Chudnovsky et al., 1992).

El Plan de Convertibilidad, junto con la Reforma del Estado, fueron los ejes fundamentales de todos los planes económicos iniciados en la Presidencia de Carlos Menem, que culminaron con Domingo Cavallo, como Ministro de Economía, impulsando a su mayor ortodoxia al nuevo modelo de acumulación.

A pesar que el Plan de Convertibilidad tuvo como finalidad explícita atacar al proceso hiperinflacionario, y a sus consecuencias, Argentina durante su vigencia llegó a tener peores indicadores sociales que durante las hiperinflaciones del 5000% de 1989-1990 (ver Tabla 1).

Tabla 1: Algunos indicadores sociales, Argentina, 1991 y 2001

Año	Tasa de auperización	Tasa de Desempleo	Tasa de Subempleo	Tasa de Informalidad Laboral
1991	40	7	5	20
2001	52	18	12	42

Fuente. Censos Nacionales 1991 y 2001. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar>>.

Simultáneamente, los índices de mortalidad infantil y deserción escolar prima-

ria y secundaria son peores en la actualidad que en la década de los ochenta.

El Plan de Convertibilidad⁴ se asentó sobre dos leyes:

a) la Ley de Convertibilidad de marzo de 1991 donde se establecía que el Banco Central debía vender todos los dólares estadounidenses que se quisieran comprar al valor de un peso⁵. Para asegurar eso tenía que mantener dólares en reserva por la totalidad de la masa de dinero circulante. La única manera posible de emitir dinero era si se producía el ingreso de divisas al Banco Central, vía las exportaciones, las inversiones o los préstamos externos.

b) La Ley 24144, complementaria de aquella, establecía que el Banco Central no podría financiar al gobierno en un porcentaje superior a un tercio de las reservas de libre disponibilidad (y ese porcentaje no podía incrementarse en más de un 10% anual). Eso impedía la emisión para financiar el déficit fiscal así como la generación de inflación.

Lamentablemente, y eso ya es historia, no se impuso una regla similar para el financiamiento del gobierno por el sector privado o directamente para el endeudamiento. Se impuso un tipo de cambio sobrevaluado esperando que la deflación de precios lo devaluara. Sin embargo eso, más la extrema vulnerabilidad que significó la apertura económica y la desaparición de barreras arancelarias, destruyó gran parte del aparato productivo argentino. Aunque resistió varias crisis internacionales (Tequila 1995, sudeste asiático 1997, y Brasil 1998), lo

hizo a un altísimo costo: más que triplicó la deuda pública en un período de 10 años (De Simone, 2002).

La venta de servicios y empresas públicas más algún tiempo de altos valores internacionales de los granos argentinos y entrada de capitales en su mayoría especulativos, permitieron cumplir con algunas metas impuestas por el FMI y la banca internacional, al mismo tiempo que se pagaban las obligaciones pactadas (capital más intereses). Terminados casi todos los activos públicos, más una caída de los precios internacionales de los productos primarios, sumada a la recesión económica y al subsiguiente impacto sobre la recaudación fiscal, se tuvo que recurrir incrementalmente a préstamos. Los intereses crediticios se fueron elevando a tasas impensables en economías productivas, encareciendo los préstamos, dificultando la captación de los mismos y aumentando finalmente las exigencias de la banca internacional y el monto de la deuda externa. Más y más se recurrió a la banca privada y a la emisión de Bonos del Tesoro para el pago de aquella. El golpe formal de gracia lo dio el mismo FMI a su "mejor alumno" a principios de diciembre de 2001, cuando las exigencias de pagos eran imposibles de cumplir y se negaba toda posibilidad de renegociación de la deuda, aunque hacía ya tiempo que el Plan de Convertibilidad en los hechos transitaba por la agonía final.

En esa época era patente la atmósfera de inestabilidad económica, política

⁴ Recomiendo como lectura necesaria a Schvarzer, 2002.

⁵ No tenía la obligación de comprar a ese valor, sino que lo podía hacer al de "mercado".

y social que preanunciaba los graves acontecimientos que eclosionarían a partir del 19 de diciembre. La recesión que continuaba desde 1998, el crecimiento del desempleo, el aumento de la pobreza estructural, de la pauperización e indigencia, la caída del consumo interno y el incremento del déficit eran solo algunos de los argumentos esgrimidos como causales de la crisis. Más allá de los factores internos que condicionaban tal panorama, eran de peso la disminución de la actividad mundial, la firmeza del dólar frente a las otras monedas y la devaluación del Real en el Brasil. Ello determinaba una disminución en las exportaciones y la dificultad para disminuir los costos internos, simultáneamente al incremento del déficit fiscal ya mencionado. La imposibilidad de reactivación de la economía, atada a las inflexibilidades del Plan de Convertibilidad, tenía un efecto negativo en el costo del dinero, el consumo y el crecimiento. El primero, explicitado como "aumento del riesgo país", nos condenaba a altísimas tasas de interés, el segundo se restringía a niveles desconocidos enfatizando la recesión y pauperización imperante, y el último, a una cada vez menor tasa de inversión y producción de bienes y servicios.

La fuga de los depósitos del sistema financiero –que había comenzado antes, sobre todo por parte de los mejores informados, como lo eran el sistema financiero y servicios y empresas privatizadas– y la pérdida de reservas del Banco Central, atado al Plan de Convertibilidad, conformaron el complejo de causas inmediatas de las severas medidas monetarias y de control de cambios que imposibili-

taron la libre disponibilidad de los fondos depositados en las entidades bancarias, restringiendo aún más la capacidad de consumo. El bloqueo de los depósitos bancarios constituyó la antesala y el disparador del ingreso en la protesta popular de las clases medias, principales perjudicados por tal medida.

El 21 de diciembre de 2001, después de las renuncias de Fernando de la Rúa y de Domingo Cavallo, comenzó el feriado cambiario que duró hasta mediados de enero de 2002. El 6 de enero el Congreso Nacional sancionó la Ley 25561 de Emergencia Pública y de Reforma del Sistema Cambiario, mediante la cuál se devaluaba el Peso Argentino estableciéndose la paridad de 1.4 pesos por dólar estadounidense (dólar comercial) para ciertas obligaciones y actividades y, para el resto de las transacciones, un mercado de flotación libre de la mencionada divisa. El 4 de febrero, el Congreso Nacional, sanciona el Decreto 244/02 que convierte a pesos todas las obligaciones en dólares u otras monedas extranjeras a razón de un dólar igual a un peso, y los depósitos en el sistema financiero con un dólar igual a un peso con cuarenta centavos. El 8 de febrero el Decreto 260/02 establece un mercado único de cambios para todas las operaciones en divisas extranjeras. Era el fin formal de la convertibilidad.

La justificación del proyecto a escala regional

En plena etapa de procesos de integración en marcha, con una noción explí-

cita de que los límites constituyen puentes que acercan antes que fosas que separan, la frontera con Chile, en general, y de aquella de la Región Argentina-Chilena de Los Lagos, en particular, nos remiten a una historia rica en conflictos, arbitrajes, casi guerras, comercio, contrabando, cuatrерismo, refugiados, expulsados, odios, amores, prejuicios, y sacrificios.

La cercanía física y la distancia espacial y de prioridades –según las percepciones y actitudes– desde los propios centros de poder nacionales, contribuyeron en gran medida a un acercamiento y movilidad espacial que han ido construyendo ciertos esbozos de integración desde abajo. Así, el territorio fronterizo que llama nuestra atención, ha sido un ámbito particularmente sensible a cualquier tipo de cambio que haya sucedido en cualquiera de los dos países, ya sea éste coyuntural o estructural, resultando también significativa la velocidad con que se manifiestan los emergentes producidos por tales alteraciones.

El deterioro de las economías de la Región de Los Lagos, basadas casi exclusivamente en alguna producción primaria y en un turismo que no podía competir respecto de los países vecinos, fue el panorama de la década de los '90, proceso que se extendiera hasta fines del 2001. A ello se agrega que la Patagonia hacía tiempo que había dejado de ser objeto de inversiones, promociones y privilegios de las acciones del sector público, en su búsqueda de asentar población ante el "peligro" de inminentes conflictos con Chile.

La derogación de la Ley de Convertibilidad y la simultánea devaluación y posterior depreciación de la moneda argentina, produjo una inversión del sentido de circulación de los flujos de personas y mercaderías a través de los pasos internacionales que el proyecto exploró y buscó caracterizar, definir y cuantificar.

Métodos

Se indagó entonces acerca de la contribución del incremento de la actividad económica, principalmente del turismo, identificando las fortalezas y oportunidades así como las debilidades y amenazas emergentes, buscando potenciar los efectos benéficos de tales circunstancias, desactivando aquellos obstáculos que pudieran existir y poniendo en valor las potencialidades observadas.

El proyecto abordó tanto el análisis de las reglamentaciones bilaterales y multilaterales vigentes y los organismos responsables, como un análisis de las causas contextuales e inmediatas que originan tanto el comercio como el tránsito fronterizos. En ese contexto, se analizó el impacto que determinadas reglamentaciones generan en la dinámica económica y social fronteriza, en los actores sociales y en las instituciones de las localidades fronterizas seleccionadas.

Así, se efectuaron entrevistas en profundidad a diversos informantes calificados (personas identificadas como líderes en sus respectivos campos, y a personas representativas de instituciones públicas

y privadas)⁶ y encuestas ad hoc⁷ en pasos de frontera. Se recurrió a datos censales tanto de Argentina como de Chile, de organismos públicos (municipales, provinciales y nacionales de ambos lados de la Cordillera) y privados. Las normativas y

reglamentaciones analizadas correspondieron a migración, sanidad fitosanitaria, seguridad, turismo, comercio, entre otras, con énfasis a las correspondientes a Argentina (ver Mapa 2).

Mapa 2. Pasos de Frontera, Región de Los Lagos, Provincia de Neuquén, Argentina



⁶ CABRAL, Caio, Gerente Ejecutivo Comité de Integración de Los Lagos, Provincia de Río Negro. CACAULT, Roberto, Intendente de Villa La Angostura, Neuquén; CEJAS, Hugo, Secretario de Turismo, Municipalidad de Bariloche; CRUZ PACHECO, Francisco, Cónsul General de Chile, Bariloche; DANNAGER, José, Director de Inspección General de la Municipalidad de S. C. de Bariloche; EYHERABIDE, Michelle, Directora de Turismo, Municipalidad de Junín de Los Andes, Neuquén; FULCINI, Comandante de Gendarmería, Escuadrón de Bariloche; HUERTA, Guillermo, Coordinador del área de Desarrollo a cargo de la Dirección de la Estación Experimental INTA Bariloche; INFORMANTE ANÓNIMO, Aduana, Bariloche; PUENTES, Diego, Delegado Dirección Nacional de Aduanas, Bariloche; RUSSELL, Mónica, Jefa de la Oficina local de SENASA Bariloche. SAGASTI, Martín, Secretario de Planeamiento, Municipalidad de San Martín de Los Andes, Neuquén; BUSTOS, Héctor, sector inmobiliario, Bariloche; ABATE, Graciela, Secretaria, Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro; GRESSANI, Sandro, Presidente de la Asociación Hotelera, Bariloche.

⁷ Las encuestas se efectuaron en diciembre del 2002, durante un fin de semana, en los Pasos Samoré y Mamuil Malal (ver Mapa 2). Conformaban la encuesta, datos socio demográficos, así como una veintena de preguntas abiertas destinadas a obtener un panorama de aquellos chilenos que regresaban de su permanencia en Argentina. En el caso del Paso Samoré se entrevistó al 25% de los conductores de vehículos particulares, así como a algunos pasajeros de buses. En el caso del Paso Mamuil Malal, se efectuó la encuesta a la casi totalidad de los conductores de vehículos particulares, dados el menor número de estos.

La parte final del análisis de la información relevada utilizó la técnica Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y

Amenazas (Foda). Con ella, y con la interpretación de lo observado, se derivó a las Recomendaciones.

Interpretación de lo observado

Los datos secundarios relevados, las entrevistas en profundidad efectuadas, la información primaria que surge de las encuestas en los Pasos Samoré y Mamuil Malal, el conocimiento in situ, y experiencias de la región por parte de los integrantes del equipo, así como indagaciones puntuales en instituciones y personas informadas, nos permitieron decir que:

La caída de la convertibilidad, y la devaluación y consiguiente inicio de un proceso inflacionario, ha provocado transformaciones en los flujos y motivaciones de la movilidad transfronteriza de personas; en el comercio minorista y mayorista de la región, en gran medida positivamente para los intereses argentinos:

- favoreciendo al turismo y a ciertos rubros del comercio local; y,
- abriendo posibilidades a la exportación –o incrementando la existente– basada en recursos propios (materias primas, recursos humanos, know-how, tecnología instalada y organizaciones).

Por otro lado, se evidencian asimetrías en la captación de recursos de co participación por parte de las cinco localidades integrantes de la región del Corredor de Los Lagos, que marca diferencias

en la necesaria política de reducción de conflictos sociales ante el incremento de la pobreza e indigencia a nivel nacional (que no excluye el área en estudio), producto del mismo fenómeno de devaluación y posterior inflación.

El flujo turístico que tuvo a Chile como destino predominante desde inicios de la convertibilidad, gracias a un cambio favorable para Argentina, se revertió a partir de la caída de aquella: los chilenos son los que constituyen el grueso de la movilidad transfronteriza y sus motivaciones principales son el turismo de esparcimiento y paralela y complementariamente, el de compras.

De ninguna manera eso significa que durante los últimos 12 años los chilenos no pisaron la región: siempre hubo un pequeño flujo de sectores medios y altos de la sociedad trasandina que, al igual que los turistas del presente, tuvieron a Bariloche y a su entorno dentro de un imaginario fuertemente deseado.

Desde el punto de vista cuantitativo, las cifras en cuanto a la cantidad de personas que se movilizan a uno u otro lado de la frontera, comparando el 2000 y el 2001 con el 2002, es la misma⁸. Sin embargo, se verifica que se ha incrementado

⁸ En el 2003 las diferencias se han acentuado al haber aumentado significativamente el número de turistas comparados con la década de los noventa.

más que significativamente el motivo turístico de pocos días⁹ en Argentina y el número de extranjeros cuyos propósitos son el turismo. Si antes de la caída de la convertibilidad, la mayoría de los que se movilizaban a través de la frontera eran argentinos, después de las transformaciones sucedidas, son los chilenos quienes conforman el grueso de los que se movilizan (ver Figuras 1 y 2).

Antes de la caída de la convertibilidad, se agregaba al flujo entre ambos países las visitas de chilenos residentes en Argentina a Chile, la recepción de emigrantes chilenos hacia nuestro país (ya sea temporal o permanentemente) y, con mayor fuerza a partir de 1997, el comienzo de la migración de retorno con valores significativos a partir del 2000 y con picos en el verano de 2002.

Esta migración de retorno implicó e implica un inédito flujo de migración argentina (hijos de chilenos) a Chile, pertenecientes a estratos bajos (Abaleron et al. 2004). A pesar del retorno (cuya magnitud resulta relevante según desde donde se la analice, pero que en términos absolutos no arroja volúmenes considerables), y al potencial deseo de vuelta a sus orígenes, la recuperación de la economía argentina ha significado un retorno del «retorno», inmediato¹⁰.

Regresando al actual flujo turístico desde Chile, se reconoce que en él está representada gran parte de los distintos sectores sociales de ese país, habida cuenta del nivel de instrucción de los encuestados, los vehículos que utilizan y en otros casos la caída de la convertibilidad como oportunidad para que la región fuese visitada por primera vez. No obstante, los sectores medios altos y altos tienen un peso de importancia en los visitantes.

El origen mayoritario del flujo –exceptuando Semana Santa, las vacaciones de invierno, y la semana del 18 de septiembre¹¹– proviene de las Regiones Décima y Novena, al menos por los Pasos terrestres de Samoré y Mamuil Malal. En períodos más largos, los visitantes incluyen a las otras regiones, particularmente de la Quinta (donde se localiza Santiago, la capital chilena) y a sectores de mayor poder adquisitivo.

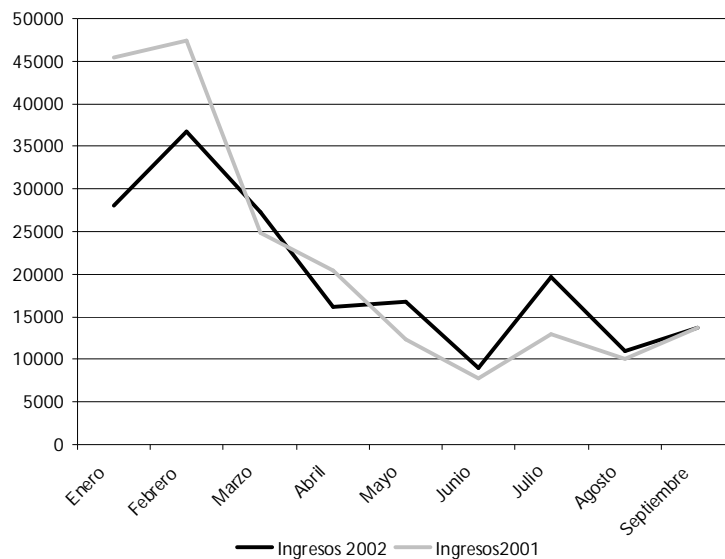
El flujo turístico chileno tiene como destino, y en ese orden a Bariloche, San Martín de Los Andes, Villa La Angostura, El Bolsón y Junín de Los Andes. Ir a San Martín implica para ellos, sobre todo en cortas estadías, quedarse allí, salvo las visitas a Junín de Los Andes. Por el contrario quien se dirige a Bariloche, tiene obligadamente que pasar por Villa La Angostura.

⁹ El motivo turístico fue usado ampliamente por migrantes chilenos que solicitaban el máximo de estadía en Argentina, antes de la caída de la convertibilidad. Ahora, esta circunstancia se ha “blanqueado”.

¹⁰ Todo indica ello en virtud de la percepción del estado de cosas («todo va a ser como antes...»), valorando la costosa integración que obtuvieron en Argentina, y las dificultades que encuentran para la inserción laboral y social en Chile.

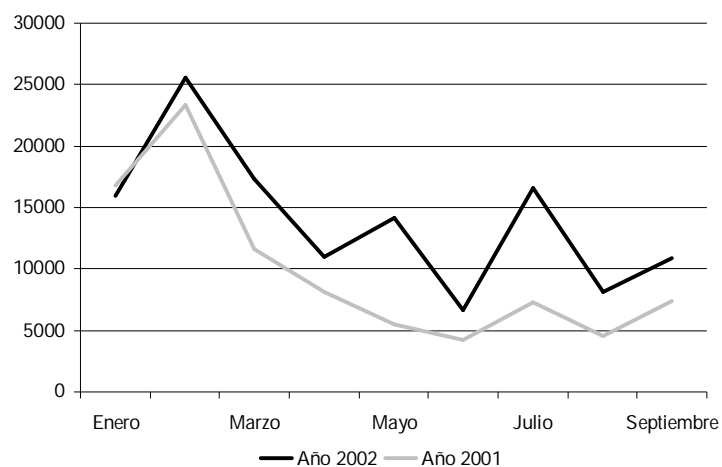
¹¹ Fiesta Nacional de Chile.

Figura 1: Ingreso de personas a Argentina por el Paso Samoré, enero a septiembre años 2001 y 2002



Fuente: Tabulados propios sobre datos de la Dirección Nacional de Migraciones, Zona Andina.

Figura 2: Ingreso de chilenos por Paso Samoré, entre enero y septiembre años 2001 y 2002



Fuente: Tabulados propios sobre datos de la Dirección Nacional de Migraciones, Zona Andina.

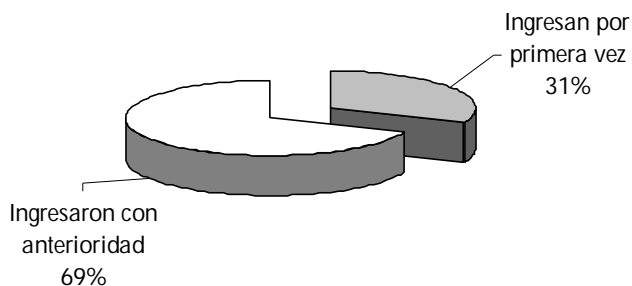
En periodos más largos, como en febrero –el mes de las vacaciones del sector público en Chile, ferias judiciales y notariales– posiblemente se incremente la función de nodo distribuidor de la región, hacia otros destinos extra regionales (como el Atlántico) o el sur de la Patagonia.

La calidad y variedad de la oferta hotelera-gastronómica de la región, fundamentalmente de Bariloche, siempre ha sido un incentivo para el turista chileno. Quien ha visitado Chile conoce las diferencias calidad-precio con mucho mayor rédito para nuestro país. Eso constituye un factor que exhibe un alto grado de satisfacción por parte de los

visitantes, que se maravillan por las bellezas de la región y por la atención recibida por parte de la población en general.

Este último aspecto es de fundamental importancia dentro del proceso de integración en marcha de la Región de Los Lagos argentina-chilena: si existe un factor a resaltar, dentro de una variada gama, es la oportunidad que tienen muchos chilenos de conocer a los argentinos y su país por primera vez o de volver después de mucho tiempo a la Argentina y reconocer los cambios habidos. Esa circunstancia obra en la dirección de destrabar viejos prejuicios aún vigentes, tanto a uno como a otro lado de la frontera (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Chilenos encuestados en el Paso Samoré agrupados según reincidencia en el ingreso a la Argentina



Fuente: Encuesta ad hoc, diciembre de 2002.

Sin embargo, no todo es positivo en las actitudes de los argentinos hacia los chilenos en particular, y los extranjeros, en general. A través de las entrevistas, las encuestas, ser testigos de los hechos, charlas con personal de los hoteles, y diversos medios de comunicación, se evidencian marcadas asimetrías en los

precios de productos, alojamiento y comidas de acuerdo a la nacionalidad.

Así, una misma prenda puede valer \$ 22 o U\$s 22 o una habitación \$ 70 o U\$s 70! A ello se agrega el incremento excesivo en el precio, si los extranjeros pagan mercaderías o servicios con tar-

jeta de crédito, de alrededor del 30% (cuando el promedio que se les exige a los comerciantes ronda el 10%).

Más aún, una queja recurrente en las encuestas estaba constituida por "que los comerciantes no entregan facturas" con las ventas efectuadas, potenciado por el hecho de que en Chile el otorgar la factura es casi un acto reflejo.

Esta realidad indica que los comerciantes están eludiendo impuestos, incrementando sus ganancias y disminuyendo los recursos públicos, con el consecuente perjuicio para su propio desarrollo.

Las asimetrías de precios de acuerdo a la nacionalidad han recibido diferente atención por parte del sector público y cámaras privadas de la región. Destacándose lo actuado a favor de los turistas en Neuquén y, por omisión, a favor de aquellos que actúan deslealmente en Río Negro. El Secretario de Turismo de la Nación también cuestionó públicamente estas prácticas durante el desarrollo del presente trabajo.

Esa deslealtad puede operar negativamente sobre el producto/región por cuanto podría inducir a cambiar los destinos de los visitantes por otras localidades donde las reglas son claras, como está ocurriendo en Mendoza que ve perder visitantes que se dirigen a San Luis, Córdoba o la Capital Federal. La visión de corto plazo de algunos sectores y la inacción pública (Protección al Consumidor), está actuando en contra de los intereses de mediano y largo plazo del todo.

El turismo de compras ha favorecido a los comercios de vestimenta (incluyendo prendas de lana y cuero, y calzado), las artesanías en general, bebidas alcohólicas (vinos y licores), dulces y conservas de frutas finas, chocolates, artículos de librerías (para oficina y escolaridad), libros y revistas, y a los alimentos (compras mensuales en supermercados).

Ello es visible en el aumento de los permisos municipales, en la ausencia de oferta de locales en alquiler ante una fuerte demanda (sobre todo en las principales arterias), y en el alto valor de los alquileres con tendencia a recuperar los valores en dólares del período anterior a la caída de la convertibilidad.

Deben mencionarse como característica del intercambio que los movimientos de cargas tienen un gran peso desde fuera de la región, registrándose desde el interior hacia Chile solamente cargas frutas finas, conservas, lúpulo y madera tratada como comercio incipiente.

Desde Chile cesaron los envíos de ganado en pie, leche, hortalizas y frutas, entre otros alimentos (envasados) y bebidas. La exportación de salmónidos desde Argentina se ha potenciado por la competitividad actual de su precio, sumado a la calidad del producto y a las internacionalmente reconocidas condiciones ambientales de producción.

En varios puntos de la Patagonia se promueve la concreción de Corredores Bi oceánicos destinados al tránsito polimodal de cargas. En este punto se considera necesario señalar la contradicción

de contaminar territorios de Parques Nacionales y tránsitos turísticos con actividades intensivas de transporte de carga, máxime cuando existen alternativas con infraestructura posible.

Para ilustrar el conflicto previsible, pueden citarse las concentraciones que se generan en Villa La Angostura con los camiones que se dirigen al Paso Samoré en invierno cuando la nieve bloquea el Sistema del Cristo Redentor, y la zona de Los Lagos se encuentra en plena actividad turística con su infraestructura colmada, pudiéndose transpolar la situación a un escenario de Corredor Bi oceánico establecido.

En este tema existe desencuentro entre las autoridades de la Provincia de Río Negro que promueven el Corredor San Antonio – Puerto Montt con las de Neuquén que priorizan el turismo para los Lagos y proponen para las cargas el corredor Bahía Blanca – Corral pasando por el paso Pino Hachado.

En el aspecto comercial, la proliferación de puestos callejeros de ventas de artesanías, la puesta en valor de ferias de vieja data o la implantación de nuevas, los emprendimientos familiares en vías de convertirse en micro emprendimientos, la multiplicación de intentos de organización de dichos negocios, y la capacitación emergente para los mismos, son todos indicadores de las transformaciones y oportunidades que se abren a una comunidad que ha pasado un tiempo prolongado sobre viviendo mediante el trueque, las ayudas sociales y familiares y, en el mejor de los

casos, con ingresos escasos y empleo temporal.

La coyuntura es favorable para reconvertir la hotelería a los criterios de calidad que vayan marcando diferencias, al reemplazo de equipamiento, infraestructura y procesos obsoletos ante una demanda con capacidad de elección, y a la diversificación de la oferta que apunte a nivelar los picos de altas y bajas en pro de un «turismo de cuatro estaciones en las cuatro estaciones», que tienda a disminuir los “valles” de la estacionalidad, principal obstáculo para lograr una rentabilidad razonable y consecuentemente para la captación de inversiones.

Conjuntamente, es esta una oportunidad de afirmar la incipiente producción para la exportación, de ingresar en la producción para un mercado interno que vaya más allá de la región, de generar producción con alto valor agregado que maximice los beneficios por las diferencias, singularidad y calidad del producto (y un mayor valor de venta) antes que por los bajos costos de producción, como ha sido tradicional en la economía argentina.

El ciclo económico vigente puede variar en un contexto nacional que depende en gran medida del contexto internacional (imaginarse el impacto regional que tendría una devaluación en Brasil o en Chile acompañado por un proceso inflacionario, borrando toda ventaja comparativa).

Las circunstancias pueden considerarse propicias para diversificar la base

económica de la región, a partir del desarrollo y la optimización de la comercialización turística, elevando la calidad de la oferta y mejorando el posicionamiento internacional regional; apuntando paralelamente a la producción con base en los recursos naturales, transformando en realidad al potencial de la capacidad que radica en la concentración científica tecnológica de Bariloche, vinculando conocimientos y tecnología con las empresas y negocios.

Esta diversificación no solamente aporta a un crecimiento sostenible en el tiempo, sino también a un desarrollo que incluya a todos los sectores sociales con mayores niveles de integración y distribución del ingreso, contribuyendo al incremento de la calidad ambiental en sentido amplio.

Esa visión demanda un profundo análisis y transformaciones en el contexto público-institucional, en el privado, y en el regional-nacional y en el regional-binacional, que resultan fundamentales para toda estrategia a mediano y largo plazo que partiendo de las oportunidades del presente establezca un compromiso estratégico.

La inseguridad es uno de los aspectos decisivos a la hora de elegir un destino turístico, tanto como una inversión de capitales. La región en términos relativos es una de las más seguras (con algunas diferencias a su interior), pero los conflictos derivados de la creciente ingobernabilidad, la pobreza e indigencia y el desempleo han provocado un nuevo escenario de hostilidad social en secto-

res que se sienten excluidos de cualquier posibilidad de desarrollo y que se expresan eventualmente a través del delito. Obviamente, la contención social por un lado y la generación de empleo genuino, por el otro, son objetivos para la reducción y prevención de tal amenaza.

En ese sentido se registran marcadas diferencias entre Neuquén y Río Negro, con lo cual el presente es más estable en las localidades de la primera que en la segunda. Pero, en el conjunto y a mediano plazo, las condiciones de contexto en cuanto a la co participación –con regalías petrolíferas sujetas a los precios internacionales y al agotamiento de los recursos– y al nivel de conflicto social –que depende de políticas estructurales ajenas a la capacidad de comando de las administraciones provinciales y locales– pondría en un mismo y peligroso plano a la inseguridad.

La gobernabilidad, como en cualquier otro ámbito geográfico, es también una necesidad en el contexto macro, por lo que resulta necesario encontrar estrategias para que la oportunidad aparezca atractiva para todos los sectores sociales a partir de una participación más real y activa en los procesos de toma de decisiones facilitando la visión de imaginarse en un espacio de vida binacional.

El sector privado en general exhibe comportamientos vinculados con el corto plazo, se detectan principalmente esfuerzos individuales o de pequeños sectores tras de intereses particulares, demandando al sector público la asunción riesgos que en muchos casos deberían

formar parte del riesgo empresarial. El ejemplo del trato a los turistas, las tarifas diferenciadas y el incumplimiento de los deberes impositivos, y la internalización de beneficios y externalización de los costos, son temas a tratar para revertir. Por otra parte, se observa que el Estado –en el mejor de los casos– en su intención de operar conjuntamente con el sector privado, pierde claridad en su rol de instrumento de desarrollo y paralelamente de control.

El fenómeno de la “glocalización”, es decir de las tensiones entre lo local y lo global, entendidos como las localidades y su región con los poderes públicos y privados extra regionales (Provincia, Nación, grandes empresas), respectivamente, no es ajeno a esta parte del mundo. Así, se evidencia un marcado sesgo por parte de los poderes extra regionales a desinteresarse por las aspiraciones, deseos e intereses de la región en tanto no formen parte de las prioridades de los objetivos de su planificación global.

Desde sus orígenes esta región registra perjuicios por las decisiones y acciones de grupos y personas que nunca visitaron esta zona, y el único proceso real de descentralización surgió en la década de los años cincuenta del siglo pasado, cuando los territorios Nacionales se convirtieron en Provincias. Según esa experiencia, resulta necesario que los procesos normativos, institucionales y decisorios de actuación real sobre la región, instrumenten mecanismos que incluyan a representantes genuinos de los intereses de la misma convocados en el marco de un proyecto estratégico con-

sensuado, en un proceso que sea capaz de generar una perspectiva real que sea superadora de las tentaciones oportunistas de corto plazo.

Sin ese desarrollo, apertura e inclusión, no parece haber posibilidad alguna de aprovechamiento de la actual coyuntura para un desarrollo que contemple que los beneficios de hoy, sentando las bases que generen la fortaleza para enfrentar eventuales contextos desfavorables del mañana. En el marco de una política internacional que tiende a profundizar la integración dentro del Cono Sur, resulta impensable imaginarse el desarrollo sobre las condiciones actuales sin contemplar una asociación regional de integración con la Décima y Novena Regiones de Chile. Ese intento de regionalización concreta, por supuesto, se expresa en el Corredor de los Lagos de Chile y Argentina, enfatizando los esfuerzos desde las localidades rionegrinas que parecieran todavía no haber despertado a esa realidad. En otra actitud, las localidades neuquinas encabezan los intentos de integración que se han realizado hasta el momento con sus vecinas tras los Andes, quienes a su vez presentan un frente y un esfuerzo más homogéneo. Por otra parte está actuando un poder claramente central chileno que muestra coherencia en la priorización de los objetivos, mientras que del lado argentino existen serias discrepancias entre los sectores regionales y las concreciones de la Cancillería Argentina y/o las imposibilidades de otros organismos de nivel nacional para cumplir con las aspiraciones locales, (de acuerdo a los responsables del Comité de Integración: normas impuestas

desde arriba sin consenso de los propios actores regionales, representantes a las reuniones bianuales de segundo nivel, la falta de inversiones en los centros de frontera, provisión de energía eléctrica, sanitarios, alojamiento para funcionarios, la construcción de nuevos centros, etc. y de infraestructura vial, temas que del lado chileno en su mayor parte, se resolvió con eficacia en su oportunidad cuando ellos eran los interesados por el sentido del flujo fronterizo).

La cuestión ambiental es también un aspecto que se inserta en un complejo sistema de oportunidades y amenazas, con la posible adquisición privada de espacios públicos, emprendimientos turísticos y productivos, dentro de un contexto que oscila entre la conservación a ultranza y la "balearización"¹². La comunidad regional necesita y merece una amplia discusión acerca del delicado

equilibrio que hay que mantener entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad del ambiente, cuando los recursos paisajísticos constituyen las características irremplazables de su economía.

La inseguridad en otras partes del globo, la existencia de una población educada y capacitada, las bajas densidades de población, las riquezas naturales de la región, la singularidad de algunas de ellas, el atractivo de la Patagonia, y los bajos precios a nivel internacional de suelo, bienes y producción anuncian en el corto plazo una actividad humana creciente sobre áreas protegidas. Enmarcadas en las características generales enunciadas, cada localidad del Corredor de Los Lagos, a su vez, vive estas circunstancias de modificación cambiaria de manera particular, más allá del panorama observado e interpretado que incluye a todas.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas regionales

Para el desarrollo de este apartado se ha utilizado el análisis Foda, que es una herramienta que se emplea para comprender la situación actual de una organización, en nuestro caso la Región de los Lagos. El objetivo de esta técnica es ayudar a diagnosticar para, en función de ello, poder pronosticar y decidir.

Con el método Foda se analizan va-

riables que pueden estar en la capacidad de la organización controlar (las debilidades y fortalezas son internas de la organización y por lo tanto se puede actuar sobre ellas con mayor facilidad), y de variables no controlables (las oportunidades y amenazas las presenta el contexto y la mayor acción que podemos tomar con respecto a ellas es preverlas y actuar a nuestra conveniencia).

¹² Concepto surgido en la década de los sesenta y setenta ante el crecimiento con destrucción del entorno natural acaecido en las Islas Baleares, particularmente en Mallorca, España. Ese mismo fenómeno en la Costa del Sol, del mencionado país, mereció el término de "marbellización".

Se ha considerado convenientes centrar el análisis en determinadas dimensiones, tanto del contexto interno como externo. Las tablas 2 a 5 sintetizan los resultados finales.

Tabla 2. Fortalezas generales de la Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Socio Demográficas	F SD1 Relativa seguridad ciudadana en un mundo inseguro que posibilita movilidad de personas altamente capacitadas para residir, sectores turísticos de medios y altos recursos para visitar la región, y capitales con destino de inversión turística
	F SD2 En Bariloche, la mayor concentración de científicos y técnicos del país en términos relativos con base en internacionalmente reconocidos centros de investigación, enseñanza de pos grado y desarrollo tecnológico
	F SD3 Elevado nivel de instrucción y capacitación de parte importante de la población estable de sus centros urbanos
Políticas	F P1 Un ámbito propicio para la integración con Chile, imprescindible para el desarrollo regional asentado en las oportunidades que trae la caída de la devaluación y en sus Fortalezas, constituido por el Comité de Integración , por cuanto ha tenido la virtud de generar un espacio binacional público y privado, que permite eliminar asimetrías, complementar heterogeneidades, generar confianzas, promover negocios, entre tantas otras posibilidades
Medio ambientales	F MAE1 Dentro o en las inmediaciones de Parques Nacionales, con espacios protegidos, intangibles o de reserva que aseguraría la conservación de sus atractivos fundamentales para aprovechar el cambio de flujo turístico con Chile, en particular, y el nacional y de otros países
	F MAE2 Porcentaje importante del territorio bajo la Administración de Parques Nacionales con similar finalidad que la anterior
	F MAE3 Integrante y/o paso obligado de corredores turísticos bi oceánicos entre el Pacífico y el Atlántico desde y para otros destinos turísticos extra regionales
	F MAE4 Cuatro estaciones climáticas bien marcadas que aseguran diversidad de atractivos y actividades turísticas
	F MAE5 La Patagonia Norte Andina como marca registrada conocida internacionalmente con lo cual, y particularmente a nivel nacional, el MERCOSUR y América Latina, tiene un núcleo de mercado "cautivo" con lo cual la captación de flujos turísticos es menos costoso, rápido y efectivo
	F MAE6 Satisfactorio equipamiento turístico (con niveles adecuados a diferentes sectores sociales nacionales y del extranjero), residencial, sanitario y educativo; e infraestructura aérea, vial, lacustre, energética y de comunicaciones, base de toda reactivación turística a corto y mediano plazo

Tabla 3. Oportunidades generales de la Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Socio Demográficas	<p>O SD1 El incremento de la inseguridad en los centros más poblados de la Argentina haría aparecer una corriente migratoria capacitada, joven y con medios altos y altos ingresos, hacia la región con la finalidad de residir en ella.</p>
Económico financieras	<p>O EF1 Comienzo de un ciclo económico con valor alto del dólar y devaluación que permitiría condiciones de competencia ventajosas con respecto al turismo nacional y extranjero, otras producciones regionales y el comercio</p> <p>O EF2 Producciones primarias como fruta fina, hongos, miel, carne ovina, lana, cueros, madera que tengan acceso a un mercado externo presentan márgenes de ganancias apreciables que pueden reactivar economías regionales deprimidas</p> <p>O EF3 El mercado interno también es reactivador en aquellos productos que sustituyen importaciones, equilibrando la balanza comercial y generando empleo</p> <p>O EF4 Inseguridad en otras plazas turísticas internacionales que podrían re direccionar la demanda hacia la región con mayores niveles de seguridad. Un ejemplo concreto sería la realización de eventos y congresos internacionales, requiriéndose mayores y mejores infraestructuras y equipamiento que los actuales</p> <p>O EF5 Proyectos y obras de infraestructura en inicio, construcción y finalización que facilitarían la movilidad de personas y bienes entre regiones transfronterizas y entre otras regiones. (por ejemplo la finalización de la conexión a través del Paso Samoré, la pavimentación de la Ruta de los 7 Lagos, la pavimentación de la ruta que, a través de la Línea Sur, conectaría el Atlántico con el Pacífico, etc.)</p> <p>O EF6 Capacidad ociosa del Aeropuerto Internacional de Bariloche que podría actuar como nodo de recepción, transferencia y distribución de cargas y personas entre la Patagonia y el resto del Mundo ante las oportunidades mencionadas más arriba, cuestión que depende de activas políticas nacionales y provinciales en estrecha relación con el sector privado y organismos internacionales como IATA.</p> <p>O EF7 Un horizonte de mediano plazo con un flujo "cautivo" de turistas chilenos debido a la estabilidad de la economía trasandina que aseguraría un valor del dólar favorable a nuestros intereses</p>
Inversiones	<p>O I1 Si se produjese la estabilidad política, y un grado mayor de gobernabilidad con seguridad jurídica, se posibilitarían inversiones turísticas, sobre todo en un contexto de creciente inseguridad en otros destinos turísticos internacionales</p> <p>O I2 Valores inmobiliarios muy por debajo de los precios internacionales que atraerían inversores del extranjero</p>

Tabla 4: Debilidades generales de la Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Socio demográficas	D SD1 Inseguridad e incapacidad de tal economía regional para generar empleo genuino y permanente e ingresos adecuados que aleje el conflicto social (negativo por el "entorno" que brinda en la región) mediante la reducción de la pobreza e indigencia
	D SD2 Alta vulnerabilidad debida a la mono base económica, el turismo, frente a las condicionantes climáticas, la marcada estacionalidad, los vaivenes de la tasa de cambio, y el contexto económico de los países vecinos y el propio que mantienen en situación laboral precaria a parte importante de la población
Comerciales	D C1 Falencias y trabas en la transferencia y envío de moneda extranjera entre la región y el exterior, y en la aceptación de tarjetas de débitos extranjeras en los comercios, restaurantes y hoteles de la región que dificultan el manejo de fondos por parte de los visitantes, sus posibilidades de consumo, deterioran la imagen turística de la calidad de servicios ofrecidos, y pueden disminuir los ingresos a los que se busca captar
	D C2 Un discurso que no se condice con el actuar desde distintos sectores públicos y privados acerca de las "malas y desleales prácticas comerciales" en cuanto a las asimetrías de precios según la nacionalidad de la demanda, que sea explicitada y denunciada nacional e internacionalmente (incluso como violación de derechos humanos de discriminación) provocando una disminución del flujo turístico internacional
Institucionales-organizativas	D IO1 Superposición de campos administrativos y decisorios de diversas instituciones del poder central, sobre un mismo territorio sin una coordinación conjunta que podrían obrar atrasando acciones y reglas de juego inmediatas para tomar provecho de las oportunidades turísticas, productivas y comerciales del momento
	D IO2 Un cierto sesgo de algunas de esas instituciones hacia el ignorar intereses locales y regionales en pro de favorecer intereses supra regionales y/o particulares de la misma institución, que actúan en desmedro de las oportunidades emergentes
	D IO3 Dificultades de comunicación y difusión de datos al interior de algunas de las mencionadas instituciones, y entre ellas y los demandantes de información que obstaculizan análisis y propuestas dentro de un marco de desarrollo regional y que, nuevamente, parecerían obrar en contra de las oportunidades de la región
	D IO4 Trámites engorrosos y costosos exigidos por SENASA a los pequeños productores locales con el resultado de forzarlos a faltas y a pobres medidas sanitarias, por un lado, y a no poder exportar su producción, por el otro ante una coyuntura favorable como la presente de bajos costos locales
	D IO5 Carencia de tareas de extensión por parte del SENASA que posibiliten el acceso a información que facilitaría la producción regional de pequeños y medianos productores
	D IO6 El INTA no asesora a los pequeños productores acerca de cómo comercializar su producción (quizás debido a que sus recursos provienen de lo recaudado a nivel nacional sobre las importaciones y no las exportaciones), y sin ello no hay comercio que beneficie a la región

Continúa

Tabla 4: Continuación

Institucionales-organizativas	D IO7 Excesiva dispersión, cantidad, obsolescencia, y superposición, de normativas de diferentes instituciones sobre un mismo territorio que dan lugar a confusiones, demoras, inexactitudes, ignorancia y hastío que actúan contra todo emprendimiento turístico, productivo, comercial y de inversiones en la región
	D IO8 Déficit de infraestructura, equipamiento, energía y personal en los pasos fronterizos que asegure un tránsito de personas y bienes rápido, eficiente y controlado, ante las oportunidades de aumento de flujos turísticos y cargas
	D IO9 Ausencia de controles integrados bi nacionales que aceleren y flexibilicen la movilidad de personas y bienes
	D IO10 Ausencia casi total de un sistema de información integrado que sea la base de todo proceso de análisis, propuesta, seguimiento y evaluación del desarrollo regional que aproveche la coyuntura favorable y que la recolección de datos secundarios de este proyecto ejemplifica
Políticos	D P1 Falta de legitimidad y desprestigio de la clase política (muchas veces debido a su ineptitud y corrupción) sobre todo en Río Negro, genera inestabilidad, ingobernabilidad y dificultades para plantear políticas y establecer normativas (por ejemplo recaudación impositiva)
	D P2 Ausencia de todo intento de asociación regional voluntaria tras de un proceso de desarrollo común que potencia las ventajas comparativas individuales y compense las debilidades, ante la coyuntura que brinda la caída de la convertibilidad y la devaluación
	D P3 Asimetrías marcadas entre provincias y localidades de la región con relación a la captación de recursos propios, co participación municipal y provincial, grado de gobernabilidad y contención social, estando Neuquén y sus municipios en mucha mejor situación relativa que Río Negro
	D P4 Falta de voluntad política (local, provincial y nacional) que se traduzca en los recursos suficientes para afrontar las demandas surgidas del Comité de Integración bi nacional para el mejoramiento de los pasos fronterizos y del sistema de control integrado
	D P5 Aunque en disminución, aún se perciben viejos prejuicios entre chilenos y argentinos que atentan contra la re dirección del flujo turístico, la recepción del mismo en Argentina, y las trabas al comercio y producción regional, fundamentalmente de Chile hacia Argentina
Medio ambientales	D MAE1 Inseguridad de la conservación del recurso boscoso ante la historia de incendios intencionales o no que han puesto en peligro vastas extensiones del mismo a uno y a otro lado de la frontera, con consecuencias negativas sobre el paisaje y los flujos turísticos

Tabla 5: Amenazas generales de la Región de los Lagos, Patagonia Norte, Argentina

Socio demográficas	A SD1 El aumento de la pobreza debido al encarecimiento de los precios de los alimentos básicos (atados al valor dólar porque son exportables) a los que se une el semi congelamiento de los salarios. Si a ello se acompaña con la altísima tasa de desempleo, y el escaso monto de los planes de ayuda a jefes y jefas de hogar (con un valor de más del 50% inferior para que una familia tipo esté por arriba de la línea de indigencia), el panorama de conflicto y caos social inhibiría todo proyecto turístico, y de inversiones en la Región
	A SD2 El deterioro educativo que sufre la provincia de Río Negro tendrá nefastas consecuencias en el corto y largo plazo. Por un lado, debido a la falta de mano de obra mínimamente capacitada para insertarse en sectores como el gastronómico y el hotelero. Por otro lado, esta falta de sistema educativo de inclusión y contención social agrava las condiciones de exclusión de una parte importante de población
	A SD3 La creciente demanda internacional del turismo sexual, con énfasis en el infantil, por parte de sectores de altos recursos explotando las asimetrías económicas de los países atrasados y a los grupos más desfavorecidos de los mismos
Económicas financieras	A EF1 La caída de la convertibilidad y la devaluación pueden asimismo producirse en un contexto de captación rápida de ingresos sin la consiguiente inversión de parte de los beneficios en aumentar la calidad de los servicios ofrecidos, en su diversificación, en la generación de know-how (tanto en lo turístico como en lo productivo-comercial) y en el desarrollo de tecnología, con la pérdida de oportunidad de un ciclo económico favorable que podría finalizar a mediano plazo
	A EF2 Las restricciones cada vez más acentuadas por parte del Gobierno Nacional sobre quién puede exportar, prohibiendo sencillamente a cualquiera que deba impuestos, no siendo evasor sino llanamente moroso, tal actividad, en un contexto de recesión casi estructural, inhibe a gran parte de los productores
	A EF3 Un contexto económico en Brasil y Uruguay que eleve el valor del dólar conjuntamente con inflación, que los lleve más allá del umbral de ventajas competitivas (en turismo, producción y comercio) de la región de Los Lagos
	A EF4 La falta de control en el ingreso de equipos de pesca deportiva sin fumigar por los pasos de frontera podría introducir la enfermedad del torneo ("Whirling Disease") en la región, aún libre de ella, y hacer peligrar severamente uno de los soportes turísticos principales
	A EF5 Inversiones financieras, antes que inversiones de capital, que podrían volatizarse ante cualquier amago de situación de contexto desfavorable
Políticas	A P1 Las asimetrías cambiarias, por otro lado, con Chile podrían hacer vivir al país hermano las vicisitudes pasadas por la región de Los Lagos en la década de los noventa, y debilitar el proceso de integración y de desarrollo conjunto imprescindibles para sacar partido de la coyuntura actual
	A P2 Que las localidades que integran la región se piensen en términos de competitividad entre ellas, en lugar de verse en términos de complementariedad dentro de un proyecto común

Continúa

Tabla 5: Continuación

Políticas	A P3 Al aumentar cuanti y cualitativamente la importancia turística de la región, que sea considerada blanco de ataques terroristas
	A P4 La Ley de Seguridad de Frontera que necesita revisarse conjuntamente con Chile ya que impide inversiones desde el lado chileno y acentúa la precariedad de vastos sectores de bajos recursos de origen trasandino
Inversiones	A I1 Que el proceso probable de inversiones inmobiliarias en la región, tanto de capitales argentinos como extranjeros, que la caída de la convertibilidad y de la devaluación ofrecen, atente contra la sostenibilidad y uso social de los recursos naturales de la región
Medio ambientales	A MAE1 Un sesgo exacerbado hacia la conservación a ultranza de recursos naturales y del mantenimiento impoluto de la variedad genética –impidiendo la introducción de especies exóticas que podría conducir la coyuntura de inversiones y producción actual– sin estudios serios y objetivos de impacto podría hacer peligrar la equidad social y la evolución de la economía

Algunas recomendaciones finales

Las recomendaciones¹³ “... propuestas por el Grupo abocado al estudio de la Región Corredor de los Lagos son muy apropiadas y sería positivo hacerlas extensivas a la región Mendoza – Santiago, como asimismo a otras regiones fronterizas, debido a las similitudes existentes en la problemática socio-económica”¹⁴, eran:

- Crear un mecanismo de captación y distribución de recursos a nivel regional que amortigüen los conflictos sociales impulsando la creación de empleo genuino. Para ello se propone el *Proyecto 1: Crear un Fondo de Compensación Territorial para la*

contención de los conflictos sociales y la promoción social a través de la creación de empleos genuinos.

- Evaluar los recursos existentes y las posibilidades de mediatizarlos generando actividades productivas, vinculado al *Proyecto 2: Generar empleo en San Carlos de Bariloche y el Corredor de Los Lagos*. El proyecto está destinado a generar la información necesaria para diseñar alternativas de capacitación y emprendimientos productivos que permitan el aumento de puestos laborales con diversos niveles de calificación, en el camino hacia la promoción social y en la

¹³ Los tres proyectos mencionados más abajo estaban desarrollados en extenso.

¹⁴ De acuerdo al Documento Final de la Organización Internacional de las Migraciones.

maximización del potencial turístico y científico disponible para la producción.

- Implementar de la Agenda Local 21 que se dirija a un pleno reconocimiento del delicado equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad de un ambiente que es la razón de ser del Corredor de Los Lagos. Se propone *el Proyecto 3: Implementar la Agenda Local 21 en pueblos y ciudades del Corredor de Los Lagos*. La República Argentina ha asumido el compromiso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, Junio 1992) de implementar la Agenda 21, a pesar de ello no existen planes o programas explícitos destinados a su cumplimiento.
 - Conformar Comisión Binacional de Trabajo, Educación y Salud que estudie la vigencia y aplicación del Tratado Laboral; el reconocimiento de títulos profesionales a ambos lados de la frontera, así como los desequilibrios en la atención sanitaria entre ambos países, entre otros temas de interés mutuo.
 - Crear una Comisión Binacional de Historia Regional que diseñe un módulo obligatorio para los niveles primarios que explícita la evolución de las distintas posiciones ante las situaciones limítrofes, incluyendo los aspectos políticos, económicos y sociales, que intente transparentar las aspiraciones, deseos e intereses de
- ambos lados, destrabando viejos prejuicios.
 - Diseñar una base de datos sistematizada que incluya las variables e indicadores, con un sistema de actualización continua y/o periódica, que cuente con un sistema de acceso intranet por parte de instituciones públicas y privadas.
 - Diseñar una base de datos que incluya los datos sobre los movimientos de personas y bienes, el comercio transfronterizo, las inversiones regionales y locales, el proceso de urbanización (usos del suelo, densidades y edificaciones); y los planes de manejo de las diferentes áreas naturales protegidas, que esté disponible para toda la comunidad local y regional.
 - Conformar una Comisión Binacional de Evaluación de la Ley de Seguridad de Fronteras ante el nuevo contexto de integración.
 - Conformar una Coordinadora Interjurisdiccional en la Región del Corredor de Los Lagos con el propósito de evaluar la normativa y los procedimientos vigentes ante las nuevas condiciones con el propósito de evitar superposiciones y obsolescencia; conciliar las políticas institucionales vigentes con las políticas, planes, programas, proyectos e intereses regionales; y concretar los procedimientos de Control Integrado, y la Tarjeta Vecinal Fronteriza formulada con criterio de ejes entre ciudades.

- Realizar Planes Estratégicos Locales y un Plan Estratégico Regional que gocen de la participación de la sociedad civil.
- Fortalecer la institución de Defensa del Consumidor que promueva y garantice el desarrollo de calidad en los servicios y el comercio de bienes.

Cualquier acción destinada a aprovechar la situación favorable surgida luego de la caída de la convertibilidad, debería tener en cuenta al conjunto de la Región de Los Lagos, incluyendo fundamentalmente a su contraparte chilena en un proceso real de integración. Acciones aisladas que aprovechen ventajas comparativas particulares de ciertas localidades (como San Carlos de Bariloche y su alta concentración de científicos y técnicos) están destinadas al fracaso en el corto plazo si simultáneamente no se genera empleo genuino en las localidades menos favorecidas. Este fracaso provendría del hecho que San Carlos de Bariloche ejercería un poder de atracción tal, que los beneficios obtenidos serían fácilmente absorbidos y agotados por la pobreza circundante.

A ello se agrega, la necesidad de competir que tiene la Región no solamente con las ventajas comparativas de orden inferior (Porter, 1993), como lo son los recursos naturales y la mano de obra barata, sino que primordialmente tendría que basarse en aquellas de orden superior, devenidas de la creación, de la innovación, agregando cada vez mayor valor agregado a bienes y a servicios. Así, la Región podría romper las vulnerabilidades cíclicas del sistema recursos naturales-clima-tipo de cambio-monoactividad –siendo competitivo por los bajos costos– para reemplazarlo por uno de recursos naturales-innovación científica y tecnológica-multiactividad, para competir con calidad y singularidad. De esa manera, seríamos competitivos con altos precios finales, que redundarían en mayores beneficios generales, amortiguando los efectos negativos periódicos de los factores climáticos que no se pueden controlar¹⁵, y los vaivenes del tipo de cambio que son mortales cuando la actividad económica se asienta solamente en una: el turismo de contemplación.

Referencias

ABALERON, C. A. Evolución social y ajuste estructural en América Latina. Los casos de Chile y Argentina. *Nordic Journal of Latin American Studies*, Stockholm University, Institute of Latin American Studies, v. XXVII, n. 1-2, p. 69-104, 1997.

_____. El lado oscuro de la Globalización. *Lider*, Universidad de Los Lagos, año 5, 2. semestre, n. 7, p. 33-55, 1999.

ABALERON, C. A., CARAM, M.; PÉREZ, S. Volver... el retorno como estrategia ante la crisis. El caso de los inmigrantes chile-

¹⁵ Por ejemplo, la falta de nieve en plena temporada de esquí.

nos en San Carlos de Bariloche, Argentina. *Revista de la Facultad de Trabajo Social*, Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana, v. 18, n. 19, 2004.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A.; PORTA, F. *Ajuste Estructural y Estrategias Empresariales en la Argentina*, n. 10, nov. 1992.

DE SIMONE, C. Para entender el debate sobre el tipo de cambio. *Cambio Cultural*, jun. 2002. Disponible en: <<http://www.cambiocultural.com.ar/investigación/tipodecambio.htm>>.

PORTER, M. E. *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Editorial Vergara, 1993.

SCHVARZER, J. El fracaso de la convertibilidad. Argentina en la década de los noventa. *D+C Desarrollo y Cooperación*, n. 3, p. 17-19, maio/jun. 2002. Informe presentado en el Seminario Internacional "¿Qué rumbo toma la Argentina? La crisis como oportunidad" de la Fundación Friedrich Ebert, Bonn, 27 feb. 2002. Disponible en: <<http://www.dse.de/zeitschr/ds302-7htm>>.

Resumen

El tránsito fronterizo de personas, así como también los flujos comerciales en las zonas de frontera con Chile, reconocen fluctuaciones cíclicas producto de los procesos históricos y de los cambios de políticas macroeconómicas a ambos lados de la Cordillera de Los Andes. Es por ello, que la caída del Plan de Convertibilidad y la posterior devaluación naturalmente tenían que provocar modificaciones en el comercio fronterizo y en el tránsito de personas. Los cambios han favorecido al sector turístico, a ciertos rubros del comercio local y han abierto nuevas posibilidades de exportación. Sin embargo, las experiencias recogidas sugieren que para maximizar los aspectos positivos actuales hay que actuar con un sentido regional utilizando las diversas ventajas comparativas, buscando la competitividad en el alto valor agregado de bienes y servicios, en el aumento de la calidad,

Abstract

Cyclical shifts in crossborder flows of people and goods both sides of the Chilean border are the outcome of historical processes and changes in macroeconomic policy both sides of the Andes. For this reason, the fall of the Plan of Convertibility and the devaluation that followed it, were bound to produce alterations in crossborder trade and the flow of people. These changes favoured the tourist sector, certain local trade goods and opened new export opportunities. However, various experiences suggest that in order to maximize current positive impacts there is a need to act with a regional sense using the diverse comparative advantages, searching for competitiveness in the high value added of goods and services, in rising quality and in multiple economic activities with a strong regional solidarity bias. In this way, such uncontrollable factors as the effects of

en múltiples actividades económicas, con un marcado sesgo hacia la solidaridad regional. De este modo se podrían amortiguar los cíclicos vaivenes de la economía regional, y la extrema vulnerabilidad climática y del tipo de cambio, factores que obviamente no se pueden controlar. Este artículo analiza estos cambios con el propósito de proponer acciones en materia de políticas públicas, convenios bilaterales y multilaterales y aspectos normativos e institucionales que contemplen las nuevas realidades.

Palabras clave: migración, inestabilidad monetaria, reestructuración territorial, integración regional, Argentina.

cyclical shifts in the regional economy and the extreme climatic vulnerability and the rate of exchange, could be balanced. This article analyzes these changes in order to propose public policy measures, bilateral and multilateral agreements and normative and institutional aspects that take into account the new realities.

Keywords: migration, currency instability, territorial restructuring, regional, integration, Argentina.

Este texto foi apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território, organizado pelo IPPUR/UFRJ e realizado no Rio de Janeiro no período de 25 a 28 de maio de 2004 sob a coordenação geral da Prof^a. Ana Clara Torres Ribeiro.

Recebido em março de 2004. Aprovado para publicação em novembro de 2004

Carlos Alberto Abaleron é pesquisador do CONICET, Argentina, e diretor do Programa de Calidad de Vida de la Fundación Bariloche, Argentina

Las indefiniciones de la descentralización sectorial, el caso del sistema educativo mexicano

Rosario Rogel y Eduardo Aguado

La descentralización de los servicios sociales en América Latina

La descentralización de los servicios sociales es un eje esencial de las reformas de política social que –desde finales de la década de los años 70 y con mayor énfasis en la década de los años 80 y 90– se llevan a cabo en América Latina. Los servicios que probablemente tienen un mayor componente social, dado el impacto que significan en la calidad de vida y el nivel de cobertura que suponen, son la educación básica y la atención primaria de salud.

Sin duda, la etapa de mayor desarrollo en la provisión de servicios sociales en la región estuvo asociada al auge del Estado de bienestar, en el cual todo asunto de interés colectivo de sensibilidad social se consideraba asunto del Estado. Fue en ese contexto que se crearon institu-

ciones para la provisión de servicios sociales, con burocracia propia, presupuestos crecientes, normatividad, regulación específica y responsabilidades. Sin embargo, ante la crisis del Estado de bienestar y la concomitante emergencia de la reestructuración capitalista, se registra un cambio de paradigma en las formas de concebir la eficiencia y eficacia de los servicios sociales; surge así una fuerte tendencia por advertir a la descentralización de las políticas sociales sobre niveles menores de gobierno, como la vía óptima para lograr la eficiencia y calidad que tanto se ha perseguido; abriendo con ello –supuestamente– nuevas ofertas de participación ciudadana y comunitaria.

Lo que interesa destacar, para el caso particular que aquí se analiza, es que las

distintas estrategias de descentralización de los servicios sociales, así como el incremento en la participación social que ello supone, son formas espaciales de organización administrativa y política que emergen en el marco de la nueva reestructuración capitalista, y que los procesos de descentralización impulsados en la región han permeado más a los servicios sociales que cualesquiera otros.

Quizá esto ha sido así, dado que las funciones estatales descentralizadas son las referidas a las políticas sociales cuyos principales consumidores son las clases populares (salud, educación, transporte, vivienda). Asistimos así a un cambio en la concepción del usuario de los servicios de carácter social, donde el énfasis de la política busca más atender al individuo en tanto consumidor de servicio, que escuchar y dar cauce a las reivindicaciones sociales de los ciudadanos.

Desde la década de los años ochenta, la descentralización de los servicios de educación básica ha pasado a ocupar un papel central en la agenda política de los países de América Latina. Este hecho, a decir de Di Gropello y Cominetti (1998:9) se explica por razones que aluden a dos dimensiones: Desde la dimensión política, la descentralización es vista como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos; adicionalmente, se supone que ello contribuye a fortalecer los procesos de democratización de la región. Por otro lado, la posibilidad de promover una efectiva participación ciudadana en el ámbito local es –desde el punto de vista político– uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los go-

biernos regionales y locales. Desde la dimensión económica –y dentro de los procesos de reestructuración del Estado– la descentralización se advierte como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, especialmente de servicios sociales en cuya prestación no existen economías de escala importantes. La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población en el ámbito local refuerzan los argumentos en favor de la eficiencia de la prestación descentralizada de servicios.

Diversos organismos internacionales (como Cepal, OEA, Unesco entre otros) reconocen que la descentralización de la educación básica y la atención primaria de salud son los ejes de las reformas de política social que se están realizando en la región con el fin de mejorar la eficiencia de la provisión de los servicios y de fortalecer, al mismo tiempo, los procesos de democratización.

Desde esta lectura, la descentralización educativa responde a políticas orientadas a mejorar la calidad de la educación mediante el estímulo de la autonomía escolar y el aliento a la participación de la sociedad civil; con ello se busca que los planes y programas educativos respondan a necesidades locales e integren a la comunidad en el proceso educativo (véase Unesco, 1990:262-294; 1996:178-192).

Y si bien es cierto que todo discurso educativo reconoce la importancia del sector en la modernización; al mismo

tiempo, se le asigna la obligación de contribuir a resolver los problemas culturales que genera la misma modernidad, como aquellos derivados de la sostenibilidad del desarrollo, la masificación de la vida en las grandes ciudades, la disgregación de las comunidades básicas entre muchos otros. Probablemente de ello depende un mejor desempeño del sistema educativo, si esto es así el mejoramiento de la educación básica y media es indispensable, pero no suficiente para lograr los objetivos tan esperados (como equidad y eficiencia; es más, sin educación superior de muy alta calidad y sin investigación científica innovadora y de frontera, los países de la región no lograrán las mejoras que necesitan en la productividad y competitividad. Tampoco –y quizá es esto lo más importante– se logrará un incremento en los niveles culturales y en la calidad de vida de los ciudadanos que, a fin de cuentas, es lo que justifica los mejoramientos económicos y productivos, aunque todo ello está organizándose a partir de las necesidades de un nuevo patrón de acumulación.

¿Cuál es el papel que en ello juega la descentralización, para el caso concreto de la educación? Por sí misma, la descentralización no es una estrategia que mejore el servicio, ni que asegure mayor participación de los diferentes sectores en el sistema educativo. Particularmente, en América Latina, la descentralización ha servido en algunos casos para atomizar la organización magisterial sindical y/o para reducir el déficit fiscal, y en otros casos ha favorecido la privatización de los servicios sin lograr los objetivos originalmente propues-

tos con el proyecto, como mejorar la calidad de los servicios (Noriega, 1996: 51). Esta diversidad de rutas y de condiciones en las que se ha emprendido el camino hacia una sociedad global ha conducido a América Latina a participar, sí, de los cambios mundiales que tienden a la globalización, pero desde la periferia y la escasa gravitación económica tecnológica (Brunner, 1992).

En efecto, desde el inicio de la década de los años ochenta, las sociedades latinoamericanas han transitado por políticas de ajuste y por su integración –desventajosa en la mayoría de los casos– a los bloques comerciales. Contexto bajo el cual se impulsa el proceso de transición a la democracia y se propone la descentralización, como un elemento que potencialmente permitirá fortalecer a los gobiernos locales al tiempo que –supuestamente– se cumple con el propósito de contar con un Estado mínimo.

Entre los promotores de esta estrategia podemos ubicar el fuerte impulso que ejercen los organismos multilaterales que financian proyectos educativos; o bien la descentralización esgrimida como instrumento para reorientar el gasto público social y educativo hacia las regiones; o el apoyo que a estas estrategias otorgan los grupos que demandan mayor autonomía de acción y de decisión a las instancias locales para resolver los conflictos que surgen en el ámbito educativo (Senén, 1994).

Por su parte, entre los adversarios se ubican los sindicatos de docentes que ven amenazado su poder de negocia-

ción; los representantes del sector educativo privado que ven multiplicarse los centros de decisión que regulan su actividad; los partidos o sectores políticos defensores de prácticas centralistas que son celosos de la custodia de la 'unidad nacional'; las burocracias de los organismos centrales, cuyo poder se diluye en el instante en que cesa la gestión directa de establecimientos educativos; así como las burocracias de los organismos locales, que deben hacer frente a las nuevas demandas de la gestión (Senén, 1994).

Adicionalmente, es posible advertir focos de oposición que provienen del campo macroeconómico. La descentralización es considerada, desde esta perspectiva, como una fuente de pérdida de control fiscal, que puede afectar los esfuerzos por consolidar unas finanzas públicas y, por ende, una macroeconomía sana. En contra de los argumentos políticos y económicos que le sirven de sustento se ha argüido también que los avances en los procesos de participación ciudadana en el ámbito local son muy parciales, que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada y que la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción (Di Gropello y Cominetti, 1998).

De hecho, algunos estudios comparativos acerca del proceso de descentralización educativa en diversos países de América Latina (véase Prawda, 1992; Senén, 1994 y Di Gropello y Cominetti, 1998 entre otros) coinciden en señalar que los avances registrados dejan aún diversas asignaturas pendientes. Entre los resultados obtenidos se destaca la he-

terogeneidad de las estrategias y los modelos de descentralización desarrollados en los países de la región, tanto desde el punto de vista de las motivaciones iniciales que impulsaron los procesos como de secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y el grado de autonomía efectivamente delegado. Asimismo, se advierten algunos elementos comunes tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador y una notable rigidez en la administración.

Como lo señala Senén (1994), estamos dando un mismo nombre a procesos que han generado capacidades y comportamientos diferentes en función de motivos y argumentos particulares; aunque quizá, por razones de comodidad o de tradición le seguimos llamando 'descentralización'. Esta afirmación se deriva de una revisión comparativa para el caso de la descentralización educativa en cinco países de América Latina de donde se desprende que, en el caso chileno parece ser más pertinente hablar de privatización de los servicios; mientras que en el caso argentino sería más prudente hablar de provincialización y transferencia de la educación; en otros casos como el brasileño y el colombiano la descentralización educativa refiere a procesos de municipalización; mientras que en el caso mexicano se podría hablar de federalización educativa (Senén, 1994: 24).

Por su parte Di Gropello (1999), considerando el papel de la comunidad en

los distintos aspectos de la provisión del servicio educativo, advierte cinco grandes tipos de reformas: Los procesos de 'devolución' híbrida, con poca participación del nivel territorial central, como es el caso de la provincialización en Argentina; Los procesos de 'devolución' híbrida participativa en la unidad escolar, con una tenue relación entre el agente territorial al que se le delega y el nivel central; tal es el caso de la descentralización escolar en Nicaragua; Reformas de tipo principal/agente entre el nivel central y el nivel intermedio o el local al que se transfiere el servicio, con poca participación como son los casos de Chile y México, donde es evidente la falta de mecanismos efectivos de participación local; Reformas de tipo principal/agente entre el nivel central y los niveles intermedio y local, que funcionan de manera complementaria y con poca participación como los procesos de descentralización de Bolivia y Colombia; y Procesos de desconcentración tendencialmente participativa en la unidad escolar, como es el caso de la descentralización en Brasil (véase Di Gropello, 1999:162-163).

El carácter mismo de la descentralización destaca por las indefiniciones que le son inherentes, ya sea sectorial como descentralización interna a las diferentes funciones públicas e integradas nacionalmente por grupos de coordinación; la descentralización social que privilegia la socialización-privatización de la política; o bien, la descentralización territorial que apuesta al poder de las entidades territoriales como articuladoras de las políticas instrumentadas y que es definida como municipalización, o bien como re-

gionalización de competencias (o federalización), y que puede partir de entidades ya existentes (estados o provincias) o crear otras nuevas (regiones o zonas), donde sea posible incluir ámbitos territoriales diferentes, o solamente uno (Restrepo, 1994 y Nolte, 1991b).

Nos enfrentamos así a un proceso paradójico, pues si bien se trata –aparentemente– de la misma estrategia política que ha ocupado un papel central en la agenda de los países de América Latina en las dos últimas décadas; al momento de ponerse en práctica se conjuga con las realidades concretas de cada país, de cada región; se enfrenta a promotores y detractores de distintas procedencias, a una multiplicidad de interpretaciones que generan modelos aplicados de descentralización incluso contrapuestos. En ello coinciden Di Gropello y Cominetti (1998) quienes, a partir de un análisis comparativo de la descentralización de la educación y la salud en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua), advierten que:

(...) son distintas las motivaciones iniciales y las secuencias de aplicación, así como los niveles territoriales e institucionales involucrados en el traspaso de las funciones de provisión y la magnitud de las responsabilidades traspasadas (Di Gropello y Cominetti, 1998:7).

En México en particular, muchas de las experiencias concretas de descentralización hacia los gobiernos locales se han presentado (y analizado) para el

caso de servicios como el agua, la recolección de basura o el transporte; cuestiones que se erigen como funciones que deben ser planeadas, organizadas y regidas desde el ámbito local, en tanto son estos los servicios que por ley otorga el municipio mexicano; y es ahí donde, se supone, se conocen mejor sus principales límites y perspectivas.¹

Independientemente del mayor o menor consenso de que gocen las perspectivas descentralizadoras, llama la atención que la educación, uno de los servicios públicos de bienestar social que más incidencia tienen en la configuración del nivel de vida de la población, se encuentre al margen de estos estudios, más aún cuando desde la década de los años ochenta los planes, programas y políticas específicas plantean como uno de sus fundamentos y objetivos centrales consolidar la descentralización educativa; ya no sólo a las entidades, sino incluso a los municipios.²

Inauguramos este siglo con una marcada tendencia por parte de diversos

países de América Latina por descentralizar sus servicios de educación básica; algunos por motivos políticos (legitimación del Estado, democratización); otros por consideraciones fiscales (reducción de la administración central y de sus costos de operación); algunos ven en esta estrategia una vía para fomentar procesos indirectos de privatización, otros por razones de eficiencia y la gran mayoría por una combinación de los motivos mencionados.

Y no es menos cierto que, aun cuando las distintas razones que motivan la descentralización de la educación y las diferencias en su instrumentación según el contexto de cada país; es posible advertir algunas tendencias generales. Así lo anota Di Gropello (1999) quien a partir de un análisis comparativo entre modelos de reforma educativa en diversos países de América Latina identifica algunas tendencias comunes como: dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios, y, en muchos casos, subordinación de la escuela a decisiones tomadas en otros niveles. Entre

¹ Desde su reforma en 1983, el Artículo 115 de la Constitución Mexicana establece que los gobiernos municipales tendrán a su cargo los servicios públicos básicos, tales como: agua potable y alcantarillado, limpia y recolección de basura, alumbrado público, construcción y mantenimiento de vialidades, y seguridad pública. Existen diversas normatividades de carácter particular que permiten –en algunos casos– que los gobiernos municipales presten los servicios directamente o a través de empresas paramunicipales, con el concurso del gobierno estatal, en asociación con otros gobiernos municipales de la entidad, por medio de concesiones a particulares o en cooperación con los vecinos; esto opera en el caso de prácticamente todos los servicios que le competen al municipio, a excepción de la seguridad pública y tránsito (véase Quintana, 2002). En todo momento la organización y gestión de los servicios de educación básica se preservan para el ámbito federal de gobierno.

² De hecho, la LGE establece la necesidad de llegar a un sistema de educación pública nacional normado, evaluado y financiado en su mayor parte por el gobierno federal y operado por los estados y –de ser posible– por los municipios. Para mayor referencia véase el Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

los efectos económicos y sociales de las reformas sobresalen los avances limitados en participación social y resultados ambiguos en materia de eficiencia técnica;

así como una tendencia a mayores disparidades interterritoriales de indicadores educativos.

La política educativa en México

En México, la educación formal se integra por diversos niveles de escolaridad que, supuestamente, hacen referencia a un mayor o menor grado en la adquisición de conocimientos particulares. El término escolaridad se determina por el número de grados cursados y aprobados dentro del sistema de educación formal (lo cual si bien permite diagnosticar procesos de planeación del sistema educativo, resulta bastante limitado para evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje).

Si bien la educación formal es de las pocas necesidades cuya dotación es una obligación para el Estado Mexicano, según lo establece el artículo tercero de la Constitución, su obligatoriedad solamente se refiere a un tramo del sistema; es decir, primaria, secundaria y, recientemente, el preescolar (con un total de doce años de escolaridad obligatoria).

En México, durante varias décadas, se ha apoyado a la educación formal por los efectos que se le atribuyen en el desarrollo general del país y, particularmente, en la redistribución del ingreso y en la democratización; por lo que se considera que su dotación debe responder a los criterios de universalización, es decir, deben ser extensivos a toda la población. Esta es quizá una de las razones que per-

miten explicar el fuerte centralismo bajo el cual ha operado la educación formal básica en México y que permitió la expansión escolar, sobre todo a partir del final de la década de los años 50 del siglo veinte. Desde entonces se han puesto en marcha una gran cantidad de planes y programas con la intención de mejorar las oportunidades educativas.

Existen diversas evidencias de que los resultados obtenidos han distado mucho de lo que se ha esperado, esta supuesta falta de capacidad de la educación formal para contribuir a un desarrollo económico –como vía hacia una sociedad más igualitaria y democrática– podría ser explicada, de alguna manera, por las pautas conforme a las cuales se han distribuido las oportunidades de acceder a ella.

Así lo dejan ver las acciones emprendidas durante el sexenio de López Portillo, cuyo objetivo central era no sólo asegurar educación primaria para todos los niños mexicanos, sino, principalmente, desconcentrar los servicios de educación básica mediante la creación de las 31 coordinaciones generales de educación. Más tarde, mediante el Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988 –presentado durante

el sexenio de Miguel de la Madrid– se reafirmaba la intención explícita de descentralizar la educación básica hacia las entidades y se advertía la necesidad de elevar la eficiencia terminal de la educación, como medida inicial para asegurar la permanencia en el nivel.

Fue hasta la expedición del Programa para la Modernización Educativa (PME) en 1989 –durante el sexenio de Salinas de Gortari– cuando se logró cierto avance en cuanto a la descentralización y, paralelamente, se empezó a reconocer que la expansión cuantitativa del sistema educativo no ha estado al parejo de la calidad en el servicio. El PME fue una respuesta a la situación de la educación en México: persistían fuertes desigualdades geográficas (por tamaño de localidad y regionales); los niños indígenas, las poblaciones rurales, las niñas y los niños urbanos pobres iban a la escuela en menor proporción que los niños urbanos de clase media, asistían menos años a la escuela y recibían una educación de menor calidad (Álvarez Mendiola, 1994).

Como respuesta a ello, se gestaron modificaciones en los contenidos y los planes de estudio de educación básica, todo ello en medio de un álgido clima político relacionado con el fuerte liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (en lo sucesivo SNTE)

y en el marco de las modificaciones de los artículos 3° y 130 de la Constitución, mismos que tuvieron serias implicaciones en la política educativa nacional (Martínez, 1999).³

En la instrumentación de las políticas educativas enunciadas, se ha buscado convertir en una realidad la universalización de la educación básica. La justificación se ubica, por un lado, en el reconocimiento del acceso a la educación como derecho universal y a los ordenamientos que se derivan del artículo tercero de la Constitución Mexicana. A pesar de la indudable expansión del servicio –y de la concomitante mejoría intergeneracional en los niveles promedio de escolaridad de la población– no ha sido posible distribuir en forma equitativa las oportunidades educativas, ni concretar los objetivos de la descentralización del servicio; al menos así lo muestran los resultados derivados del análisis de acceso y exclusión a la educación básica en el país; situación que, por ejemplo, ha llevado a Schmelkes (1998) a afirmar que las políticas educativas han tendido a reforzar las desventajas socioeconómicas de las comunidades. Así, contra una tendencia histórica que ha favorecido la centralización y frente a diversos obstáculos políticos, la descentralización de la enseñanza básica en México es un proceso que si bien tiene lugar, presenta diversas paradojas en su instrumentación.

³ Al respecto, es preciso tener en cuenta que todos los planes y programas enunciados, se encuentran permeados por los conflictos al interior del SNTE; así como por las propuestas emanadas del sector empresarial, de la iglesia católica, de los padres de familia y de los intelectuales por sólo citar algunos actores relevantes en el proceso (Martínez, 1999).

El proyecto de descentralización del sistema educativo mexicano

Si bien la descentralización del sistema educativo mexicano inició a finales de la década de los años 70, fue hasta la década de los años 80 y principios de los 90 cuando advierte su fase más ágil.⁴ En general, el desarrollo de este proceso podría analizarse en dos etapas: la primera de ellas caracterizada por una interpretación de la descentralización como desconcentración administrativa; mientras que la segunda podría calificarse –al menos en sus intenciones manifiestas– como un intento por delegar funciones, aunque sólo en el sentido instrumental, no así decisional.

La etapa de desconcentración de la operación de la SEP constituyó un gran esfuerzo en materia administrativa; pues de la centralización casi absoluta de la administración y recursos, se pasó a una organización ‘desconcentrada’ a través de la instalación de delegaciones estatales que, no obstante, conservaban dependencia funcional de los órganos centrales de la SEP. Las delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades

estaban encargadas de organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación básica; además de brindar apoyo en materia de recursos humanos, financieros y materiales. Paradójicamente, esta nueva estructura administrativa originó una mayor burocratización del sistema educativo al grado que existían dos estructuras superpuestas y, en cierto modo, inconexas.

No fue sino hasta 1992 que el gobierno federal decidió trasladar el sistema educativo a la esfera de atribuciones de los gobiernos estatales. El camino elegido para ello fue la suscripción de acuerdos entre el gobierno federal –representado por la SEP– y los gobiernos estatales –representados por los gobernadores de cada entidad–.

El primero fue de carácter general: el ANMEB que sentaba las bases normativas, pedagógicas y financieras de la transferencia del servicio y aludía al apoyo que recibirían los gobiernos estatales para mantener el nivel de los servicios.

El segundo era un acuerdo individual con cada una de las entidades –excepto el Distrito Federal– donde se

⁴ Incluso, podría afirmarse que la actual tendencia hacia la descentralización comenzó con el decreto presidencial del 5 de abril de 1973, en el cual se dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal instrumentaran medidas que permitieran a sus titulares llevar a cabo una delegación de facultades efectiva (Argüelles y Gómez, 1992 citado en Ornelas 1998a). Aunque el antecedente más remoto del que se tiene referencia es el que acontece en el contexto de la Revolución cuando Venustiano Carranza –con el propósito de debilitar los poderes regionales de los gobernadores y de consolidar su propia gestión presidencial– impulsó en 1915 la municipalización de varios aspectos de la actividad pública, incluyendo la educación, lo que posteriormente se plasmó en la Constitución de 1917 con consecuencias negativas inmediatas para las escuelas, cuya operación regular no podían asegurar los municipios que, en una amplia mayoría, no contaban con recursos suficientes para ello (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

detallaba, pormenorizadamente, el número, categoría, antigüedad y sueldos que correspondía a cada una de las plazas transferidas; los recursos físicos, planteles, materiales educativos, mobiliario, equipo y otros activos que se transferían.

Por último, el capítulo financiero detallaba los montos anuales y mensuales que –en términos líquidos– se harían llegar a las tesorerías estatales, así como los criterios para el crecimiento del sistema educativo en el mediano y largo plazo.⁵

En general, la SEP se encargó de coordinar los trabajos previos a la firma ANMEB mediante la elaboración de programas estatales únicos para la modernización educativa, con el propósito de hacer ‘congruentes’ las acciones tanto federales como estatales. En este sentido, como señala Gómez (2000):

(...) los gobiernos de los estados se vieron obligados a firmar un convenio con la federación en un formato único, igual para todas las entidades, el cual tuvieron que adecuar por medio de otros acuerdos particulares (Gómez, 2000:101).

Los desfases derivados de esta estrategia de descentralización ‘unificadora’ son evidentes al trasladarnos a la escala estatal donde este proceso presentaba, desde el inicio, diferencias específicas. Por ejemplo, que al momento de la firma

del ANMEB en algunas entidades federativas coexistían, en paralelo, dos sistemas educativos: el estatal y el federal. Lo anterior significaba que algunas entidades –no más de diez– tenían sus propios sistemas educativos con planteles, activos físicos, plantilla de personal y recursos presupuestales propios. Desde luego, los profesores que trabajaban para los gobiernos estatales tenían –y tienen– sindicatos propios, algunos vinculados con el SNTE y otros independientes. En estas entidades, el proceso de descentralización educativa implicaba la necesaria homologación de ambos sistemas, lo cual dificultó aún más el proceso; pues mientras había entidades donde las prestaciones y salarios de los profesores ‘estatales’ eran superiores a los ‘federales’, en otros –los menos– la situación era inversa, tal fue el caso del estado de México.

Mediante la firma del ANMEB se marcó la pauta del proceso de descentralización; en él participaron los representantes del ámbito federal, de los gobiernos de los 31 estados de la república e incluso –no sin discrepancias– el propio SNTE, acerca del cual, en el propio ANMEB se dice que:

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades admi-

⁵ Incluso, Arnaut (1999:81) refiere que, posterior a la firma de los convenios con cada uno de los gobiernos estatales, se signaron otros con la dirección nacional del SNTE para garantizar la representación sindical del personal transferido a los estados.

nistrativas que se incorporan al sistema educativo estatal (SEP, 1992).⁶

De forma paralela, el mismo ANMEB establecía las bases para introducir un sistema de estímulos de pagos adicionales al desempeño docente: el programa de Carrera Magisterial (en lo sucesivo CM) que, a decir del SNTE, se trataba de un reclamo del gremio que serviría para “estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro” (La Jornada, 19/05/92). La aplicación del programa CM ha sido uno de los elementos con mayor impacto en el gremio; no obstante, pocos profesores lo relacionan abiertamente como un mecanismo derivado del proceso de descentralización, en cambio, advierten la clara injerencia que al respecto ejerce la llamada Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE encargada de administrar este programa que, a juicio de Loyo (2002:39) “habría de producir a mediano plazo mayores diferencias dentro del grupo”.

Queda claro de esta forma que la descentralización de la educación signada entre autoridades federales y estatales contemplaba continuar con una agremiación sindical centralizada; bajo esta condición –al no sentir vulnerado su poder– el SNTE no tenía ninguna objeción en suscribir el ANMEB y con ello

otorgarle una particular legitimidad al proceso emprendido que, a decir de uno de sus precursores, Esteban Moctezuma, se inscribía en:

(...) un esquema más amplio, diferente, con mayor alcance y significado: el federalismo educativo, que no se circunscribe al mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones [a los estados] sino al compromiso de las diversas partes que integran la federación para hacerse cargo de la prestación de los servicios educativos (Moctezuma Barragán, 1994 citado en Gómez, 2000:102).

Lamentablemente, el tiempo no sólo no le daría la razón a Moctezuma Barragán sino que, incluso, fue evidente que la descentralización emprendida tuvo un marcado énfasis administrativo y, además, que este ‘mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones’ sería un proceso tan complejo, que no se lograría concretar ni en el mediano, ni en el largo plazo. Aún más, esta delegación de carácter administrativo, lejos de permitir a los gobiernos estatales jugar un papel protagónico en la elaboración de la política educativa, los convertiría en meros operadores de los servicios educativos.

Un año más tarde, en 1993, a esta acción se sumaron dos hechos que per-

⁶ El ANMEB se firmó el 18 de mayo de 1992, y al día siguiente el SNTE publicó un desplegado denominado “¿Por qué el SNTE suscribe el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica?” en el que se dice textualmente: “El SNTE, único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país, seguirá asumiendo la defensa de la educación pública y vigilará escrupulosamente el cumplimiento de los compromisos aquí pactados” (La Jornada, 19/05/92).

mitían ratificar lo pactado en el ANMEB: las reformas al artículo tercero de la constitución y la promulgación de la LGE con la que se derogó la Ley Federal de Educación vigente desde 1973.⁷ A ello se suma un vaciamiento de atribuciones locales y estatales a través de diversas enmiendas constitucionales que, de forma paradójica, se presentan en el marco de la descentralización.

Estos elementos dieron forma a la nueva estructura legal del sistema educativo mexicano que, desde ese momento, se autoproclama como decisivo impulsor de los procesos de descentralización del sector, con la firme convicción de que:

(...) con un régimen educativo descentralizado se reforzará el federalismo, se elevará la calidad de la educación, habrá una mayor eficiencia en la administración y una distribución más equitativa en la provisión del servicio (SEP, 1992).

Como menciona Ornelas (1994), para la consolidación de un régimen descentralizado, es condición ineludible superar ciertos obstáculos que emanan del mismo orden constitucional, otros que surgieron desde la concepción del ANMEB; y otros más que son específicos a cada estado de la república mexicana.

Los obstáculos legales de la descentralización educativa

México es un país federal por definición constitucional, según se desprende del artículo 40 de la carta magna. Ello implica el reconocimiento jurídico de dos esferas soberanas: la federación y los estados; que si bien en teoría gozan de autonomía, el ejercicio de ésta no puede ir en detrimento de la unidad nacional. De esta forma, el régimen federal contempla la coexistencia de dos jurisdicciones –la federal y la propia de los estados– de modo que los ciudadanos están sujetos a una doble autoridad, dentro de los límites de las competencias de cada uno de ellos. Teóricamente ambos órdenes son de la misma jerarquía y no prevalece uno sobre el otro, y sobre ambos está la Constitución.

Quizá en razón de ello este precepto constitucional ha servido, casi de forma paradójica, para consolidar un régimen centralista en el país; cuyos saldos buscan resarcirse a través de políticas descentralizadoras en los más diversos ámbitos. De entre ellos, sobresalen los casos de la salud y la educación no sólo por su magnitud, sino también por la importancia política que implican. Ingresamos, por tanto, al laberinto de la descentralización educativa desde la ruta que la interpreta como federalismo.

⁷ La reforma del artículo tercero constitucional afectó el federalismo por cuanto incorporó al texto constitucional (Fracción III) la facultad de la federación de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, aunque prescribe que, al hacerlo, “considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación” (Latapí y Ulloa, 2000:32). Por su parte, la LGE de 1993 es la ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, que norma lo concerniente al sistema educativo nacional. No obstante, existen otros artículos constitucionales que también hacen referencia a la educación: los artículos 5; 27 f. III; 32 f. I; 73 f. XXV y el 123 f. IV.

El sistema federal mexicano define facultades exclusivas para cada orden de gobierno –federal, estatal y municipal–. Pero también existen ciertas facultades cuyo ámbito de competencia no es muy claro, tal es el caso de las llamadas facultades ‘concurrentes’ o ‘coincidentes’ que se ejercen de forma simultánea por la federación y los estados. A primera vista, como señala González Schmal (1995), parecería que las facultades educativas son coincidentes; pero en estricto sentido no lo son, porque ni federación ni estados ni municipios tienen la facultad de legislar en la materia, tal como se deriva de los artículos tercero constitucional, en su fracción VII, y del 73, fracción XXV que, dicho sea de paso, son prácticamente idénticos:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 3, fracción VII).

[El Congreso tiene facultades] para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la república (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, fracción XXV).

Como se puede observar, en estricto sentido, el gobierno federal no está facultado para legislar en materia educativa; sino sólo para repartir la función educativa y sus aportaciones económicas. Adicionalmente, tampoco se aclara un área de autonomía para estados y municipios; por el contrario, a éstos se les imponen atribuciones que, de forma exclusiva, recaen en el ámbito de la operación.

No obstante, el gobierno federal ha terminado por absorber casi en su totalidad las facultades educativas –cuestión que, incluso, ha sido motivada y ratificada por las leyes reglamentarias que rigen lo concerniente a la educación– culminando en una centralización autoritaria, contraviniendo con ello lo estipulado en el artículo 124 de la constitución que contiene el principio central del federalismo al establecer que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados”. Como señala González Schmal (1995):

Todas las leyes reglamentarias en materia educativa lo han entendido exactamente en el sentido opuesto. Parten del supuesto implícito de que la Federación posee originariamente la totalidad de la función educativa y que ésta delega algunas atribuciones en las entidades federativas y en los municipios (González Schmal, 1995:96).

La LGE expedida en 1993 no es la excepción, esta nueva base reglamentaria marca la pauta a seguir en el camino

a la descentralización 'unificada' del sector; es ahí donde se plasman los nuevos ordenamientos en materia educativa y donde se hacen explícitas las intenciones de arribar a un sistema educativo 'federalizado'. Y si bien podríamos afirmar que el proceso de descentralización educativa tiene aproximadamente veinte años de haber iniciado, no fue sino diez años después cuando las acciones que le son propias toman un carácter legal, al ser reconocidas dentro de un marco jurídico plenamente establecido.

Con fundamento en la LGE, es posible afirmar que el modelo de descentralización de la educación "define su organización dentro de los principios de concurrencia en el que participan tanto el gobierno central como los estatales" (Pardo, 1999:102). El problema es que "en esa concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación" (Ornelas, 1998b:190). El espíritu federal de la Constitución queda así vulnerado:

Por una de esas curiosas inconsecuencias de nuestra vida política oficial la federalización de alguna institución o servicio significa no una descentralización, no se entiende como un reparto de competencias, sino que constituye la atribución de todas las facultades, o de la mayor parte de ellas, a los funcionarios federales, de tal suerte que federalización equivale a centralizar destruyendo así en sentido obvio los términos y la naturaleza del régimen federal (Ulloa Ortiz, 1976 citado en González Schmal, 1995:86).

Lo anterior se ilustra al analizar el tipo de facultades que se reservan para cada orden de gobierno en el texto de la LGE, donde queda claro que hay un total desequilibrio entre las funciones que se le atribuyen de forma exclusiva a la federación (artículo 12) y las que se reservan para los estados (artículo 13) y municipios (artículo 15), en perjuicio de estos dos ordenes de gobierno. Asimismo, se definen una serie de facultades concurrentes entre federación y estados (artículo 14) lo cual amplía aún más las ambigüedades recién mencionadas, que emanan del mismo orden constitucional.

Al respecto, tanto Ornelas (1998b) como Latapí y Ulloa (2000) desarrollan –a partir de la LGE– un análisis comparativo de las facultades entre los niveles de gobierno que, a mi juicio, resulta ilustrativo de esta situación (véase el cuadro 1).

Si se observa dicho análisis (resumido en el cuadro 1) resulta evidente que las atribuciones exclusivas del gobierno federal –representado por la SEP– le confieren a dicho nivel de gobierno la centralidad del proceso en cuanto a determinar en toda la república los planes y programas de estudio para educación básica y normal; así como evaluar, regular y definir lineamientos generales. Mientras que a las entidades federativas se les reserva la prestación y operación del servicio; y a los municipios, además de permitirles prestar el servicio, se les encarga del mantenimiento de las aulas y la provisión del equipo básico.

En síntesis, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia

de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras, se

centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México (Ornelas, 1998b:192).

Cuadro 1: Facultades exclusivas por órdenes de gobierno en el ámbito educativo

<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio de educación básica. 2. Establecer el calendario escolar de educación básica aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo. 3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos. 4. Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica. 5. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo en educación básica. 6. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. 7. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares. 8. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias. 9. Llevar un registro nacional de instituciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestar servicios de educación inicial, básica–incluyendo la indígena–, especial, así como para la formación de maestros. 2. Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica. 3. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la SEP. 4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; de conformidad con las disposiciones generales que determine la SEP. 5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica; de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales. 2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I de la primera columna. 3. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria y secundaria que impartan los particulares. 5. Editar libros y producir otros materiales, distintos de los oficiales. 6. Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística. 7. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
---	--	--

Continúa

Cuadro 1: Continuación

<p>10. Fijar los lineamientos a los que deban ajustarse los consejos de participación social.</p> <p>11. Realizar la planeación, programación y evaluación globales del sistema educativo nacional.</p> <p>12. Fomentar las relaciones culturales con otros países.</p> <p>13. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación y para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>6. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica.</p> <p>7. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>8. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.</p> <p>9. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.</p> <p>10. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.</p>
---	--	---

Fuente: Tomado de Ornelas, 1998b: 191 quien lo realizó a partir de la LGE; artículos 12, 13 y 14. También se encuentra en Latapi y Ulloa (2000:42-43).

Queda claro entonces que a pesar de que la LGE presenta al federalismo como su tema central, al momento de deslindar qué es responsabilidad de cada orden de gobierno vulnera el espíritu y naturaleza del mismo federalismo. Esta paradoja es la que lleva a González Schmal a afirmar que:

Quando el cúmulo de facultades del poder central tiene una total y absoluta superioridad jurídica sobre la local, no se puede hablar propiamente de federalismo y esto, a pesar de las apariencias, es lo que ha ocurrido en la nueva normatividad de la Ley [...] a la autoridad educativa federal se le adjudicaron prácticamente todas las facultades funda-

mentales y a los estados se les dejó únicamente las accesorias, las operativas, las condicionadas y las obligaciones inhibitorias (González Schmal, 1995:102-103).

De ahí que, mientras no se reconozca como responsabilidad exclusiva de las entidades por lo menos alguna de las facultades más importantes, de mayor trascendencia en materia educativa: no sólo no se puede hablar de concreción del federalismo, se tiene que reconocer, además, que el sistema educativo sigue funcionando de forma centralizada, pues la transferencia de los planteles a los estados para que éstos presten el servicio y operen la estructura administrativa en nada corrige el centralismo mientras los

estados no tengan facultades de dirección, planeación o vigilancia, sino sólo de operación.

La ejecución del federalismo es algo más complejo que la asignación de un mayor número de competencias pues –siguiendo nuevamente a González Schmal (1995)– la existencia de una federación no se fija por la cantidad –en número– de las atribuciones de que disfrutaban las entidades federativas, sino por la calidad de las mismas.⁸

Por último, sólo resta mencionar que la LGE pone un énfasis muy especial en la participación social; situación que se aborda en su capítulo VII. La intención de ello, en términos generales, es lograr el establecimiento de diversos consejos con representación en escuelas, municipios, estados y en la federación; con lo que se aporta un elemento no considerado previamente en materia de legislación educativa, situación que viene no sólo a complementar sino, principalmente, a refrendar el federalismo que impulsa esta reforma, tal como se establece en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de ley en 1993:

Los consejos de participación social reconocerán al maestro como el principal actor de los procesos educativos y, en coordinación con él, coadyuvarán a elevar la calidad de la educación y a ampliar la cobertura

de los servicios educativos. Estos organismos constituirán la estructura en la que están representados los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y la autoridad. Hasta hoy, la colaboración e incluso la comunicación entre maestro y padres de familia habían sido muy débiles, pues se interponían el centralismo y la burocracia. Gracias al federalismo educativo, la Ley conferiría al maestro, a los padres de familia y a la comunidad, un ámbito adecuado en cada escuela para compartir las tareas de educar a niños y jóvenes (Poder Ejecutivo Federal, 1993:238).

Y si bien como menciona Latapí (1995:252) esto de considerar la participación de la sociedad –y particularmente de los padres de familia– en los asuntos relacionados con la educación es un objetivo novedoso y encomiable, sobre todo porque “los asuntos educativos interesan a la sociedad tanto o más que los directamente políticos”. A diez años de expedición de la LGE, toca reconocer que esta disposición sigue siendo la más difícil de concretar no sólo debido a la resistencia de algunos profesores que podrían sentir amenazado su espacio con la intervención de estos órganos; sino también –y acaso fundamentalmente– por la falta de interés de la sociedad por participar más activa-

⁸ El tema de las facultades que legalmente le corresponden a cada nivel de gobierno rebasa los objetivos planteados en este trabajo, es por ello que invito a los lectores a que revisen los textos de Ornelas (1998b) y Pardo (1999), quienes analizan pormenorizadamente estos aspectos; así como también el texto de González Schmal (1995) quien realiza un análisis jurídico de la LGE.

mente en la conformación y operación de estas instancias de decisión.

De esta forma pareciera que, el objetivo de descentralizar la educación con la finalidad de contribuir con ello a incentivar la participación social, ha quedado sólo en el plano de la formalidad legal, corroborando de este modo el carácter demagógico de su propuesta.

Los obstáculos financieros de la descentralización educativa

La firma del ANMEB y la expedición de la LGE han sido dos medidas fundamentales en la reestructuración del sistema educativo mexicano; con ellas se refrendaba un proceso de descentralización que había iniciado más de diez años antes (Arnaut, 1998). No obstante, es preciso reconocer que estas modificaciones –contrario al ánimo que las impulsó– tuvieron un marcado énfasis administrativo; ya que si bien se aligeró al gobierno central de una carga administrativa al simplificar la aplicación de los recursos financieros que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales –quienes, por ley, asumían el compromiso de aplicarlos exclusivamente a la educación– el gobierno central se reservó para sí las atribuciones normativas y de evaluación.

Esta innovación recibió la denominación de ‘federalización’, pese a que conviene tener presente que en México este término ha sido utilizado en dos sentidos opuestos. Para algunos la fede-

ralización implica la devolución de las atribuciones en materia educativa a los gobiernos de los estados –e incluso a los municipios– como originalmente lo establecía la Constitución de 1917. Pero para otros es lo contrario, pues implica la concentración en el gobierno federal de todas las facultades y obligaciones que implica el sistema educativo nacional, relevando a los estados de cualquier función en la materia.

Lo que es cierto es que a partir de la firma del ANMEB y la expedición de la LGE, la administración del sistema educativo mexicano se modificó por completo. Para ilustrar esta situación basta señalar que, previo a estas reformas educativas, el financiamiento del sector en el país se otorgaba fundamentalmente por dos vías:

- *Los recursos que destinaba el gobierno federal a la educación*; de los cuales dependían escuelas, profesores, alumnos, y diversos programas educativos administrados por la SEP, dependiente del ejecutivo nacional (Presidente de la República).
- *La inversión que algunos gobiernos estatales dedicaban a la educación*; esta inversión no era obligatoria, pues en todo caso se consideraba una obligación del gobierno federal en la que algunos estados podían colaborar o no, según las capacidades económicas y los proyectos sociales y políticos de cada entidad. La inversión en educación de cada entidad federativa se administraba por Secretarías o Institutos de Educación

dependientes de las gubernaturas (la Secybs, en el caso del estado de México); aunque no todos los gobiernos estatales priorizaron la inversión en materia educativa, razón que ayuda a explicar la existencia de subsistemas estatales de educación fortalecidos y la inexistencia de ellos en algunos otros casos.

Pese a que –previo a la firma del ANMEB– el sistema educativo mexicano

contaba con dos fuentes principales de financiamiento, el presupuesto del sistema educativo mexicano provenía en su mayoría del gobierno federal, mientras que la inversión educativa de las 31 entidades y el Distrito Federal en su conjunto era significativamente menor; ello se aprecia al tomar en cuenta la magnitud de la matrícula atendida tanto por el gobierno federal como por los estados (véase cuadro 2).

Cuadro 2: Matrícula del sistema educativo nacional antes y después de la descentralización

	Ciclo escolar 1991-1992		Ciclo escolar 1992-1993	
	Subsistema Federal	Subsistemas Estatales	Subsistema Federal	Subsistemas Estatales
Preescolar	78.5	21.5	9.5	90.5
Primaria	76.0	24.0	7.2	92.8
Secundaria	72.3	27.7	73.5	26.5
Normal	39.0	61.0	7.5	92.5
<i>Total</i>	<i>76.2</i>	<i>23.8</i>	<i>8.2</i>	<i>91.8</i>

Fuente: Cálculos propios a partir de Ornelas (1998a:291).

Esta situación se modificó a partir de 1992, cuando –con fundamento en el ANMEB y la LGE– el gobierno federal transfirió a los 31 estados de la república la responsabilidad de operar el sistema educativo, las relaciones laborales con los docentes, así como importantes recursos financieros.

De esta forma, el gobierno federal se comprometió a entregar directamente a los gobiernos estatales el presupuesto que antes destinaba a educación, para

que ahora fueran los distintos gobiernos de cada una de las entidades los que se hicieran cargo de la administración y operación del sistema educativo; de esta forma, la relación de la inversión en materia educativa por parte de cada una de las fuentes de financiamiento se invirtió, pero de forma muy peculiar pues si bien gracias al proceso de descentralización los estados destinan más recursos a la educación, éstos siguen proviniendo del gobierno federal (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Composición porcentual del gasto educativo nacional (1985-1995)

Año	Porcentajes			
	SEP y otras secretarías	Estatad	Municipal	Particular
1985	77.45	14.32	0.58	7.65
1986	76.10	13.83	0.56	9.51
1987	78.56	11.37	0.49	9.58
1988	80.26	10.43	0.37	8.94
1989	76.98	14.24	0.39	8.39
1990	75.14	16.45	0.34	8.08
1991	79.36	15.12	0.28	5.24
1992	60.09	13.21	0.30	6.40
1993	82.34	11.59	0.26	5.81
1994	84.09	10.44	0.24	5.23
1995	85.65	9.42	0.21	4.72

Fuente: Tomado de Latapí y Ulloa, 2000:66.

A partir de los datos que presentan Latapí y Ulloa (2000)– se puede afirmar que la tendencia a la baja del gasto educativo del conjunto de los estados, e incluso de los municipios, no muestra ninguna inflexión posterior al inicio del proceso de descentralización de la educación, por el contrario, descendió bruscamente; lo que lleva a pensar que si la federalización pretendía incidir en un mayor compromiso de los estados en el financiamiento (como se establece en tanto en el ANMEB y en la LGE), este objetivo no sólo no se está logrando sino que, además, la descentralización sólo

desconcentró la operación de ciertas funciones del sistema, de ahí que:

La principal conclusión de los análisis realizados es que las actuales pautas de distribución de los recursos federales a las entidades federativas para los niveles de enseñanza básica no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes; son más bien el resultado histórico de situaciones creadas por el desigual desarrollo de los subsistemas estatales de educación, o producto de negociaciones bilaterales, decisiones discrecionales, o quizá

también, de diferente capacidad de gestión de los ejecutivos estatales. Desde el punto de vista financiero, la 'federalización' de 1992 simplemente congeló y proyectó a futuro las enormes asimetrías para la educación básica, sin intentar, en esta ocasión, revisar su significación dentro de las relaciones hacendarias de los estados con la federación (Latapí y Ulloa, 2000:109).

Los aspectos financieros que se reformaron están consignados en la tercera sección del capítulo II de la LGE –además de otros artículos que lo refieren pero de forma indirecta– dichas modificaciones se resumen en los siguientes aspectos:

- La educación es prioritaria para el desarrollo nacional.
- Es obligación de los gobiernos federales y estatales concurrir al financiamiento educativo (aunque no se establece ninguna proporción del PIB o de los presupuestos).
- Los gobiernos deben fortalecer las fuentes de financiamiento y procurar destinar a la educación recursos crecientes en términos reales.
- A los municipios corresponderá el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, así como la gestión de recursos complementarios; los gobiernos estatales deben otorgarles los recursos necesarios para estas tareas.
- Los particulares pueden apoyar el financiamiento de la educación (Latapí y Ulloa, 2002:35).

Estas medidas organizativas significaron cambios fundamentales en la educación del país, con ellas el gobierno central se aligeró de una fuerte carga administrativa; pero cuidó de reservarse diversas atribuciones normativas y de evaluación. Asimismo, desde el punto de vista financiero, para el gobierno central también se simplificó la aplicación de recursos que, a partir de ese momento, empezaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales, los cuales se comprometieron a aplicarlos exclusivamente a la educación según se desprende del artículo 25 de la LGE (véase LGE, 1993).

Con ello se esperaba lograr un reordenamiento de las contribuciones para la educación básica de la federación, los estados y municipios; así como aumentar los recursos destinados al sector. Lamentablemente no ha sido así, según señalan Latapí y Ulloa (2000), no se advierten procesos tendentes a modificar las pautas prevalecientes: la SEP sigue aportando a cada estado, cada año, los recursos financieros para operar la educación básica conforme a las antiguas las pautas, y no hay registro de medidas orientadas a utilizar el financiamiento como instrumento de planificación de los sistemas estatales y del nacional.

Incluso, si bien a partir de 1993 la SEP ha transferido a los estados los recursos necesarios para la operación de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del ramo 33); se ha reservado –en el ramo 11– otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas centrales y de los organismos descentralizados, acerca de los

cuales no se rinden cuentas.⁹ En otras palabras, se transfiere a los estados exclusivamente lo 'regularizable' (sueldos y prestaciones del personal) en tanto se reserva los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende la elevación de la calidad educativa que, en el fondo, es el objetivo principal de la descentralización (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

Paradójicamente, a partir de la firma del ANMEB y según se establece en la LGE, la educación compensatoria –aquella que se instrumenta con la finalidad de atender zonas y grupos en situación vulnerable y, con ello, combatir la desigualdad y contribuir a la equidad en el sector– se reservó como una tarea que compete, de forma exclusiva, a la federación. A partir de esta acción las entidades (que se supone, según se desprende de los más diversos discursos a favor de la descentralización, están más cerca de las necesidades de la población) se alivian de erogaciones para tal fin, y dejan en manos de la federación la tarea de arri-

bar a la equidad educativa. Y si bien los recursos con que el gobierno federal busca compensar las desigualdades son, finalmente, ejercidos en las entidades, los programas compensatorios son en extremo rígidos y es difícil, sino imposible, para los estados alterar sus partidas.¹⁰

A fin de cuentas, lo cierto es que – en el contexto de la descentralización del sector– las pautas de financiamiento son decididas centralmente. Ello refleja una concepción peculiar del federalismo constitucional, donde el gobierno central mantiene la directriz operativa y sólo descentraliza el ejercicio de ciertos recursos; por ello:

(...) es obvio que mientras no se modifiquen los criterios y disposiciones hacendarias y fiscales, y especialmente los criterios de distribución de los recursos federales hacia los estados, la federalización educativa sólo será aparente y el poder central mantendrá el control real del desarrollo educativo de las entidades (Lapata y Ulloa, 2000:36).

⁹ Las tendencias que han seguido ambas cantidades en los últimos años muestran que los fondos que la SEP se reserva para sí han crecido fuera de toda proporción. Calculados por habitante por alumnos (de enseñanza básica), han aumentado respecto de 1994 en 181% por habitante y en 171% por alumno en términos reales. En cambio, el total de aportaciones federales a los estados para la enseñanza básica y normal ha aumentado apenas en 3.5% por habitante y 1.6% por alumno respecto a 1994; mientras que 1999 descendieron -2.8% por habitantes y -3.1% por alumno (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999a).

¹⁰ Nos referimos aquí a programas como: Programa de Atención al Rezago Educativo (PIARE); Programa de Atención al Rezago de Educación Básica (PAREB) y el Programa de Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei) cuyos recursos –provenientes en su mayoría de Banco Mundial– son controlados por el gobierno federal. Adicionalmente, será preciso analizar la forma en que se modificará el funcionamiento de otros programas compensatorios que tradicionalmente han venido operando de forma centralizada como es el caso del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y el Conafe.

Más allá de los aspectos financieros, destaca también que este proceso no se gestara a partir de demandas sociales, sindicales o políticas; por el contrario, tal como lo menciona Gómez (2000), el gobierno federal salió en busca de los estados. Fue el gobierno federal quien propuso y convenció a los gobiernos estatales de la necesidad de descentralizar la educación básica; de hecho, la federalización educativa propuesta a principios de la década de los noventa se inscribe dentro de lo que se dio en llamar el 'nuevo federalismo'; discurso bajo el cual se cobijaron las distintas iniciativas descentralizadoras provenientes del gobierno federal.

Lo anterior ha generado, en principio, una excesiva burocratización sin coordinación, ni correspondencia entre el nivel central y las entidades federativas; duplicidad de esfuerzos; desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas; conflictos entre los gobiernos locales y el SNTE; falta de correspondencia entre los contenidos educativos y el entorno regional, por sólo mencionar algunos.

En comparación con modelos teóricos y prácticos de sistemas educativos descentralizados, la federalización de la educación mexicana no adopta posiciones extremas. Es un modelo intermedio en el que el gobierno central mantiene para sí la normatividad general del sistema, la cual incluye la elaboración del currículo nacional y la aprobación de los

currícula regionales, la evaluación, así como la asignación de recursos y programas compensatorios y extraordinarios a los estados pobres o para programas nacionales (Ornelas, 2000:433). A los gobiernos subnacionales o estatales, por su parte, les corresponde solamente la operación y administración del sistema.

A diez años de haberse firmado el ANMEB, resulta importante realizar un balance de los logros y desencantos que ha generado; pues es de suponer que – a una década de haberse incorporado las políticas de descentralización como prioritarias del proyecto nacional– sería posible advertir algunas transformaciones en la toma de decisiones y en las tendencias que se vislumbran en el ámbito regional.

Coincido con Cabrero y Mejía (1998: 83) cuando advierten que no se puede analizar el grado de avance del proceso de descentralización exclusivamente como una política emanada del centro, sino que se debe enriquecer el análisis con los rasgos propios de la región, estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional, su historia y problemática cultural, económica y social. Es decir, incorporar el momento histórico y las circunstancias que lo han conformado, para poder remitirse a la explicación profunda del ámbito regional y proyectar en este marco el proceso de descentralización como un elemento que puede transformar y alterar la estructura y la dinámica de la región.

La descentralización educativa: el estado de México en el contexto nacional y local

A los tradicionales problemas que puedan señalarse en torno al proceso de descentralización, en el caso del sistema educativo mexicano se debe añadir que la adopción y puesta en marcha del proceso se modifica dependiendo de la entidad a la que se haga referencia.

La inversión por parte de los gobiernos estatales en materia educativa ha sido directamente proporcional a sus posibilidades económicas y al interés político que depositan en ello; de tal suerte que, mientras hay entidades como

Oaxaca en el sur del país o Tamaulipas en el norte que previo al proceso de descentralización tenían un sistema estatal de educación inexistente o poco desarrollado; podemos encontrar entidades como Veracruz en la zona del golfo, o el estado de México en el centro, cuya inversión en materia educativa ha sido realmente significativa, a tal grado que han logrado desarrollar subsistemas estatales de educación, en algunos casos, más extensos que el propio sistema federal en los ámbitos estatales (véase cuadro 4).

Cuadro 4: Evolución de las formas de organización de los sistemas educativos de las entidades federativas

Antes del ANMEB	Después del ANMEB (1995)
Sistema estatal inexistente o poco desarrollado	Creación de organismo descentralizado
Aguascalientes Baja California Sur Campeche Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca Querétaro Quintana Roo Tabasco Tamaulipas	Aguascalientes Campeche Guerrero Hidalgo Morelos Oaxaca Querétaro Quintana Roo Tamaulipas <i>Secretaría de Educación Estatal</i> Baja California Sur Michoacán Tabasco

Continúa

Cuadro 4: Continuación

Coexistencia de organismos con predominio del sistema federal	Coexistencia Secretaría estatal y organismo descentralizado
Coahuila Colima Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Nayarit Puebla San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Coahuila Colima Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Nayarit Puebla San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Zacatecas <i>Fusión</i> Yucatán
Coexistencia con situación equilibrada	Coexistencia Secretaría estatal y organismo descentralizado
Baja California Jalisco	Baja California Jalisco
Estado de México	Estado de México
Nuevo León Sinaloa Veracruz	Nuevo León Sinaloa <i>Fusión</i> Veracruz

Fuente: citado en Latapí y Ulloa (2000:55).

Según reportan Latapí y Ulloa (2000), previo a la firma del ANMEB, la organización del sistema educativo de la gran mayoría de las entidades del país era controlada por la federación, sobre todo si se considera que en doce entidades el sistema estatal de educación era inexistente o poco desarrollado y que, además, en otras trece entidades si bien

existía un sistema estatal de educación, su magnitud frente al federal era mucho menor. Antes de iniciar el proceso de descentralización, 80.6 por ciento de las entidades federativas del país operaban su sistema educativo con financiamiento preponderante de carácter federal: la centralización educativa se desarrollaba sin obstáculos (véase cuadro 4).

Lo anterior nos permite entender por qué razón el proceso de descentralización de la educación en México tiene que ser analizado tomando en consideración cada caso en particular, pues mientras algunas entidades tenían infraestructura administrativa y escolar además de una tradición educativa propia; otras entidades, en cambio, recibieron el sistema educativo de la federación prácticamente sin contar con infraestructura al respecto, de hecho en algunos casos los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de crear dependencias administrativas para recibir lo que el gobierno federal les transfirió, tal es el caso del Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua o el Instituto de Educación Pública de Oaxaca (véase, por ejemplo, Ruiz, 1999).

En ambos extremos la problemática a la que se enfrenta un proceso de este tipo cobra matices diferentes; pues la forma, los tiempos y las tensiones en torno a la descentralización educativa en cada una de las entidades son heterogéneas. Inmerso en esta dinámica, el estado de México destaca por varias razones, en principio por tener una dinámica propia por lo que a política educativa se refiere; pero, además, por la dinámica socioeconómica y demográfica que le caracteriza. Desde la década de los años setenta, el estado de México ha destacado por:

- Ser la principal entidad urbana del país, que integra los municipios conurbados a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) que es – junto con São Paulo – la más grande zona metropolitana de América La-

tina; y, adicionalmente, aloja a la zona metropolitana del valle de Toluca (ZMVT) la sexta en importancia en el sistema de ciudades del país (al respecto véase Negrete, 1995).

- Acusar las tasas de crecimiento social urbano más altas en el ámbito nacional, con una fuerte demanda de servicios sociales;
- La existencia de amplias zonas rurales e indígenas (principalmente otomíes y mazahuas) que compiten, en clara desventaja frente a las zonas urbanas, por los recursos escasos.

Todo ello añade nuevos retos a los tradicionalmente relacionados con la descentralización educativa; para el gobierno de la entidad mexiquense la descentralización del sector representa complejos problemas de estructura y organización por el gran tamaño de los subsistemas (estatal y federal), las presiones demográficas, así como por las disparidades sociales y geográficas.

La descentralización educativa que se ha experimentado en el estado de México a lo largo de los últimos diez años ha sido un proceso que afecta la esfera política y trastoca los mecanismos de poder. Sin embargo, no modifica el tradicional andamiaje corporativo, ni permite advertir cuáles serán las nuevas relaciones de poder. En este sentido, diversas investigaciones apuntan hacia la existencia de una dicotomía presente en cuanto a la cobertura de educación básica y los resultados educativos; situación que se encuentra estrechamente

ligada a las desigualdades de desarrollo interregional; pues donde se manifiestan los más altos índices de marginación, las escuelas revelan sus mayores rezagos (al respecto véase Aguado, 1995, y Aguado y Rogel, 1999).

Magnitud de los sistemas estatal y federal de educación en el estado de México, antes y después de la descentralización

Inmerso en la dinámica y contexto recién anotados, el caso del estado de México resalta porque tiene una tradición de política educativa propia, donde la admi-

nistración del sistema está a cargo de la Secybs que tanto en matrícula, como en número de escuelas era más grande que el federal antes de la descentralización; por la presencia de un sindicato estatal independiente del nacional (el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México –en lo sucesivo SMSEM–) y por ser el único con dos secciones del SNTE que agrupan a los maestros ‘federales’ (la 17 para el valle de Toluca y la 36 para el valle de México). Además, por su cercanía y estrecha relación con la ciudad de México, es una entidad con elevado crecimiento poblacional y con una demanda de servicios creciente (véase cuadro 5).

Cuadro 5: Matrícula del sistema educativo del estado de México antes y después de la descentralización

	Ciclo escolar 1991-1992		Ciclo escolar 1992-1993	
	Subsistema Federal (SEP)	Subsistema Estatal (Secybs)	Subsistema Federal (SEP)	Subsistema Estatal (Secybs)
Preescolar	39.2	60.8	0.5	99.5
Primaria	47.0	53.0	0.1	99.9
Secundaria	50.3	49.7	0.0	100.0
Normal	7.1	92.9	0.0	100.0
<i>Total</i>	46.8	53.2	0.1	99.9

Fuente: Cálculos propios a partir de Ornelas, 1998a.

Antes de la descentralización el subsistema educativo estatal, a cargo de la Secybs, aglutinaba a 53 de cada 100 estudiantes de educación básica y normal; mientras que el sistema federal de

educación, a cargo de las delegaciones de la SEP en el estado de México, concentraba a 40% de la matrícula (véase cuadro 5).

Mientras en la mayor parte de los estados del país –previo a la firma del ANMEB– la principal inversión en materia educativa corría a cargo del presupuesto federal; en la entidad mexiquense sucedía todo lo contrario: la mayor parte de los alumnos matriculados en el sistema de educación básica recibían educación financiada por el gobierno estatal.

La oferta educativa ofrecida por el sistema estatal atendía –y continúa atendiendo– con prioridad las zonas urbanas de la entidad; mientras que la educación en zonas rurales e indígenas es reservada para el sistema federal de educación. Esto es así pues, a decir de Arnaut (1999: 87), a finales de los años veinte surgieron algunos conflictos entre las autoridades educativas federales y estatales en torno a los lugares en los cuales debían fundar sus escuelas. Generalmente, la política federal explícita era que sus escuelas se fundaran en aquellas regiones –sobre todo en el campo– donde no había llegado la acción educativa de los gobiernos estatales. Conforme se incrementó la cobertura educativa, el gobierno federal comenzó a fundar sus escuelas en aquellos lugares que se suponían reservados para la atención educativa de

los estados. Lo anterior permite explicar la expansión del sistema educativo del estado de México en las zonas urbanas que, dicho sea de paso, empezaron a crecer de forma acelerada a partir de la década de los años 70.

Adicionalmente, es preciso advertir el gran esfuerzo que en materia de formación de docentes emprendió el gobierno del estado de México a través de la Secybs que, a la fecha, cuenta con 36 normales estatales distribuidas en distintos municipios de la entidad. Por su parte, la SEP coordina en el estado la Normal Rural Federal “Lázaro Cárdenas del Río” (mejor conocida como “La Normal de Tenería”), que si bien ha sido un bastión político fundamental en las luchas por el poder del sindicato nacional, no se compara en matrícula con sus homólogas estatales, pero sí desde el punto de vista de presupuesto. No sobra decir que los profesores egresados de las normales estatales laboran, prioritariamente, en las escuelas del sistema estatal de educación y su agremiación es con el sindicato local, mientras que los egresados de la normal federal son absorbidos –en la medida de lo posible– por el sistema federalizado de educación.¹¹

¹¹ Si bien en algún momento las escuelas normales –estatales y federales– lograban garantizar a sus egresados un espacio laboral relativamente seguro; en la actualidad el constante crecimiento del número de egresados de educación normal, aunado al abatimiento de las tasas de natalidad de la población, ha hecho que la demanda de profesores de educación básica se reduzca considerablemente. Si a ello añadimos las constantes reducciones presupuestales a que se enfrenta el sector educativo, no es de extrañar que las escuelas normales el día de hoy no puedan asegurar a sus egresados un espacio laboral. Esta situación ha generado diversas disputas tanto al interior del sindicato nacional como del sistema educativo e, incluso, entre los mismos estudiantes normalistas; los más combativos han sido los estudiantes de la Normal Rural de Tenería que atiende, fundamentalmente, a población de escasos recursos de zonas rurales, con la particularidad de ser una escuela que funciona como internado y es exclusiva para varones.

Ello nos permite hablar de un subsistema educativo estatal fortalecido en magnitud y recursos; y, que, difícilmente cedería márgenes de poder a la federación, pues la tradición de política educativa que ha experimentado la entidad ha marchado, en no pocas ocasiones, a contracorriente de la del gobierno federal.

Agremiación sindical de los profesores de los sistemas estatal y federal

Un ejemplo de lo anterior es la agremiación sindical. Tanto en el ámbito nacional como en el estado de México, los profesores adscritos al ámbito federal (o profesores 'federalizados', como se nombran a sí mismos) se aglutinan en torno al SNTE; de magnitud considerable ya que se trata de uno de los sindicatos más grandes y poderosos del país y de América Latina.

El SNTE tiene secciones en cada una de las entidades federativas, hasta principios de la década de los 70 en el estado de México operaba solamente la sección 17, que se encargaba de gestio-

nar las relaciones laborales de los profesores adscritos al subsistema federal de educación en el estado de México. Dada la magnitud poblacional de la entidad, a principios de la década de los años setenta, se creó la sección sindical 36 para atender a los profesores del valle de México, mientras que la sección 17 se reservó para los profesores del valle de Toluca y del resto del estado.¹²

La sección 17 del SNTE se ha caracterizado por una dinámica asociada a la política local, ya que sus circuitos de negociación y conflictividad han sido los del gobierno estatal. La sección 36 –pese a ser más joven– ha predominado políticamente dada su cercanía geográfica y política a los poderes federales y al mismo Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; así como por su magnitud, ya que glutina aproximadamente al 70% del magisterio federal en el estado. Esta situación se ha traducido en una fuerte capacidad de presión sobre las instituciones educativas federales que, no pocas veces, ha implicado fricciones con la burocracia sindical del valle de Toluca, cuya inserción en el centro de poder estatal le ha permitido contrarrestar sus debilidades políticas y numéricas.¹³

¹² El SNTE se estructura a partir de representaciones de trabajadores en diversos niveles: *a)* representaciones sindicales de escuela; *b)* representaciones sindicales de centro de trabajo; *c)* delegaciones sindicales; *d)* secciones sindicales y *e)* organizaciones o asociaciones de trabajadores de la educación afiliadas al SNTE. Así, las secciones sindicales constituyen la unidad orgánica del sindicato que agrupa a trabajadores del país en una misma entidad federativa o región del país. (Loyo, 1997:207).

¹³ La importancia política de esta, relativamente nueva, sección 36 podría ilustrarse al mencionar que se trata de una de las secciones que agrupan al mayor número de agremiados de este sindicato en el ámbito nacional. Además, es precisamente de esta sección sindical de donde surgió Elba Esther Gordillo, quien ha sido una de las más poderosas y polémicas dirigentes en la historia reciente del SNTE, diputada federal en tres ocasiones y senadora plurinominal. Actualmente funge como Secretaria General del Consejo Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y es líder de la bancada priísta en la cámara de diputados federal.

Por su parte, los profesores adscritos al sistema estatal de educación (o profesores 'estatales' como se han dado en llamar) no son agremiados del SNTE, éstos tienen su propio sindicato que, además, es una organización independiente de la nacional; se trata del SMSEM que, paradójicamente, en el estado de México cuenta con más agremiados que las dos secciones del SNTE en la entidad mexicana.

Desde 1943 –época de creación del SNTE– las dirigencias sindicales de profesores federales lograron obtener relevantes espacios de poder en el ámbito nacional y local, así como una decisiva participación en la administración educativa controlada por la federación. Mientras que, en estado de México, durante el periodo de gobierno de Gustavo Baz (1957-1963), se logró la destitución del director de Educación Federal y, en 1966, el SMSEM adquirió reconocimiento jurídico como sindicato independiente del nacional. Posteriormente, la llegada de Carlos Hank González a la gubernatura (1969-1975) significó un importante fortalecimiento para la agremiación sindical de los profesores estatales.

A partir de esa fecha, la relación magisterio estatal-gobierno-aparato educativo entró en una nueva fase: los líderes sindicales obtuvieron una diputación local y varios de ellos pasaron, tiempo después de su trienio, a ocupar la Dirección General de Educación (Martínez, 1999:512).¹⁴

De esta forma encontramos una curiosa particularidad –que acaso no se presente en ningún otro estado de la república Mexicana– si bien el SNTE es el sindicato más grande del país y uno de los que más poder ostentan en el ámbito nacional; cuando consideramos como escala de análisis el estado de México, el sindicato estatal (SMSEM) es más grande y concentra más poder en el ámbito local.

Esta situación es de suyo relevante si consideramos que en estas décadas [1970-1980] se fue consolidando un aparato educativo con una participación dividida entre los ámbitos federal y estatal. Este último tenía una presencia importante, al contrario de lo que sucedía en la mayoría de los estados, en donde la federación tenía el mayor número de planteles, profesores y de gasto educativo. Si bien la normatividad se aplicó de manera asimilada para ambos sistemas, su funcionamiento y organización tomó caminos distintos. Mientras los maestros dependientes de la federación se regían bajo los lineamientos de la SEP y articulaban sus intereses y demandas al interior del SNTE, los maestros estatales hacían lo propio frente al gobierno del estado y el SMSEM (Martínez, 1999:511).

En el proceso de descentralización educativa en el estado de México, el papel del SNTE ha sido de gran relevancia, pues fusionar los dos subsistemas (estatal y fe-

¹⁴ Incluso, esta situación permanece a la fecha. La secretaria general del SMSEM –que será removida en el mes de octubre del 2003– Trinidad Franco Arpero, funge como diputada plurinominal por el PRI en la Legislatura Federal que inició sesiones en 2003.

deral) en uno significaría unificar también las dos secciones sindicales (la 17 y la 36) y, además, enfrentarse al fuerte poder local del sindicato independiente.

Para el sindicato la descentralización significaba una amenaza a su existencia como tal. Con ella corría el riesgo de transformarse más o menos rápidamente en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizada (Arnaut, 1999:74).

Quizá por ello, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE ha tratado de mantener las negociaciones en el centro, para evitar que en el mediano plazo se fracione el sindicato nacional.

Prestaciones salariales y seguridad social

Un elemento estrechamente relacionado con la agremiación al sindical –nacional para el caso de los profesores federales y local para los profesores del sistema estatal– es el de la seguridad social; pues mientras los profesores del sistema estatal cotizan para el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (Issemym); los profesores adscritos al sistema federalizado cotizan para el Instituto de Seguridad y Servicios Socia-

les de los Trabajadores al Servicio el Estado (ISSSTE). Pensar en la fusión de ambos sistemas de seguridad social representaría amplios problemas.

Previo a la descentralización los profesores federales tenían mejores prestaciones comunes que los de los estados, algunos beneficios de los estados (préstamos hipotecarios, créditos a corto plazo) se podían conseguir más rápido, o eran mejores (pensiones, y la posibilidad de intercambiar las plazas de zonas rurales a urbanas). Esto produce una situación excepcional. No se pueden transferir los fondos de pensiones a los estados porque se descapitalizaría el sistema de seguridad nacional (ISSSTE). Pero eso, paradójicamente, no capitalizaría los sistemas de seguridad social de cada entidad federativa (Ornelas, 1998b).

En el caso del estado de México previo –e incluso posterior– al proceso de descentralización iniciado en 1992, los profesores del subsistema estatal percibían salarios más altos que los profesores federalizados y, por consiguiente, sus prestaciones eran más atractivas. Las diferencias en los escalafones también eran importantes, aunado a ello es preciso mencionar que los gobiernos estatales, por regla general, se dedicaron a satisfacer las demandas de la población urbana y dejaban que el gobierno federal atendiera las rurales. Es por ello que, de darse la fusión integral de ambos subsistemas, un alto porcentaje de los antiguos maestros federales tendría derecho a plazas en las ciudades y los antiguos maestros estatales tal vez serían desplazados a las zonas rurales o marginadas de las urbes. Lo cual

representaría conflictos inimaginables (Ornelas, 1998b).

Quizá por ello, en un primer momento, en el estado de México se descartó la idea de fusionar ambos sistemas, y se prefirió que siguieran trabajando en paralelo, con dos autoridades, dos sindicatos, aunque ambos dependían administrativamente del gobierno estatal. No obstante, es preciso anotar que la homologación salarial y de prestaciones entre los dos subsistemas no significó un problema serio, de hecho fue un proyecto que se programó para cuatro años y se logró en dos. Las condiciones de adscripción laboral se mantuvieron para cada uno por separado así como también se preservaron los escalafones diferenciados.

(...) había un programa para homologar [salarios] en cuatro años; se firmaron distintos acuerdos: uno con el SNTE, se firmó con las aseguradoras de los maestros federalizados y se firmaron una serie de documentos derivados del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y se formaron los acuerdos con la SEP. Así se inició el proceso, ahora, eso es en la parte, digamos, de administración; pero en la parte política primero se garantizó que a nivel nacional no se desmembrara al propio

SNTE, se tendría que mantener la unidad del SNTE, se tendrían que mantener los derechos del SNTE, se tendrían que mantener todas las relaciones con él. Ahora, las secciones podrían negociar directamente con los gobiernos estatales pero, además, con el apoyo del SNTE, con el apoyo del Comité Ejecutivo Nacional, este, digamos que quedaron satisfechos con toda la forma en que se dio, sobre todo porque no se les tocó nada; Y al contrario ganaron, lo que iba a ser cuatro años en dos años lograron homologar salarios ¿sí?, Porque empezaron a presionar fuerte, sobre todo las condiciones salariales de los trabajadores federalizados con los estatales, las condiciones de trabajo se mantuvieron para cada uno por separado, aparte. Los escalafones se mantuvieron también de la misma manera, no hay nada que sea distinto (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).

Así, a diez años de operación descentralizada, si bien se ha avanzado gradualmente en la homologación de los sistemas educativos estatal y federal en el estado de México; la complejidad administrativa de ambos sistemas, los espacios de poder que detentan y la existencia del SNTE indiviso y del SMSEM fortalecido no facilita los procedimientos.

La descentralización educativa en el estado de México, el federalismo esquivo

A partir de lo anterior, es posible delinear obstáculos de diverso orden –políticos, sociales, fiscales incluso sindicales– que

impiden concretar los objetivos de la descentralización. Romper con esta tendencia no es fácil, pues más allá de los

intereses creados existen rutinas y hábitos arraigados que se reproducen a pesar de las políticas que buscan una reforma.

La descentralización educativa instrumentada en México ha intentado, no sin esfuerzos, la fusión del sistema federal de educación con los diversos subsistemas estatales. Que cada entidad federativa sea un caso diferente es un elemento que debe ser considerado en el análisis y que, de manera particular, en el estado de México se presente una coyuntura específica dada la fortaleza del subsistema estatal previo al proceso de descentralización, permite comprender que modificar las rutinas y los hábitos de dos subsistemas educativos, paralelos pero separados, no sea un asunto fácil. Quizá también ello nos ayude a explicar por qué, pese a la intención de descentralizar el sector en el ámbito nacional, en el estado de México no se advierten tendencias que contribuyan a fusionar los dos subsistemas de educación.

Las condiciones son difíciles; así funciona bien y nosotros no tenemos que negociar con el SNTE. De hecho, el sistema sigue igual, hay escuelas que les siguen llamando federales y nosotros tenemos las nuestras... no tiene caso fusionar... eso generaría problemas donde no los hay (Entrevista con Efrén Rojas Dávila, 1994).¹⁵

Llama poderosamente la atención que el estado de México haya sido una de las entidades donde el proceso de descentralización ha presentado los mayores obstáculos, a tal grado que –aun a diez años de haber iniciado este proceso– es posible decir que los dos sistemas de educación aún se mantienen separados.

No creo que en el estado de México se pueda pensar en la integración física de estos dos grandes subsistemas. Ambos tienen muchos años de coexistir y actuar en diferentes partes (Entrevista con Román López Flores, 1999).¹⁶

¡Eso es muy interesante! ¿Por qué no se reúnen? Pero esa es una decisión política, es un problema político, no es un problema de racionalidad. A mí me parece irracional incluso, yo creo que un tiempo debió construirse una estrategia para llegar a fusionar un sólo sistema [...] es más nos afecta en términos de contribuyentes porque tenemos un aparato administrativo de más [...] yo me acuerdo que cuando inició Chuayfett tenía esa intención y me lo dijo Efrén. Y yo dije, pues ojalá y lo haga, sería muy bueno, pero al mes a los dos meses me dice Efrén, no pues eso no podrá ser [...] Yo creo que eso está totalmente fuera del esquema

¹⁵ Efrén Rojas Dávila fue Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social (Secybs) del Gobierno del Estado de México durante el periodo gubernamental de Emilio Chuayffet Chemor (1993-1999) época en que se dieron los primeros pasos hacia la descentralización educativa. Actualmente Rojas Dávila funge como director general de los SEIEM, la vertiente 'federal' de la educación en la entidad.

¹⁶ Román López Flores fue Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secybs en el periodo 1997-1999.

político, el tratar de hacer una integración (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).¹⁷

En el marco del ANMEB, en el Estado de México se formuló el Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1993-1999 y se inició la descentralización de los servicios escolares. Dicho proceso ha encontrado serios obstáculos en la entidad mexiquense, mismos que se reflejan en un problema de gestión que tiene efectos en la calidad, equidad y eficiencia del servicio, por la manera en que se conforma el sistema educativo federal, estatal y particular; así como por la fuerza ejercida tanto por el sindicato federal (SNTE) como el estatal (SMSEM).

Para recibir la parte federal que se transfirió al gobierno estatal, lo que antes era la Dirección de Servicios Coordinados en el Estado de México –que administraba la educación impartida por la federación– se transformó en la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar en el Estado de México (Usedem) y, posteriormente, lo que hoy en día se conoce como los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (en lo sucesivo SEIEM). Dicha transferencia, a decir de Ornelas (1998a), incluyó todo: el edificio, los funcionarios, el personal e incluso el director general que pasó de encabezar un organismo a dirigir el nuevo que, quizá, sólo cambió de nombre.

(...) se trabajó en la formulación del proyecto de ley para crear lo que son

los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, SEIEM, ahora el asunto era ¿quién tiene que dirigir eso? (...) el SNTE estuvo al pendiente de cómo se iba desarrollando todo, y se tomó la decisión: si se pone a un político, por ejemplo del estado vinculado al magisterio estatal, sería impugnado por el SNTE, entonces se pensó en una gente que no tuviera ese vínculo político, y la conclusión fue que el mismo director que estaba en lo que eran los Servicios Coordinados de Educación continuara porque era la gente que mejor podía enlazar el proceso. El gobierno estatal –buscando también introducir su gente de confianza– creó dos coordinaciones: la administrativa y la operativa. La operativa quedó prácticamente ocupada con gente del SNTE –que sigue estando ahí– y la parte administrativa le correspondió al estado, donde se nombró gente sin vínculo con el SNTE, y que respondiera más a los requerimientos estatales. (Entrevista con Ranulfo Vivero Castañeda, 2001).

Pese a la tendencia a descentralizar los servicios educativos, en la entidad mexiquense existen dos secretarías de educación paralelas: la Secybs y los SEIEM que si bien oficialmente dependen de la Secybs, operan de forma independiente con apego a lo que establece la SEP en el ámbito nacional y con una fuerte relación con el sindicato nacional. La descentralización educativa en el es-

¹⁷ Ranulfo Vivero Castañeda fue Director General de Educación de la Secybs durante en el periodo 1993-1999 y, actualmente, dirige el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM).

tado de México –al menos en el sentido administrativo– no sólo se ha enfrentado a obstáculos de diversa naturaleza, sino

que incluso no se ha logrado concretar o se ha concretado pero sólo en el sentido formal.

Referencias

- AGUADO, Eduardo. La equidad una asignatura pendiente: acceso y resultados en cuatro zonas del Estado de México. In: PIECK, Enrique; AGUADO, Eduardo. (Coord.). *Educación y Pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. Zinacantepec, México: UNICEF - El Colegio Mexiquense, 1995.
- AGUADO, Eduardo; ROGEL, Rosario. La contribución de la educación a la justicia social: una ilusión fragmentada. In: CERECEDO, Alicia Civera. (Coord.). *Experiencias educativas en el estado de México, un recorrido histórico*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, 1999. p. 571-609.
- ÁLVAREZ MENDIOLA, G. (Coord.). *Sistemas educativos nacionales, México*. México: SEP-OEI, 1994. También disponible en OEI: < <http://www.oei.org.co/quipu/mexico> >.
- ARNAUT, Alberto. *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1989-1994)*. México: El Colegio de México, 1998. p. 147-168.
- _____. La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. In: PARDO, María del Carmen. (Coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, 1999. p. 63-100.
- BRUNNER, José Joaquín. *América Latina: cultura y modernidad*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Grijalbo, 1992.
- CABRERO, Enrique; MEJÍA, José. Capítulo II. El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico. In: CABRERO, Enrique Mendoza. (Coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*. México: CIDE – Miguel Ángel Porrúa, 1998. p. 55-100. (Col. Las ciencias sociales segunda década).
- DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS. Artículo 4º, Jomtien Tailandia, 1990.
- DI GROPELLO, Emmanuela; COMINETTI, Rossella. (Comp.). *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998.
- DI GROPELLO, Emmanuela. Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile: Comisión Económica para

América Latina, n. 68, p. 153-170, ago. 1999.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Ley General de Educación*, promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada el 13 de julio del mismo año. México, 1993.

GÓMEZ, Álvarez David. *Educación en el federalismo, la política de descentralización educativa en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, Guadalajara, 2000.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. El federalismo educativo. In: MORFÍN, Luis et al. *Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos, 1995. p. 81-115.

LATAPÍ, Pablo. La participación social en la educación. In: MORFÍN, Luis et al. *Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos, 1995. p. 227-252.

LATAPÍ, Pablo; ULLOA, Manuel. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM – Fondo de Cultura Económica, 2000.

LGE - Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993*. México, 1993.

LOYO, Brambila Aurora. *Sindicalismo y educación en México: las voces de los*

líderes. *Revista Mexicana de Sociología*, México: IIS-UNAM, v. 59, n. 3, p. 207-235, jul./sep. 1997.

_____. La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio. *Revista Mexicana de Sociología*, México: IIS-UNAM, v. 64, n. 3, p. 37-62, jul./sep. 2002.

MARTÍNEZ, Gutiérrez Eugenio. La educación básica en el estado de México: un acercamiento al periodo de expansión (1970-1980). In: CERECEDO, Alicia Civera. (Coord.). *Experiencias educativas en el estado de México, un recorrido histórico*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, 1999. p. 495-512.

NEGRETE, María Eugenia. Evolución de las zonas metropolitanas en México. In: GARROCHO, Carlos; SOBRINO, Luis Jaime. (Coord.). *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*. México: El Colegio Mexiquense A.C. – Sedesol, 1995. p. 19-46.

NOLTE, Detlef. Presentación. In: NOHLEN, Dieter. (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*. Caracas: Síntesis – Editorial Nueva Sociedad, 1991a. p. 11-14.

_____. Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo. In: NOHLEN, Dieter. (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa - América del Sur*. Caracas: Síntesis – Editorial Nueva Sociedad, 1991b. p. 73-85.

NORIEGA, Margarita. *En los laberintos de*

la modernidad: Globalización y sistemas educativos. México: Universidad Pedagógica Nacional, 1996. (Col. Educación).

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN. *¿Avanza la descentralización educativa?* Comunicado n. 7. Disponible en: <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun07.html>>. Aceso en: 24 abr. 1999a.

_____. *Carrera magisterial.* Comunicado n. 14. Disponible en: <<http://www.observatorio.org/comunicados/comun14.html>>. Aceso en: 13 ago. 1999b.

ORNELAS, Carlos. La descentralización de la educación en México: Un estudio preliminar. *Cuaderno de trabajo*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, n. 35, 1994.

_____. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo.* México: Fondo de Cultura Económica, 1995a.

_____. El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil. In: CABRERO, Enrique Mendoza. (Coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos.* México: CIDE – Miguel Ángel Porrúa, 1998a. p. 281-348. (Col. Las ciencias sociales segunda década).

_____. La descentralización de los servicios de educación y salud en México. In: DI GROPELLO, Emmanuela; COMINETTI, Rossella. (Comp.). *La descentralización de la educación y la salud, un análisis*

comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998b. p. 187-208.

_____. The politics of the educational decentralization in Mexico. *Journal of Educational Administration*, MCB University Press, v. 38, n. 5, p. 426-441, 2000.

PARDO, María del Carmen. El órgano central: la tarea normativa y reguladora. In: _____. (Coord.). *Federalización e innovación educativa en México.* México: El Colegio de México, 1999. p. 101-123.

PRAWDA, Juan. *Educational decentralization in Latin America: lessons learned.* Washington: Banco Mundial, LATHR, 1992. (Report n. 27).

QUINTANA, Roldán Carlos. *Derecho municipal.* 6. ed. revisada y actualizada. México: Editorial Porrúa, 2002.

RESTREPO, Darío I. Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones. *Revista Interamericana de Planificación*, Texas, v. XXVII, n. 105, p. 7-45, ene./mar. 1994.

_____. Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, v. III, n. 9, p. 93-127, ene./jun. 2001.

RUIZ, Cervantes Francisco José. El proceso de federalización educativa en Oaxaca. In: PARDO, María del Carmen. (Coord.). *Federalización e innovación*

educativa en México. México: El Colegio de México, 1999. p. 487-546.

SCHMELKES, Sylvia. La educación básica. In: LATAPÍ, Pablo Sarre. (Coord.). *Un siglo de educación en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Fondo de Cultura Económica, 1998.

SENÉN, González Silvia. Una nueva agenda para la descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, n. 4, p. 11-27, ene./abr. 1994.

SEP - Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*. SEP, México, 1992. También disponible en:

<<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu0.htm>>.

_____. *Artículo 3º y Ley General de Educación*. SEP, México, 1993. También disponible en: <<http://www.sep.gob.mx>>.

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Sobre el futuro de la educación hacia el año 2000*. Madrid: Editorial Narcea, 1990.

_____. *La educación encierra un tesoro*. Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, 1996.

Resumen

En este artículo se analizan diferentes interpretaciones de la descentralización de servicios sociales en América Latina, haciendo particular énfasis en el caso del sistema educativo mexicano. Se destaca la forma en que –pese a las políticas de descentralización llevadas a cabo en México desde 1992– aún prevalece un alto grado de centralización en el sector educativo dado que el gobierno federal, en coordinación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se ha reservado la normatividad que rige al sector, la formulación de planes de estudio y la movilidad de los docentes entre estados. Se ofrece un recuento del proceso de descentralización educativa en México, enfatizando sus objetivos centra-

Abstract

In this article, we analyze different interpretations of the decentralization politics in Latin-American in the case of social services. We make a particular stress in the educational system in Mexico. We emphasise the way in which –besides the policies of decentralization that took place in Mexico since 1992– still a high degree of centralization in the educational sector prevails given that the federal government, in coordination with the National Union of Workers of the Education (SNTE), the regulatory nature has been reserved for the federal sphere, as well as the study plans formulation and the mobility of the educational among states. A recount of the process of educational decentralization in Mexico is offered, em-

les: elevar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia del sistema.

Palabras clave: descentralización de políticas sociales, políticas educativas, descentralización de la educación básica, estudios sobre América Latina.

phasizing its central objectives: to elevate the quality of the education and to increase the efficiency of the system.

Keywords: social politics decentralization, educative policies, decentralization of basic education, Latin American studies.

Este texto foi apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território, organizado pelo IPPUR/UFRJ e realizado no Rio de Janeiro no período de 25 a 28 de maio de 2004 sob a coordenação geral da Prof^a. Ana Clara Torres Ribeiro.

Recebido em janeiro de 2004. Aprovado para publicação em setembro de 2004

Rosario Rogel e Eduardo Aguado são professores da Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública da Universidad Autónoma del Estado de México

Balanço dos desafios latino-americanos

su capacidad real de pago (considerando ingresos del orden de 3 veces el salario mínimo (vsm) o menos).

Lo anterior implica desarrollar las posibilidades de crear un nicho en el mercado inmobiliario para la población de menor ingreso. Este debiera partir del precio del bien, lote de suelo habitacional urbanizado, que puede ser pagado por el demandante, para luego desarrollar las políticas y estrategias para su "producción, distribución y consumo".

Por las circunstancias actuales del mercado inmobiliario mexicano y los procesos de producción de vivienda popular y de efectividad de la planeación en las ciudades, resulta fundamental reconocer que es necesario aplicar una estrategia de apoyos y subsidios para estos grupos de muy bajos ingresos, así como la financiación de los mismos, lo que implica vincular estrategias, con las políticas de imposición fiscal a la propiedad raíz.

Todas estas acciones gubernamentales deberán promoverse en paralelo a la atención a los problemas de irregularidad de la tenencia de la tierra y las necesidades de adecuación del marco jurídico y administrativo de la planeación urbana, ya que ambos requieren de profundas reestructuraciones para atender, desde nuevas perspectivas, las exigencias de un país ya urbano que además vuelve a acelerar el proceso de urbani-

zación como producto de la transición demográfica.

El mercado informal de suelo urbano¹¹

EL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD

De acuerdo con ONU-HABITAT, en 2050 la población mundial será de 9 mil millones de habitantes de los que 6 mil vivirán en ciudades. De estas, del orden de 3.5 mil millones (38 por ciento) estarán viviendo en asentamientos populares irregulares de muy bajo ingreso. En 2030 vivirán en asentamientos urbanos precarios e irregulares el doble de habitantes de 2000, alcanzando 2 mil millones de personas.

Una idea central que debe orientar los análisis y propuestas para enfrentar el precarismo urbano, es que los asentamientos populares irregulares son una parte de la solución del problema urbano, más que un problema que debe ser erradicado. Estos asentamientos han mostrado en la historia reciente del país, gran capacidad para "resolver" las necesidades de habitación de millones de pobladores urbanos, sin apoyo del gobierno o de las empresas privadas.

Los problemas que enfrentan, exigen del gobierno y las fuerzas del mercado, una gran capacidad para reconocer y aprovechar la fuerza creativa de la po-

¹¹ La esencia de esta sección es de la autoría de Martim Smolka y Alfonso Iracheta y como artículo científico fue originalmente publicado en italiano en *Storia Urbana. Revista di studi sulle trasformazioni della città e del territorio in età moderna*, año XXIII, 88-89, jul./dic. 1999, p. 119-144.

eure

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ESTUDIOS URBANO
REGIONALES

Vol. XXXI, N° 92
Mayo 2005

Director:

Carlos A. de Marros

Comité Editorial:

Pablo Allard
Federico Arenas
Oscar Figueroa
Lucía Dammert
Alfredo Rodríguez
Claudia Rodríguez Seeger
Francisco Sabatini

Editor:

Diego Campos

Secretaria:

Ketty Vilches

Diseño cubierta:

Caroline Iribarne

Fotografía cubierta:

I. Municipalidad de Santiago
(2004)

EURE es indizada por
HAPI, PAIS, CLASE,
Current Contents Social
& Behavioral Sciences
(ISI), Social Sciences
Citation Index (ISI),
Sociological Abstracts,
Elsevier GEO Abstracts y
RedAllyc.

EURE versión electrónica:
www.scielo.cl/eure.htm

Tema Central: Reestructuración y Desarrollo Metropolitano

Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas
en la era de la globalización: los casos de Ciudad de
México y Santiago de Chile

Christof Parnreiter

Concentración financiera en la Ciudad de México (1960-2001)

Gustavo García

Planejamento urbano e geração de empregos: a
cidade de São Paulo (Brasil) nos anos 90

Alberto de Oliveira

Otros Temas

Eficiencia productiva, localización y polarización de
la industria en Colombia en el contexto de la integración
comercial de los noventa

Jorge Lotero

Alta velocidad ferroviaria e integración metropolitana en España:
el caso de Ciudad Real y Puertollano

José M. Ureña y otros

Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización
portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario

Silvia Gorenstein

Eure Tribuna

"Santiago en 100 palabras":

escenas y fragmentos de la memoria

María Constanza Mujica

Eure Reseñas

Eduardo Rojas, "Volver al centro"

Margarita Greene

Peter M. Ward, "México megaciudad:
desarrollo y política 1970-2002"

Rosario Rogel

Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; os textos devem ser enviados em disquete de 3,5" ou CD-ROM de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos. As figuras deverão ter extensão EPS, TIF, WMF, CDR ou XLS (gráficos em excel), ser elaboradas em P&B e ter o tamanho máximo de 17 cm x 12 cm. As tabelas deverão ser feitas no Word.

2. As referências devem ser redigidas de acordo com a MBR 6023/2002 da ABNT:

a) *livro* - último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número da edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas ou, quando mais de um, número de volumes. (Coleção ou Série).

Ex.: VEIGA, José Eli da. *Do global ao local*. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2005. 120 p.

b) *artigo* - último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.

Ex.: HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p. 35-40, jul. 2004.

3. Devem ser enviados um resumo, contendo até 250 palavras, e uma relação de palavras-chave (em português e inglês) para efeito de indexação. Deve-se dar preferência ao uso da 3ª pessoa do singular e do verbo na voz ativa.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

6. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923



ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

Assinatura anual: R\$ 40,00

Assinatura bianual: R\$ 75,00

Exemplar avulso: R\$ 25,00

Nome _____

Instituição _____

Endereço _____

Cidade _____

Estado ____ CEP _____

País _____

Tel. () _____

Fax: () _____

E-mail: _____

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____