

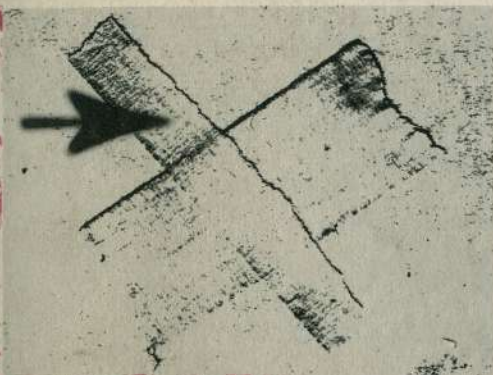


NUEVOS ROLES DEL ESTADO EN EL REORDENAMIENTO DEL TERRITORIO: APORTES TEÓRICOS

Marcelo Escolar

Antonio C.R. Moraes

(compiladores)



Instituto de Geografía / Departamento de Geografía
Facultad de Filosofía y Letras / Universidad de Buenos Aires

Fl 703-A-21
978
6045
4.3

Nuevos roles del Estado en el reordenamiento del territorio: aportes teóricos

II Seminario Latinoamericano de Geografía Crítica

26 al 30 de noviembre de 1990

Buenos Aires - Argentina

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
DIRECCION DE BIBLIOTECAS

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

727037-21
978
6345
5.3

**Nuevos roles del Estado
en el reordenamiento del territorio:
aportes teóricos**

.....

***II Seminario Latinoamericano
de Geografía Crítica***

*** **

Compiladores

**Marcelo Escolar
Antonio C. R. Moraes**

Coordinadoras de Edición

**Marina Miraglia
Silvina Quintero Palacios
Patricia Souto
Perla Zusman**

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decano

Francisco Raúl Carnese

Vicedecana

Susana Romanos de Tiratel

Secretaria Académica

Susana Margulies

Secretario de Investigación

Rodolfo Gaeta

Secretario de Posgrado

Samuel Cabanchik

Secretario de Supervisión Administrativa

Carlos Roux

Secretaria de Transferencia y Desarrollo

Alicia Vales

Secretario de Extensión Universitaria

Fernando Pedrosa

Prosecretario de Publicaciones

Fernando Rodríguez

Coordinadora de Publicaciones

Beatriz Frenkel

Consejo Editor

Francisco Raúl Carnese - Ana María Lorandi - Noemí Goldman

Noé Jitrik - Gladys Palau - Berta Perelstein de Braslavsky

Silvia Saïtta - Daniel Galarza - Marta Gamarra de Bóbbola

Dirección de Imprenta

Antonio D'Ettorre

Diagramación y composición

Mercedes Dominguez Valle

Diseño de Tapa

Andrea Gergich

© Facultad de Filosofía y Letras - UBA - 1998
Puán 480 Buenos Aires República Argentina

240250

INDICE

Introducción

Geografía, Estado y producción del espacio en América Latina 9

ESTADO Y TERRITORIO, 13

- * Territorios ausentes.
(Los límites de la legitimidad geográfica)
Marcelo Escolar 15
- * Sociedad, Estado y Geografía
Marta I. Kollmann de Curutchet 49
- * Geografía Política e Ciencias Sociales
(um comentário)
Lia Osorio Machado 57
- * Movimientos emancipadores: luchas políticas contra el Estado,
¿Dentro o fuera de él?
Zilá Mezquita 73
- * Cuestión local y descentralización en América Latina:
cambios en la relación Estado Sociedad
y nuevos modos de intervención Pública ante la crisis
Susana Peñalva 93
- * O período técnico-científico e os estudos geográficos
Milton Santos 111
- * División oficial del Territorio Nacional y Políticas Públicas
César A. Vapñarsky 121

ECONOMÍA Y TERRITORIO, 147

- * Fixação do valor e capital fixo
Antonio Carlos Robert Moraes 149
- * ¿Hacia un capitalismo sin fronteras?
O la historia recién comienza
Pablo José Ciccolella 157
- * O papel do Terceiro Mundo
Armando Corrêa da Silva 167
- * El impacto de la microcomputación en la Administración Pública.
Bases teóricas y metodológicas
Albina Lara 179
- * Ajuste económico y sector agrario
Mónica Arroyo 207
- * Reflexiones sobre reestructuración económica,
mutaciones productivas y reproductivas en territorios periféricos.
El caso de Buenos Aires
Horacio Bozzano 215

CIUDAD Y TERRITORIO, 235

- * A intervenção no espaço urbano: memória e identidade.
Ensaio sobre o Recife
Jean Bitoun 237
- * Operaciones de recuperación de áreas urbanas en América Latina.
El papel del Estado
Luis Javier Domínguez Roca 247
- * El problema de la superposición jurisdiccional en la RMBA.
El caso del transporte
Susana Kralich 263
- * Modernização, Estado e Políticas Territoriais
nas metrópoles Latino-Americanas
Amalia Inês Geraiges de Lemos 285

- * São Paulo e os signos da modernidade:
a questão da segurança privada
Odette Carvalho de Lima Seabra 293

AMBIENTE Y TERRITORIO, 299

- * Deuda externa por conservación:
la naturaleza de un negocio con exclusiones
*Claudia Natenzon, Patricia Souto,
Hortensia Castro, Juan Carlos Rima, Luis M. Gerossi* 301
- * Cuentas del patrimonio natural o indicadores económico-territoriales.
Análisis y propuestas desde la Economía Política
Pedro Tsakoumagkos 313

SERVICIOS Y TERRITORIO, 331

- * Una contribución al estudio de los marcos regulatorios.
La regulación del transporte urbano en el caso de Buenos Aires
Guillermo Krantzer, Jorge Sánchez 333
- * A circulação da informação no espaço brasileiro e o sistema bancário
Helena Kohn Cordeiro 351
- * Algunas reflexiones sobre la necesidad de abastecimiento de energía eléctrica
por métodos no convencionales a la población marginal
*Argelia C. de Bariffi, Graciela M. Pelicano,
Laura Reboratti, Jorge Maidanik* 371

INTRODUCCION
Geografía, Estado y producción del espacio
en América Latina

MARCELO ESCOLAR
ANTONIO CARLOS MORAES

Este antiguo campo disciplinar que denominamos "Geografía", vive, en la actualidad, un peculiar momento frente a su propia historia. Marcado en el pasado por posturas que oscilaban entre la adhesión crítica a la lógica de las políticas estatales y por un pretendido apolicismo, hoy la plena incorporación de la dimensión política de la vida social en la disciplina torna a ella poco tributaria de las acciones de los gobiernos. La geografía latinoamericana vive un período de nuevo vigor que trae como novedad significativa su inserción en el plano de la sociedad civil. Se tiene así un proyecto disciplinar comprometido, atento a las demandas de la sociedad, que aconseja al príncipe -tal como lo aseveraba Estrabón- pero que también evalúa y critica sus acciones e iniciativas, colocándose como alteridad en relación al ejercicio del poder. Se trata de una geografía esencialmente crítica, en el sentido frankfurtiano, que no se niega a revisar su propio pasado y que, por el contrario, entre uno de sus principales objetivos teóricos prioriza la destrucción de los mitos conservadores erigidos en la historia disciplinaria.

Este nuevo vigor encuentra una de sus explicaciones en la centralidad que la dimensión territorial desempeñó y desempeña en las formaciones sociales de esta parte del mundo. Tal como Mefisto -creado para ser traicionado-

los países latinoamericanos se constituyeron como capítulo violento y perverso en la formación de la economía mundo capitalista. Generados en movimientos extensivos de la conquista espacial e intensivos en lo que se vincula al uso de los recursos, tales países llevan en sí la marca del expansionismo territorial. De ahí que, en muchos de ellos la idea de identidad nacional haya sido construida tomando como referencia las unidades del espacio. Así, la herencia colonial hace que varias cuestiones clásicas del temario geográfico adquieran un carácter central en el debate político y social actualmente vigente en nuestros países. Por otro lado, las realidades con las cuales nos enfrentamos son extremadamente ricas de peculiaridades históricas que nos aproximan en tanto latinoamericanos y hacen que ciertas teorías elaboradas a partir de realidades dispares pierdan parte de su eficacia explicativa cuando son proyectadas en nuestros países. Esto nos condena a la necesidad de una reflexión apoyada en nuestra particularidad.

Entre estos trazos particulares esta la vigencia de formas de sociabilidad altamente excluyentes y jerárquicas donde significativas porciones de nuestras poblaciones no poseen acceso a los derechos más elementales. De ahí la vocación crítico-transformadora de un gran contingente de geógrafos latinoamericanos, alimentada por un ideal humanista y favorable a los métodos y teorías contestatarias. Sin embargo, nuestras realidades llevan a convivir la miseria con elementos de extrema modernidad, diseñando sociedades complejas, inteligibles solamente a través de conceptos y teorías sofisticadas. La posición subordinada y dependiente de nuestros países en la división internacional del trabajo nos obliga a que nos entendamos constantemente con los tiempos del mundo y sus tendencias, pues como áreas de ajuste tecnológico nuestras organizaciones (arreglos) internas responden, en gran parte, a esta circularidad global.

Una característica que aproxima las realidades latinoamericanas es el significativo papel desempeñado por el Estado en el ordenamiento de la economía y de la vida social en general. Tales rasgos, propios del capitalismo tardío se acentúan en los países de industrialización reducida donde la identidad nacional se configura como un constructo estatal. En nuestros países la modernidad se establece como un proyecto, que tiene en el Estado su promotor básico. De aquí la amplia estatización de la vida social y política que, en la actualidad, sufre severas críticas derivadas de los paradigmas neo-

liberales en boga. Interrogar los procesos de desestatización en curso hoy en varias partes de América Latina aparece, entonces, como tarea fundamental, focalizando la atención en los desdoblamientos (implicancias) sociales de tales medidas.

En relación a la producción del espacio, específicamente, el papel desempeñado por la acción estatal no puede ser minimizado. Como proveedor de grandes infraestructuras, el Estado actúa como inductor u obstaculizador en la ocupación de los lugares, asumiendo así la condición de un elemento con alto poder de diferenciación corológica. En América Latina, especialmente, las políticas territoriales han cumplido un importante papel en los planes de desarrollo. Ello se refleja en la presencia de varios órganos dedicados al ordenamiento territorial en las estructuras de los diversos aparatos del Estado. Así, en nuestros países la conjunción entre tareas materiales e ideológicas lleva a la aproximación entre Geografía y Estado tornando diletante cualquier teoría que niegue esta relación.

Fue este entendimiento que animó a la programación del Seminario entre el 26 y el 30 de noviembre de 1990, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Los textos que se presentaron en el mismo y reproducidos en el volumen que prologamos, desde nuestro punto de vista, son expresión de la producción latinoamericana en el campo de la Geografía. Estos presentan visiones críticas, cuestionando temas de gran relevancia teórica y práctica. Algunos ansían contribuir con explicitaciones metodológicas y clarificaciones conceptuales. Otros rastrean procesos, buscando buenas indicaciones empíricas. Todos desean producir un conocimiento que contribuya a la construcción de sociedades más justas y solidarias. Ideal que también presidió la organización de la presente edición.

Estado y Territorio

INVESTIGACIÓN
DE GRADO

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar el concepto de Estado y Territorio en el contexto de la geografía política y social, considerando los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación en esta disciplina. El estudio se fundamenta en la revisión de la literatura especializada y en el análisis de casos concretos de territorios y Estados. El trabajo se estructura en tres partes principales: una introducción que plantea el problema de investigación y los objetivos del estudio; un desarrollo teórico que aborda los conceptos de Estado y Territorio; y una conclusión que sintetiza los hallazgos de la investigación y propone líneas de futuro estudio.

INVESTIGACIÓN DE GRADO

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar el concepto de Estado y Territorio en el contexto de la geografía política y social, considerando los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación en esta disciplina. El estudio se fundamenta en la revisión de la literatura especializada y en el análisis de casos concretos de territorios y Estados. El trabajo se estructura en tres partes principales: una introducción que plantea el problema de investigación y los objetivos del estudio; un desarrollo teórico que aborda los conceptos de Estado y Territorio; y una conclusión que sintetiza los hallazgos de la investigación y propone líneas de futuro estudio.

TERRITORIOS AUSENTES (Los límites de la legitimidad geográfica)

MARCELO ESCOLAR
Instituto de Geografía UBA

"Para administrar una tradición que tiene pretensiones monopolistas inmemoriales tienen que hallar (los expertos) maneras de legitimar teóricamente la desmonopolización que se ha producido. A veces optan por seguir proclamando las viejas demandas totalitarias como si nada hubiera ocurrido; pero son muy pocos los que toman en serio esas demandas." (Berger P., Luckmann, T., 1968, 159).

"Ideológicamente útil en la afirmación de la Nación y para la reproducción de la conciencia de una entidad común, la Geografía se encuentra confrontada a discursos "supra-nacionales" (...) La cuestión, entonces, es la de saber si la adecuación de los discursos nacionalista y geográfico no fue un resultado coyuntural y en qué medida la crisis de la Geografía está ligada a la de la Nación". (Brabant, J.M., 1976, 22).

INTRODUCCION*

Probablemente gran parte del discurso político contemporáneo resitúa la visión territorial de las identidades y las pertenencias culturales en un marco difuso, de opacidad producida a diario. Medios de comunicación que anulan en la pérdida de extrañeza y distanciamiento la singularidad local, el desconocimiento, el ámbito segregado de referencia preferencial: La nación.

Por eso los contextos que antaño motivaban la aceptación cotidiana de una cierta representación propia, autóctona, de un punto de vista, de una escala de comparación

más auténtica (y por ende menos exterior), resultan irremediabilmente vacíos. Así el territorio construido para la nacionalidad pasa a ser virtualmente un "territorio ausente" en la pérdida de identidad y en la fragmentación moderna de las viejas, renovadas, unidades colectivas de representación patriótica y cultural.

La pregunta central de este artículo se orienta a explicitar las consecuencias ideológicas de la erosión, desde afuera y desde adentro, de la legitimidad estatal-nacional, indagando cómo se determinarían las formas discursivas institucionales de hacer Geografía cuando la geografía material tiende a reproducirse fuera de las unidades territoriales de dominación nacional. En síntesis: ¿es válido, como proyecto académico, político e institucional, otorgar sentido a la Geografía, si la geografía histórica se transforma, y su objeto deja de existir como tal? ¿Qué discurso geográfico sin Estado-Nación?, y también, ¿qué discursos políticos para la actual geografía social?.

Voy a dar por sentado los elementos conceptuales básicos de la discusión en torno al hecho, la cuestión y la entidad político-económica nacional¹; si se me permite entonces, no voy a profundizar en un debate que por lo extenso y por su multiplicidad de implicancias excede con creces los límites modestos de este trabajo.

Por lo pronto voy a circunscribirme solamente al tratamiento de los aspectos ideológico-territoriales que han caracterizado las relaciones históricamente conflictivas entre estado, nación, mercado excluyente territorial y hegemonía de la Burguesía, desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad; o en otras palabras, a ciertos temas que permiten elucidar la problemática, excluyendo metodológicamente un tratamiento más detallado a fin de poder arribar, con cierto grado de eficacia en el esquema hermenéutico, a una serie de propuestas finales que, recuperando los resultados de la crítica, permitan avanzar más allá de las constataciones históricas y teóricas.

I. PROTONACIONALISMO ESTATAL: CIERTAS PRESENCIAS GEOGRAFICAS

En el proceso de formación de las naciones modernas, la estructuración del capitalismo como modo de producción dominante² cubrió los elementos formativos institucionales y discursivos que garantizaron, a través de las distintas alternativas de constitución de la hegemonía de clase burguesa, las necesidades ideológicas de reproducción colectiva de los esquemas de legitimación política del nuevo sistema. Tal proceso, plural en sus diferentes casos de análisis posibles, se constituyó, sin embargo, sobre la base de rasgos estructurales plenamente homogéneos, los cuales permiten considerar ciertas generalizaciones teóricas, sin riesgo de exceder los límites de la argumentación.

Uno de estos rasgos estructurales, que hace directamente a nuestro tema, es la prioridad económica otorgada a la soberanía territorial para el usufructo excluyente de

ciertos stocks físicos de ventajas materiales y humanas, incorporables diferencialmente en las bases productivas "nacionales" del proceso de acumulación de capital.

A tal efecto, la prioridad de estructuración histórica del "sistema Mundial",³ quedó determinada por la formación necesaria de los mercados.

La herencia política del Antiguo Régimen, tanto en el centro europeo como en las diversas áreas de la periferia articulada al sistema de dominación mercantil e inclusive en la "arena exterior"⁴ constituyó no sólo el locus institucional y geográfico sobre el que se definiría posteriormente el sistema internacional de nacionalidades excluyentes, sino también una fuerza contradictoria con el sentido global del proceso de estructuración capitalistas a nivel mundial, en la medida que representaba la presencia concreta de formaciones sociales, legales y culturales absolutamente refractarias al orden a implantar por la Burguesía.

A riesgo de ser muy esquemático voy a sistematizar estas "presencias" heredadas por la doble revolución⁵ en el siglo XIX, clasificando en tres grupos los objetos históricos portadores de características conflictivas en el marco del desarrollo capitalista. En primer lugar todas aquellas formas no-capitalistas de organización de la producción social, es decir, que no contasen entre sus estructuras básicas de ordenamiento económico ni con la presencia de una producción orientada a la valorización mercantil de valores de uso dirigidos a un mercado externo al de sus productores directos (en el extremo más ligado al período de transición, y si aceptamos la posibilidad conceptual del Capitalismo Comercial como modelo de desarrollo) ni, obviamente, con la valorización del capital, por intermedio de la formación de una clase de productores individuales cuya fuerza de trabajo fuese comprada libremente por la burguesía a su precio de reproducción histórica. Esto es, la autonomización de un surplus de trabajo social sobre el monto total de trabajo producido en una determinada formación social, que viabilizara la posibilidad de un ciclo de reproducción ampliado en el proceso de acumulación de capital.

Recapitulando entonces, o la presencia de condiciones mercantiles de realización de las mercancías -con énfasis en la esfera de la circulación- o la presencia de relaciones capitalistas en la fase de producción de valor -con énfasis en la esfera de producción- van a provocar rupturas en las economías productoras y receptoras, que difícilmente puedan considerarse como simples aspectos evolutivos hacia el capitalismo, sino en realidad, como verdaderos encuentros conflictivos entre diferentes formas de organización económica de la producción social. Frente a esto, las modalidades tradicionales pasarán a una fase de integración productiva, de reformulación generalizada, o en su defecto, de aniquilación lisa y llana.

En segundo lugar, habría que considerar las múltiples identidades culturales, y embrionariamente también territoriales (por efecto de la contigüidad geográfica) que preexistían como unidades nacionales más o menos difusas y que se ligaban, en algunos

casos de manera totalmente articulada, con las formas productivas precapitalistas. Hay que tener en cuenta aquí que las nacionalidades heredadas (nacionalidades definidas según criterios lingüísticos, culturales, territoriales y económicos no necesariamente coincidentes) tenían como particularidad ser a-estatales; me refiero con esto al hecho de que no comportaban una presunción de soberanía política y, concomitantemente, no ligaban su identificación nacional con criterios de autonomía y de formación estatal propia.

Si aceptamos esta falta de exclusividad estatal en la dominación política de las distintas identidades nacionales tradicionales, pero paralelamente no negamos su presencia fáctica como -hecho nacional-, contaríamos con otro elemento conflictivo fundamental para la formación burguesa de los estados nacionales modernos.

El conflicto puede quedar conceptualizado si se piensa que la construcción de una identidad territorial e ideológica de corte nacional (que sea soberana y autónoma), supone también la selección aleatoria dentro de las nacionalidades difusas⁶ preexistentes, de una sola que posteriormente es considerada como legítima. Tal selección se caracteriza por ser inclusiva y exclusiva a la vez y provoca una serie de rompimientos con algunas identidades, la priorización de otras o la invención de una nueva. Vemos entonces la trascendencia de esta cuestión al ser portadora de los elementos esenciales de legitimación nacional estatal y, por otro lado, un núcleo irreductible frente al monopolio estatal moderno de la nacionalidad.

En tercer lugar se encuentra el Régimen de dominación política; en este caso encontraríamos una adecuación no orgánica entre un territorio dado y una Casa Real gobernante. Bajo el Absolutismo, los componentes embrionarios del estado-Nación Burgués se presentarán, en rigor, como aspectos secundarios de una dominación legítima exclusivamente fundada en la estructura de linajes que determinaba la soberanía Real, y en la eventual coerción física resultado de una anexión geográfica por matrimonio o parentesco, o simplemente por conquista militar directa. De todas maneras el poder del monarca resultaba ser, bajo estas condiciones, el único fundamento de unidad, legitimado en el consenso suscitado en la masa de súbditos, posición privilegiada que le permitía, si no la integración cultural de un territorio, al menos su integración económica incipiente como ámbito delimitado y excluyente de explotación mercantil e impositiva⁷.

Desde otro punto de vista, el absolutismo había colaborado en gran parte, a borrar la mayoría de los derechos soberanos locales, proceso que llevó a una transformación radical de las autonomías señoriales por intermedio de la supeditación económica directa del señorío a las arcas reales, dando lugar entonces a la constitución de una oligarquía nobiliaria desgajada de la mayoría de sus lazos de pertenencia simbólica consuetudinaria y poderes legítimos territoriales. La última cuestión aludida puede traducirse en un mayor distanciamiento entre el Régimen Político de dominación y las

unidades Nacionales identificadas cultural y lingüísticamente y en ciertos casos geográficamente, aspectos que habrían contribuido al montaje posterior del Estado Nacional Moderno basado en una soberanía popular o esencial-territorial determinada, y al suplantamiento conflictivo de la conciencia de pertenencia Nacional y/o local tradicional (históricamente heredada), por una nueva modalidad impuesta de identificación nacional, necesariamente autónoma en lo político y en consecuencia, coincidente con el marco jurisdiccional legítimo de un solo Estado Soberano⁸.

La constitución diacrónica de un mercado monopolizado por un solo poder estatal unificado, trajo aparejada la destrucción de todos los impedimentos de orden interno, tanto a la circulación de las mercancías, como a la movilidad geográfica de la fuerza de trabajo⁹. Sobre estas premisas voluntarias del pensamiento y la gestión burocrática fisiócrata, los nuevos Estados Absolutos fueron arrollando lentamente, en la práctica, cada una de las existencias territoriales y legales que garantizaban el usufructo rentístico (y la dominación política) de las clases propietarias señoriales.

La escisión provocada en el dominio económico-territorial, y en los casos de formaciones sociales integradas culturalmente por largos procesos de identificación nacional, de una subordinación total de la autonomía y la soberanía política, desnudó la endeblez crónica de la unidad nacional bajo el absolutismo, sentando -consecuentemente- las bases posibles de una apoyatura fáctica real para el internacionalismo popular jacobino luego de la caída del Antiguo Régimen.¹⁰

Los tres aspectos antes descriptos permitieron articular históricamente, por primera vez, un territorio delimitado por la dinastía, un mercado hegemonizado -y ya constituido a través del proceso de acumulación originaria- y una nacionalidad ideológicamente seleccionada por el devenir histórico de los acontecimientos, en una nueva formación territorial social, política y económica, que, una vez exenta de la legitimidad otorgada por la soberanía Regia debió proceder -estructuralmente- a la constitución de una nueva tradición legítima patriótica, con la cual constituir con eficacia la nueva conciencia de pertenencia territorial excluyente en relación a los otros estados nacionales.

Como destaqué más arriba, este proceso fue indiscutiblemente conflictivo con las identidades nacionales (no-estatales) preexistentes, con las diversas formas no-capitalistas de organización de la producción social y con las modalidades legítimas de dominación política basadas en la soberanía dinástica de una Casa Reinante. Sobre estos cimientos progresivamente integrados al nuevo sistema de Estados Nacionales e imperios coloniales, el capitalismo se abrió paso históricamente cuestionando las "herencias" territoriales, económicas y culturales del Antiguo Régimen, sin poder constituir, en ningún caso, entidades totalmente homogéneas sin el apoyo de los sistemas institucionalizados de nominación simbólica nacionalistas, y la formación de ciertos discursos socialmente legítimos que otorgasen sentido real a las "representaciones patrióticas"¹¹ burguesas.

II. NACIONALISMO ESTATAL: SOBRE TERRITORIOS EXCLUSIVOS Y EXCLUYENTES

El prerrequisito necesario para la conformación material de cualquier Estado-Nación Moderna corresponde a la apropiación exclusiva de un territorio donde montar, a posteriori, el proceso de integración social ligado a la hegemonía del capital y de la burguesía como clase dominante. Este "marco referencial" geográfico, cuya delimitación, obedece a un sinnúmero de causas alternativas, es sin embargo una parte inescindible de la formación nacional.

Ni la lengua, ni la cultura, ni cualquier otro tipo de determinación social identificante, son imprescindibles (como condiciones *sine qua non*) para que un aparato estatal pueda incorporar su soberanía excluyente y configurar, sobre ese recorte de la realidad social en su conjunto, un ámbito político y económico autónomo desde el cual proyectar un proceso de acumulación endógeno de capital y una estrategia eventual de expansión externa colonialista.

La dominación política excluyente de un territorio dado, coincidente en algunos casos con el efectivo control económico del mismo, resulta, probablemente por su evidencia, un hecho confirmado por la teoría política referida al estado-nacional, ya que por lo general no se problematiza el tema en sí mismo como una cuestión implicada **directamente** en el proceso formativo Estatal. En mi opinión, tal obviedad del recorte territorial adquirido por la nacionalidad-estatal Burguesa impide conceptualizar, con el peso adecuado, las modalidades institucionales de legitimación ideológica de las identidades colectivas supra-populares, fundadas en representaciones patrióticas homogéneas y únicas, que aparecen construídas en los mismos términos (y con idéntica temporalidad relativa), que todos los aspectos materiales involucrados en la formación histórica de los Estados-Nacionales modernos.

Voy a tratar, seguidamente, de exponer las articulaciones estructurales entre Nación, Estado, Hegemonía política de clase y Mercado capitalista que, sobre la base de un territorio exclusivo e inclusivo, han marcado la fase expansiva del capitalismo Europeo en el siglo pasado y su consolidación y transformación cualitativa posterior, en las siete primeras décadas del siglo XX. Una empresa de esta magnitud, no espera poder llevarse a cabo en un artículo de tan escaso desarrollo como el presente, por lo tanto sólo delinearé los principales trazos de la temática como una primera aproximación teórica-tentativa a la cuestión.

Si esquemáticamente suponemos a la apropiación monopólica de los recursos materiales y humanos de una determinada área de superficie terrestre como un paso necesario para el proceso de formación del capital mercantil (asumiendo la pluralidad antagónica de dichas áreas y por ende el potencial expansivo de sus economías), podríamos considerar, como una expresión de tal apropiación diacrónica, la organiza-

ción burocrática paralela de un aparato estatal de dominación política con el cual integrar, en facés de participación sucesiva, tanto las existencias singulares del territorio (en lo infraestructural y en la diversidad de presencias culturales tradicionales) como en la representación democrática de la población incluída por definición histórica en el recorte geográfico del caso. Esta apropiación soberana orientada a la integración nacional y material del territorio va a dar cabida a los diferentes "modos de organización nacional-estatal"¹² del dominio. Mercado, entonces, y Estado aparecen articulados con mayor o menor coherencia en un solo territorio Nacional. Esto último, continuando con nuestro esquema metodológico, implicará, para poder reproducir la dimensión legítima de su soberanía, la construcción subsiguiente de una nacionalidad específica. Aún en el caso de que tal legitimidad opere reconstruyendo una nación heredada, que ha sido seleccionada por la operación movilizadora del nacionalismo, su existencia, de todas formas, debería constituirse luego en una nueva matriz que garantizase la conservación relativamente autoritaria de la nacionalidad elegida.¹³ En este sentido, la cultura, la lengua y la historia nacional pasarán a designarse como receptores y reproductores legítimos en la representación ideológica de la soberanía estatal sobre el área geográfica de cada mercado capitalista autonomizado. Por último, carecería de sentido afirmar la articulación entre Estado-Nación y mercado si no existiese una dinámica conflictiva en la lucha de clases por la hegemonía dentro de él. La "nacionalidad" puede considerarse, desde esta perspectiva, como una eficiente manera de socializar los intereses de clase de la burguesía y elevar las necesidades del sistema productivo en sí mismo (y los resultados contradictorios de su aplicación) al nivel de "segunda naturaleza" económica y social.¹⁴ Una elevación de este tipo permitiría licuar toda otra motivación contrahegemónica en las clases de hecho subalternizadas por el proceso formativo estatal.

La ampliación consecuente de la representación igualitaria frente a las fuerzas del mercado, promoverá su traslado paulatino -en un esquema liberal- a la participación política efectiva de los agentes. Si tal traspaso expresa la tensión histórica entre liberalismo y democracia en los estados nacionales modernos (siguiendo la hipótesis de Alan Wolfe)¹⁵ Esto no quita que la hegemonía de clase, aún conducida contradictoriamente en esa coyuntura dicotómica, caracterice la articulación histórica entre los tres factores antes aludidos y la incesante búsqueda de dominación política eficiente ligada al proceso de reproducción ampliada del capital.

Creo que no hay que exagerar demasiado la contrapartida real del esquema interpretativo que planteo más arriba, y sólo voy a tomarlo como un marco de referencia teórico para ordenar la exposición ulterior.

Habíamos visto como la prioridad de constitución de un mercado circunscripto a ciertos límites fronterizos precisos, aspecto fundamental para la consolidación de una determinada fracción de la burguesía, provocó como contrapartida, la adecuación cultural, es decir la homogeneización de la población a cierto patrón de tradiciones

propias y la tendencia, no siempre enfatizada de la misma manera, a la priorización idiomática exclusiva. El hecho nacional, así descrito, resultaba ser una búsqueda propuesta y un presupuesto seleccionado, ya presente, antes de la formación de las Naciones Estado Modernas.¹⁶

La unidad territorial ulterior funcionó, en toda la etapa correspondiente a la formación estatal y al afianzamiento del modo de producción capitalista, en términos de un proceso de identificación nacionalitaria y de construcción subjetiva de la pertenencia hacia el territorio prescripto.¹⁷ **Formación nacional**, atravesada por la aculturación progresiva de las diferencias preexistentes, y **reformulación explícita nacionalista**, sobre una nueva identidad provocada estatalmente. Tal situación sólo es comprensible como "cierre geográfico" autónomo del Estado. -Como patrón exclusivo de legitimación-. Pero el papel de la formación estatal moderna corre paralelamente a esta constatación inicial.

Ahora bien, la organización de las fuerzas productivas y las determinaciones implicadas en la realización del capital, deberían haber podido cohesionar una masa de consumidores potenciales. En este esquema la ciudadanía aparecía, no sólo como un cauce de participación política, sino como una condición de incorporación efectiva de la demanda solvente al sistema de mercado. A contrapelo de esta constante económico liberal que provocaba la consolidación de una base de agentes autorizados por la soberanía nacional, es decir "los nacionales", (que podrían teóricamente haberse limitado a formar parte nada más que de las necesidades de realización del capital) el crecimiento de la standarización nacional de la población vino a constituirse, a la postre, en un locus conflictivo de intereses de clase que apuntaban a ampliar los espacios de participación democrática. Por este camino es comprensible la ascensión más o menos sostenidas de las libertades civiles y el afianzamiento cada vez mayor de un aparato del Estado autónomo afectado a la conservación coercitiva, cultural y económica de la nacionalidad.¹⁸

Pero la aparente confusión estriba en que si bien la "conservación" se planteaba a nivel general, por ejemplo: por intermedio del rescate sistemático de ciertos valores "propios" considerados como esenciales y excluyentes (y transmitidos masivamente como tales), esto no convalidaba explícitamente la fusión con el hecho nacional preexistente que subyacía al proceso de estructuración social en curso.

La ampliación de la esfera de representación política igualitaria y el aumento de la participación ciudadana en el ejercicio de los atributos de soberanía jurídica estatal-nacional, presionaba constantemente sobre las relaciones de propiedad vigentes, amenazando, ya sea con la ruptura política a través de conflictos de clase nacionales antagónicos, o en su defecto, con la ruptura lisa y llana de las infranacionalidades oprimidas dentro del territorio nacional o fuera de él, (en las posesiones coloniales de cada metrópoli).

Tal proceso de standarización identificatoria de la nacionalidad, y la transposición "natural" de los intereses de clase de la burguesía, como intereses "Nacionales" exentos de conflictividad social, trajo aparejado la transformación de las estructuras estatales, no sólo en aparatos de control político militar por parte de esta clase, sino sobre todo, en estructuras institucionales con la que promover la identificación patriótica, construyendo para ello, la consustanciación de la conciencia colectiva, en una historia y una geografía nacionales.¹⁹

Tendríamos, en conclusión, dos niveles orgánicos de legitimación funcional de la cuestión nacional estatal durante el período "clásico" de la estructuración socio-económica capitalista. El nivel discursivo organizado coordinadamente sobre la lengua, la historia, la legalidad y el territorio nacional, esto es, el nivel de los discursos de legitimación y formación ideológico-cultural nacional, y el nivel discursivo específicamente conectado con la representación subjetiva -válida- de la materialidad diferenciada de cada territorio con autonomía estatal soberana que podríamos denominar el "discurso legítimo sobre el territorio".²⁰

Lo que quise destacar con mayor énfasis hasta aquí, es que este último nivel, lejos de ser una componente más de proceso, algo así como un recipiente necesario pero no constitutivo del producto, aparece, en cambio, como una determinación de primer nivel en la formación de las nacionalidades estatales modernas. Es más, su aparición generalizada en el período "armónico" del capitalismo²¹, ligado a la búsqueda de un cierto armisticio en las luchas de clase a fines del siglo pasado, es sistemático.

Podríamos considerar estados autoritarios plurinacionales, monarquías constitucionales colonialistas, repúblicas oligárquicas o burguesas liberales subordinadas y con expansión colonial. Sistemas republicanos representativos igualitarios. Sumarle a esta clasificación la incorporación o no de "herencias" nacionales con tradición histórica propia, incorporar también las nacionalidades culturales desterritorializadas por efecto de la emigración, etc., y aún así, en todos los casos, la institucionalización de modalidades discursivas de legitimación de la pertenencia Territorial por intermedio de representaciones patrióticas ad hoc, harán su aparición histórica.²²

La institución principal que va a ocuparse durante este período (mediados del siglo pasado hasta la fecha) de formular y transmitir el conocimiento válido sobre la naturaleza nacional va a ser, sin lugar a dudas, la escuela pública²³. Abstraigamos aquí su desigual y complejo desarrollo y las coyunturas nacionales de institucionalización, para plantearnos cuáles fueron las razones para que el "discurso legítimo sobre el territorio" fuera promovido al rango de saber popularizado, y en que términos se expresó su legitimación social como discurso científico y no meramente ideológico.

Todo hace suponer que la transmisión legítima de un saber escolar presupone los requisitos de un discurso de referencia académicamente fundamentado²⁴, en el caso de la "geografía", que fue la principal modalidad discursiva que dominó tal emprendimiento

legitimante²⁵, es difícil constatar una secuencia de este tipo ya que resulta más factible verificar una inversión de los términos, es decir que primero se produce la institucionalización educativa y recién con posterioridad su legitimación universitaria.²⁶ Hay que pensar, de todas formas, que para el liberalismo sólo bastaba un discurso descriptivo de las existencias territoriales, sus potencialidades, sus limitaciones y no necesariamente un discurso explícito de formación patriótica. Este último sólo hace aparición cuando la identidad Nacional se halla supuestamente en peligro y cuando el proceso ascendente de participación popular cuestiona las bases "armónicas" del orden Burgués. En estos casos el conservadorismo esencialista reaparece y dictamina, por lo general, un cambio en la estrategia epistemológica de neutralizar los argumentos geopolíticos del discurso.²⁷

Las "esencialidades patrias" se van configurando según esto, de manera articulada con el proceso de formación nacional-estatal, y éste es el sentido político de una historia social de la geografía; justamente conocer, no sólo el contexto social de institucionalización, sino su impacto institucional sobre la legitimación del contexto social.

No voy a describir aquí las viscosidades de esta historia disciplinaria, que por otro lado está abundantemente documentada y que en particular encaré en otros trabajos²⁸, sino que voy a tomar exclusivamente como premisa, el rol social discursivo que acabo de exponer, para entonces poder caracterizar sintéticamente la coyuntura histórica donde la legitimación "Geográfica" y la legitimación, por ende, de la "Geografía" han tenido cabida.

En primer lugar la estructuración capitalista tiene lugar en marcos nacionales territorialmente precisos y esto tiende a constituir un mundo nacionalizado, es decir formado por unidades Nacional-estatales soberanas, sobre las que se producen, y a partir del cual se ordenan, las relaciones de dominación político-económico burguesas internacionales e intranacionales.²⁹

En segundo lugar el territorio de pertenencia no solo es un "locus geográfico", sino el fundamento material e ideológico de la homogeneización nacional, económica y cultural. De tales consideraciones se desprende que habría que conceptualizar el territorio más como un productor nominativo y constitutivo de la identidad, (y de cierto acervo de capital simbólico), que como una presencia meramente referencial.

En tercer lugar, los conflictos entroncados con la nominación de intereses contradictorios en la esfera de la lucha de clases o entre antagonismos inter-estatales, determinaron la construcción de entidades objetivas "neutrales" y "esenciales" sobre las que referir la legitimidad de la dominación territorial y la hegemonía de clase de la Burguesía.

Estos cuatro caracteres me permiten considerar, y sin intentar superar la escala de generalización conceptual elegida, que el "discurso legítimo sobre el territorio" (con independencia de las producciones científicas sustantivas, que no cuestiono ni en su

interés cognoscitivo ni en un enfoque hermenéutico) constituye y constituyó, tanto una instancia funcional no escindible e históricamente independiente, tanto de la formación estructural de la nacionalidad estatal Burguesa, como del afianzamiento y posterior apogeo de la estructura "nacional" de organización política y económica del "sistema mundial" capitalista en el presente siglo.

Sencillamente afirmo, que la contribución territorial a la formación ideológica de la "comunidad ideológica"³⁰ en los distintos estados nacionales revistió un carácter articulado a la presencia determinante de los territorios materiales (geográficamente legítimos) para la constitución de los mercados nacionales e internacionales decimonónicos. Por tal motivo sostengo como hipótesis, que el "discurso legítimo sobre el territorio" ya sea en las instituciones de transferencia colectiva de saber, o en las que lo formulan; debería ir también articulado, probablemente, a la existencia de tales entidades: Mercados, cultura, Estado y hegemonía de clase nacional. Si esto no sucediera así, si los diferentes procesos de estructuración históricos tendiesen a producir nuevas formaciones sobre tales objetos (en los que la Nacionalidad volviese a ser pasible de escisión concreta respecto al Estado) sería también factible predecir la presencia de un límite histórico en la funcionalidad ideológica de la "legitimidad geográfica".

Sobre esta base intentaré en el punto subsiguiente, describir un escenario posible de tal hipótesis, tomando como base la actual coyuntura política económica territorial a nivel mundial luego de la desaparición de la guerra fría, la tendencia a la mundialización de los patrones culturales, la internacionalización del capital y el resurgimiento de las nacionalidades-regionales no estatizadas.

III. TRANSNACIONALISMO ESTATAL - PLURINACIONALISMO A-ESTATAL: "LOS TERRITORIOS AUSENTES"

Un resquebrajamiento no indica el desarrollo de una ruptura estructural. No hay porque presuponer entonces un carácter lineal en los acontecimientos contemporáneos. Los lugares y las historias que comienzan a emerger bajo la costra secular de las naciones-estado modernas no han avanzado lo suficiente para ser taxativos en nuestras apreciaciones. Si algunas tendencias parecen inevitables, el capitalismo es un muestrario arqueológico de adaptaciones imprevistas, y por ello, las interpretaciones que se elaboran sobre el presente, no sólo tienen el sabor de lo inevitable, sino también el resguardo de la historia, de la conciencia colectiva y las luchas futuras que también pueden producir resultados inesperados.

No es una justificación lo dicho en el párrafo anterior, sino una explicación del encuadre de las ideas posteriores. No hay inevitabilidad en mis opiniones sino sólo

presunción de coherencia sobre la base de las premisas teóricas e históricas expuestas. Dos movimientos de índole mundial quiero rescatar para el análisis de la Nacionalidad-Estatal moderna en la actualidad. Por un lado los que hacen explosión dentro de los marcos territoriales Nacionales legítimos y por el otro, los que reconstruyen los límites de las Naciones-Estado, sobreimponiendo nuevos niveles geográficos estatales de transnacionalidad.

En el primer caso pienso que no hay que interpretar mecánicamente el *aggiornamento* de los nacionalismos ahora tipificables como "regionales", considerándolos como expresiones actuales de atavismos culturales reprimidos. Porque si bien no debería excluirse la factibilidad de una recuperación reivindicatoria de lo nacional difuso, también deberíamos agregar al análisis, el hecho de que, los casi tres siglos de expansión del capitalismo no han sido el resultado de una imposición únicamente superestructural, sino que han producido, en el sentido estrictamente material del término, nuevas diferencias socio-territoriales y nuevos elementos conducentes a la constitución de nacionalismos alternativos sobreimpuestos y originales a los preexistentes.³¹

Habíamos visto en los dos puntos anteriores como la Nación, el Mercado, el Estado y la hegemonía política Burguesa, conducían históricamente a la formación de Estados-Nacionales excluyentes. También habíamos oportunamente señalado el desarrollo de modalidades institucionales y discursivas de representación e identificación territorial legítima, articuladas con el proceso de formación del Estado Moderno.

Siguiendo el mismo esquema expositivo trataremos, de forma separada, las distintas expresiones que los dos movimientos contemporáneos aludidos presentan al imponerse sobre los cuatro parámetros principales individualizados para el análisis.

Tras la caída del Estado del Bienestar y luego de las múltiples experiencias democráticas o autoritarias de corte liberal, el conservadurismo económico emplazado en la mayor parte de las democracias occidentales creó -paradójicamente- políticas externas de convalidación democrática formal en las naciones del capitalismo periférico en gran parte signadas por gobiernos neofascistas.³² Paralelamente la condensación de expectativas participativas en el mercado, como modelo deseado para ampliar los niveles de consumo individual, y el logro de patrones reproductivos generalizados suficientes como para invalidar el carácter estratégico de la dictadura del proletariado -en lo político- y la dictadura sobre las necesidades -en lo económico-³³ dieron lugar, en los capitalismo de Estado de la mayor parte de los países socialistas, a movimientos populares y reflejos institucionales en la *intelligentzia*, orientados a la ampliación de los niveles de representación igualitaria y participación ciudadana por sobre los intereses superestructurales del estado paternalista nacional.³⁴

Si bien estas cuestiones pueden ponerse en pie de igualdad con un retroceso de los sectores progresistas y un avance del capital y las fracciones burguesas monopolistas

en el seno de la lucha de clases, podría constatar, como evidencia poco cuestionable, el aumento de la autonomización del Estado, y acorde a ello, la ampliación del peso relativo de la sociedad civil en ruptura con la pretensión soberana legítima (hacia el interior de los estados-nacionales modernos), del aparato estatal en todos sus niveles de funcionamiento.³⁵

Siguiendo con este razonamiento podría concluirse en que la diáspora del capital transnacional ha producido una desactualización de los recortes territoriales excluyentes, determinando una coyuntura histórica marcada por cierta precariedad material en la efectivización del dominio económico de los estados nacionales. Por otro lado, el afianzamiento de la prédica participativa local y regional, y el encuadramiento cada vez más estrictamente político del Estado, permitiría una interpretación que no redujese la situación, a nada más que un retroceso hacia las condiciones decimonónicas del capitalismo concurrencial, sino más bien, a la aparición de una nueva fase no-nacional en la organización estatal del capitalismo.³⁶

Si estas opiniones son sumamente generales no quitan que pueda asumirse con cierto grado de plausibilidad que el "nacionalismo regional"³⁷ sea un fenómeno articulado estructuralmente con el proceso de mundialización transcultural de la identidad y de transnacionalización del mercado, y que, paralelamente, la ampliación de la escala de soberanía política por encima de las nacionalidades estatales legítimas, esté expresando, desde el sentido opuesto, un debilitamiento de la legitimidad excluyente de ciertas naciones como condición de posibilidad de las "Nacionalidades Regionales". Desde una perspectiva que pone el énfasis en los procesos de ruptura en la identidad cultural de los Estados-nacionales nada impediría afirmar que las tendencias también muestran coincidencias con las modificaciones a nivel de la organización estatal. Obsérvese como la diferenciación creciente ocurrida durante todo el período de expansión monopolista del capitalismo involucró, sistemáticamente, la individualización más pronunciada de nuevas bases económicas, pasibles, entonces, de ser internalizadas como recursos singulares por parte de las formas de explotación a escala ampliada del capital nacional y transnacional.³⁸

Tengo la impresión que la transculturación es un aspecto totalmente condicionado al crecimiento y expansión geográfica de los mercados durante las últimas décadas, tal crecimiento puede entonces ser cuestionado en su carácter alienante³⁹ como consumo dirigido⁴⁰ y dar lugar a recrudescimientos en las luchas por la autonomía en la configuración de las necesidades reproductivas locales y su gobierno⁴¹ Así lo autóctono, aquello que había contribuido a identificar lo nacional en el período exclusivamente estatal del nacionalismo burgués, se fractura y subvierte los fundamentos legítimos de la cultura nacional. Una contradicción de esta magnitud entre homogenización del consumo de bienes económicos y simbólicos en el seno de las formaciones sociales modernas, implica una reaparición política, en contrapartida, de cualquier tipo de

reivindicaciones identificatorias "regional-nacionales", las cuales puede coincidir en algunos casos, pero sobre todo en los ex-países socialistas, con pretensiones de soberanía política estatal.

Tiempo a pensar que la intermediación nacional-estatal pasa, en consecuencia, a perimir lentamente, lo cual se justifica, en el hecho de no contener ya con exclusividad, ni los movimientos exógenos y endógenos de estructuración histórica de las necesidades reproductivas de modo de producción, ni las representaciones colectivas de la identidad territorial y mucho menos sus expresiones patrióticas legítimas, tradicionalmente construidas.⁴²

Se avanza por lo visto hacia una imprecisa autonomización del poder estatal que ya no coincide, desde el punto de vista de los intereses de clase correspondientes al proceso de acumulación de capital contemporáneo, con las modalidades participativas y de organización política y masificación-particularización cultural de la sociedad civil. La "diferencia"⁴³ emerge, en consecuencia, vestida de un ropaje reivindicatorio atávico, en realidad como un producto necesario del proceso de internacionalización estatal. Pero también, y esto es importante recalcarlo, no entraña ningún tipo de revisibilidad política no conflictiva una vez instalada, y en este sentido su desarrollo, sí es estructurante, como nueva formación social nacional. Puede dejarse en suspenso, si se aceptan estas apreciaciones, el desenvolvimiento futuro de los conflictos ligados a la territorialidad nacional del Estado, pero es bastante más difícil ubicarlos en el plano secundario de los acomodamientos coyunturales.

He supuesto implícitamente hasta aquí cuestionamientos muy severos a la continuidad histórica de los mercados nacionales, conceptualizados como ámbitos geográficos restringidos de acumulación endógena de las burguesías autóctonas y de explotación exógena de ventajas comparativas (desde las determinaciones objetivas del capital transnacional). Sin penetrar en la discusión de la referencialidad estatal-nacional de estos últimos capitales aludidos, que nos llevaría a empantanarnos en los múltiples aspectos y perspectivas del imperialismo y las formaciones socio-territoriales dependientes.⁴⁴ Voy a considerar únicamente los fenómenos de mundialización creciente de los mercados consumidores y de la desterritorialización excluyente, en lo nacional, del capital monopolista e inclusive de ciertas fracciones menores del capital competitivo.

Es un lugar común la afirmación referida al papel del Estado en la regulación de las relaciones entre los intereses de clase de las burguesías y oligarquías "nacionales", las reivindicaciones de las clases subalternas y la penetración imperialista del capital exógeno, no sólo en aquellos países ubicados en la periferia capitalista y por ende rotulados como "dependientes", sino entre diferentes estados-nacionales del capitalismo central- desarrollado.

De todas maneras distintos aspectos concurrentes como el desarrollo de modalidades neofordistas de acumulación en formaciones sociales recientemente incorpora-

das al mercado mundial, y hasta subalternas de otras formaciones nacionales dominantes⁴⁵, o el acelerado proceso de tecnificación de los procesos productivos tendientes a la automatización total y la desnaturalización de los vínculos clásicos entre mercado de trabajo y contigüidad de las unidades productivas⁴⁶, o desde el punto de vista de las condiciones físicas y culturales de realización de las mercancías, el desarrollo de los medios de comunicación y transporte con su impacto en las formaciones productivas y las posibilidades así ofrecidas de los sistemas de comercialización, conjuntamente con la ampliación exponencial de la competencia internacional por una mayor sustituibilidad de los factores productivos⁴⁷, tienden, en sucesivas etapas, a dismantelar las razones económicas de existencia de los aparatos estatales de dominación nacional restringida de las economías.

Aceptando el grado de conflictividad de las tendencias resaltadas, la incorporación de sectores de la inversión pública, antes en muchos casos asumidos exclusivamente por el capital estatal como, por ejemplo, las infraestructuras productivas y sistemas de servicios públicos⁴⁸, indican que el auge neoliberal también se traslada, por la lógica interna de sus premisas, de la economía a la cultura y también a las formas de organización territoriales, tecnológicas y políticas, más eficientes con sus renovadas características.

De ello puede desprenderse la escasa trascendencia que los recortes territoriales de los mercados nacionales pueden tener en las actuales circunstancias, y hasta cierto punto avanzar hipótesis sobre el obstáculo natural que las estructuras legales excluyentes nacional-estatales revestirían en el contexto de una internacionalización absoluta del proceso de acumulación de capital y de las condiciones de realización mercantil.

Todas las experiencias supranacionales de organización estatal de la economía terminan siendo la antesala de las rupturas concretas en las entidades soberanas políticas y con ello, trasladan las condiciones de desarrollo del capitalismo a la dimensión estatal y cultural de la organización territorial de las formaciones sociales autónomas y subordinadas-"regionales"- contemporáneas⁴⁹. Se articulan, por lo dicho, los procesos de modificación profunda de las estructuras mundializadas del mercado con los fenómenos de transculturación, particularización local y autonomización política no nacional del Estado.⁵⁰

Hice notar más arriba el papel protagónico que ocupa la desaparición del "Estado del Bienestar" en los acontecimientos descriptos. Tal protagonismo ha sido conductor de una estructuración aparentemente menos antagónica respecto a las estrategias de concensuación democrática de la estructurante hegemonía de clase burguesa. La función central, que como precedía Poulantzas 20 años atrás, iban a jugar las clases medias en el capitalismo monopolista marcadamente estatal de aquellos años⁵¹, (y que los hechos posteriores tenderían a invalidar, en lo atinente al proyectado afianzamiento de la hegemonía proletaria y, en consecuencia, de un giro progresista de la democracia

pluralista occidental); puede verse -alternativamente- como sustentador directo de la pérdida de representatividad de las organizaciones políticas tradicionales, de una masificación legítima referida a la desideologización de la práctica política y al sentimiento generalizado de inevitabilidad en el desarrollo de la economía de mercado, contracara de un finalismo autocomplaciente en el desarrollo de la historia misma.⁵²

Sin embargo no es gratuita la pérdida de verticalidad en los conflictos sociales, su transversalización movimentista (no clasista), es decir la presión de los intereses reivindicatorios sociales objetivados en lo local, el medio ambiente, el feminismo, etc. Es que, en rigor, lo "transversal", en este caso, representaría una virtual obtención de equilibrio en las representaciones legítimas y en las necesidades sociales internalizadas por todos los sectores populares, fuera de la lucha por la hegemonía política y transpasado por el vacío dejado tras la desaparición de la movilización nacionalista superestructural estatal.⁵³

No se me escapa que esto puede ser solo una cara de la moneda y que el liberalismo político-económico y socio-cultural no es una garantía absoluta, no lo ha sido, de la continuidad democrática en la legitimación de los intereses de clase de las fracciones hegemónicas de cada burguesía nacional,⁵⁴ o de la burguesía transnacional, si esto es factible como noción teórica (en cuanto a su correlato empírico impreciso). Conceptualmente la pequeña burguesía y los sectores ascendentes de la clase obrera convergen -coyunturalmente- en su visión de mundo y en sus intereses sectoriales, con la burguesía, y por ende, con las fracciones de clase dominante. Pero cuando tales coincidencias tienden a transformarse en permanentes y los aspectos formales del liberalismo democrático son apropiados popularmente pasando a constituirse en reivindicaciones, o en la defensa lisa y llana de los niveles de distribución social del ingreso adquiridos en la fase del estado del Bienestar, pueden entonces asumírselas como estructurales, y por lo tanto, ya exentas de la exclusividad nominal que revestían en períodos anteriores del capitalismo.⁵⁵

Quiero decir que la ampliación de la escala de participación política de la sociedad civil, el ensanchamiento de los patrones y niveles de consumo de grandes sectores de la fuerza de trabajo⁵⁶ y la subordinación encubierta o explícita de la cultura nacional y las necesidades reproductivas dictaminados por un mercado mundializado, han promovido, por un lado una revitalización del "Estado armónico" del capitalismo ascendente (teñido paralelamente de conservadurismo y fragmentación social) y por el otro una particularización transclasista de los intereses y procesos sociales conflictivos; socializando (una vez apropiados de forma relativamente masiva los valores de clase ideológicos de la burguesía) las bases políticas de su hegemonía en la dominación de clase.⁵⁷ Concordante con ello, se observa como desde la autonomía del aparato estatal (expresado en cada gobierno) y desde la movilización movimentista en la sociedad civil, los argumentos de legitimación neutral del esencialismo nacionalista exclusivo de los

Estados Nación Modernos, pasan a perder eficacia política disfuncionalizándose respecto a la estructuración social contemporánea del Capitalismo.

Voy a dejar planteada en estos términos la cuestión y no intentaré avanzar más en el análisis. Las condiciones históricas descritas en este punto tienen por objeto caracterizar genéricamente el contexto de "ausencia territorial" que corresponde a los nuevos roles del Estado en el reordenamiento territorial en un extremo, y a la transculturación, liberalización y sectorización transclasista de los intereses y conflictos eventuales de la sociedad civil.

Con esto he pretendido articular las emergencias nacionalitarias actuales; con el desarrollo de la estructuración global del capitalismo, que se mediatizan en las condiciones históricas, coyunturalmente determinantes, de cada formación social en particular. Por esa razón el esquema no es aplicable por igual en todas las situaciones nacionales o protonacionales, sino que tiene el valor heurístico de un modelo de desarrollo contrastable con cada caso individualmente considerado.

De todas formas la idea que me orienta aquí, apunta a justificar mi apreciación hipotética referida a la deslegitimación del discurso territorial y de las instituciones y recortes temáticos que garantizarían la cientificidad de la referencia social legítima Nacional, sobre la base contemporánea (ciertamente diferenciada con sus condiciones de gestación) signada por procesos de transnacionalización estatal y desestabilización de las identidades nacionales excluyentes y "difusas".

CONCLUSION

La decadencia de Saint-just o el nuevo Rousseau descubierto**: elementos para un discurso político-territorial-no-geográfico

Rousseau había intentado convalidar con su asesoramiento al Reino de Polonia y en el estudio geográfico sobre la isla de Córcega las identidades nacionales difusas y avasallamiento coercitivo de los estados centrales absolutistas⁵⁸.

Al pensar las garantías políticas necesarias que brindaran cohesión a la sociedad civil y permitieran definir el ámbito de instrumentación del Contrato Social, los viejos límites consuetudinarios y las innumerables relaciones de propiedad soberana dispersas por los territorios europeos, le habían indicado las dificultades para constituir -legítimamente- los límites del pueblo en la extensión material de la Nación.

El movimiento revolucionario burgués había destronado las estructuras del poder Regio, y las garantías de legitimidad política y social ofrecidas por el derecho

divino. Pero no había producido, en cambio, ningún ordenamiento jurídico con el cual poder reconstruir los recortes geográficos donde efectivizar la soberanía estatal.

Esta pérdida valiosa de la legitimidad ofrecida por el Antiguo Régimen no se presentaba con la misma intensidad, y hasta cierto punto ni siquiera como un problema, en aquellos Estados-nacionales donde las relaciones de producción capitalistas aún se expresaban con exclusividad en el dominio de las determinaciones económicas, no habiendo traspasado aún violentamente, como en Francia, el umbral de la lucha por la hegemonía política.

No es secundaria esta reflexión, ya que apunta a circunscribir conceptualmente, las razones históricas que promovieron el surgimiento de los argumentos naturalistas con los cuales poder legitimar los recortes territoriales de las nuevas nacionalidades estatales en Europa.

Dos caminos paradigmáticos impulsaron la solución del problema geográfico del "cierre" territorial del Estado nacional moderno.

Por un lado, el que se propuso progresivamente desvincular la soberanía popular de la transnacionalidad pluralista heredada (es decir el camino originariamente seguido, y rápidamente abortado, del nacionalismo popular jacobino), promoviendo, a tal fin, la construcción de un marco natural, a-histórico, donde constituir las fronteras geográficas de los Estados-nacionales burgueses y los elementos culturales de raíz tradicionalista, que posibilitaran la cohesión patriótica de la ciudadanía.

Danton ejemplifica perfectamente esta búsqueda política de un nuevo continente social efectivo del pueblo, que no condujese, por la lógica de sus implicancias políticas, a la formación de una pertenencia de clase popular -y no específicamente burguesa- en el proceso de reorganización de las bases ideológicas de la soberanía nacional-estatal.⁵⁹

Por el otro lado, paradójicamente, la expansión de la hegemonía del pueblonación no particularizado, pero fácticamente impulsada por las armas de las tropas revolucionarias de la Primera República Francesa, y posteriormente, por los emprendimientos de conquista militar napoleónica⁶⁰, fueron los catalizadores de la búsqueda sistemática, por parte de las clases dominantes oligárquicas de Europa oriental y mediterránea, de fundamentos legítimos con los cuales constituirse en los portadores del Ser Nacional y orientar, de esta manera, las reivindicaciones de las clases subalternas hacia la defensa incondicional de supuestos intereses nacionales. El pangermanismo, por ejemplo, conducido por la oligarquía junker prusiana, procuró desarrollar un

movimiento intelectual de identificación territorial en la cultura excluyente de la Nación, recuperando para ello, los factores cohesionantes de la lengua, la raza y las costumbres populares⁶¹.

Los dos caminos conducían a los mismos resultados, ambos se proponían reconstruir, a partir de nuevas dimensiones políticas y culturales, la pertenencia territorial a la Nación esencial supra-popular, que fundiese los intereses de clase de la burguesía con las necesidades expansivas del proceso de acumulación de capital.

La historia del capitalismo puede ser pensada entonces, como una historia de la efectiva presentación en escena de los territorios nacionales excluyentes e inclusivos. Una historia material de construcciones y rupturas, una historia ideológica de luchas por la hegemonía de clase en la nominación simbólica del territorio y la soberanía esencial de la nacionalidad estatal moderna.

Los dos caminos paradigmáticos de constitución histórica de la nacionalidad-estatal (dentro del proceso formativo del capitalismo "como sistema mundial") tuvieron, en las prácticas de construcción ideológica de los fundamentos legítimos, sus correlatos intelectuales diferenciados.

Igual que expresé más arriba, se produjo una modalidad discursiva donde la descripción pormenorizada y ascépticamente política del territorio, formaban una sola entidad con la historia oficial de la nacionalidad. Era crucial, en este caso, no vincular explícitamente la exposición sustantiva de hechos geográficos y acontecimientos históricos, con los conflictos latentes, internos y externos ligados a la hegemonización estatal de los territorios exclusivos de cada Nación. El discurso, en consecuencia, debía apropiarse pasivamente de los contenidos, sin explicitar políticamente sus orígenes y cimentando, en la neutralidad metodológica de sus intervenciones, la cientificidad legítima del enfoque.

El disciplinamiento académico del territorio geográfico, corrió paralelamente a la efectivización coercitiva del poder cultural, económico y político del Estado-nacional. La territorialización del discurso social e histórico, masivamente transmitidos por los sistemas de educación pública, no era el resultado de una objetivización directa de posiciones hermenéuticas sobre la realidad, sino una sutil manera de transferir la hegemonía de clase burguesa y las relaciones productivas capitalistas a la "naturaleza de las cosas" y a la esencia legítima del "Ser Nacional".

Por el otro lado, en contrapartida, el discurso sobre el territorio explicitó sus objetivos de dominación política en un intento por articular las formas fragmentadas de

la nacionalidad con las bases científicas trascendentes que hacían viable una justificación explicativa de la necesidad de cohesión y crecimiento territorial.

Aquí no hubo supeditaciones a las modalidades decimonónicas de prudencia valorativa en las proposiciones “científicas” ni neutralidad propedéutica en los usos del discurso. Los dictámenes performativos de la política territorial, fueron rápidamente institucionalizados en los esquemas cotidianos del saber colectivo de la sociedad civil; conduciendo así, parsimoniosamente, a una búsqueda reconstitución ad-hoc de las tradiciones legítimas “Nacionales”.

El “Raum” era aquí el objeto y el objetivo de las prácticas de legitimación científica del discurso. No había por lo tanto sutileza ni contradicciones subterráneas en su formulación, coincidiéndose entonces con el carácter estrictamente constructivista de la materialidad política de la nacionalidad estatal.

Cuando una temática es apropiada y monopolizada por un grupo de “expertos”, y la institucionalización de las prácticas científicas que de ellas se derivan tienden a conformar una corporación docta particular, los enfoques y los resultados eventuales de estas últimas, nada tienen que ver con la crítica que históricamente puede hacerse a las condiciones contextuales de surgimiento y desarrollo del discurso y la disciplina.

Sería sumamente ambicioso descalificar toda la producción académica de un campo específico de conocimiento, en razón de su explicación social y determinaciones históricas y concretas. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, tanto la Geografía, es decir la Geografía política implícita, como la Geopolítica, es decir la Geografía política explícita, tienen su propia historia social y ambas son dependientes, en su formación, de la formación material e ideológica del hecho nacional-estatal.

Si los acontecimientos contemporáneos que expuse en la tercera parte de este ensayo, fuesen el producto de una interpretación correcta ¿qué visos de continuidad académica y escolar tendría el “discurso legítimo sobre el territorio”? Y ¿qué propuestas concientes de las determinaciones históricas aquí criticadas tendría una política y un discurso científico renovado?

No voy a explayarme en los referentes fácticos positivos que avalan la disfuncionalización actual de la tradición geográfica discursiva sobre el territorio, ni tampoco a profundizar en la deslegitimación creciente que sufren los argumentos de la nacionalidad esencialistas y patriótico-estatales (excluyentes). Sólo quiero dejar sentada la posibilidad de que, la ausencia material del Territorio (la transnacionalidad) no sea

un hecho fortuito y que la práctica de su desautorización nacionalista-estatal tienda entonces a transformarse, cada vez más, en un objetivo autoritario, conservador y anacrónico.

Pienso que están dadas las condiciones para repensar alternativas originales en la investigación empírica sobre la territorialidad nacional, sobre sus relaciones con nuevas modalidades de organización estatal y con los movimientos populares de contestación a los avances neoliberalismo económico y social.

Pero se me aparece como evidente, por otro lado, la necesidad de un discurso no-geográfico sobre la política territorial que, al articular la Geografía histórica y la historia social del temario y sus prácticas académico-institucionales avance, rompiendo los límites de sus presupuestos conceptuales subyacentes y construyendo un nuevo capital teórico y empírico, hacia la superación dentro de la Geografía, o fuera de la Geografía, de los límites (históricos) de la “legitimidad geográfica”.

...Porque si bien, el desarraigo es la prueba más contundente de la fortaleza del “hecho nacional”, la nacionalidad es también la demostración histórica de la persistencia de la sociedad civil frente a la hegemonía del poder estatal exclusivo.

NOTAS

* Agradezco especialmente a Silvina Quintero Palacios, a los Miembros del Programa Historia Social de la Geografía, y a los alumnos del Seminario de Geografía Histórica (1990) del departamento de Geografía de la UBA, sin cuya participación crítica, aportes y dudas este ensayo nunca hubiera superado los límites de investigación histórica y de mis propias certezas personales.

¹ En términos generales las aproximaciones teóricas sobre el tema del nacionalismo, desde una visión no-nacionalista, podrían clasificarse sistemáticamente entre un grupo de aportes funcionalistas y otro de tradición marxista. Dentro de los primeros los aportes circulatorios de Deutch son muy significativos (Deutch K., 1969,a/1962,b/1971/1979), tanto como las teorías nacionales ligadas a la Modernización de autores como Solé, Smelser, Einsenstadt, etc. (Solé, C., 1976; Smelser, N., 1968; Einsenstadt, S.N., 1966), en una visión considerada por Recalde (Recalde J.R., 1982, 26) como "endogenista". También hay que tener en cuenta a Gellner y Lerner (Gellner, E., 1982/1987. Lerner, D., 1958) considerado por el mismo autor, como "exogenistas". Es importante agregar posiciones más singulares como las de Keroudie (Keroudie, E., 1966) e históricas, como las Khon (Khon, H., 1949/1966). Otros trabajos destacables, a los que puede acceder, son Akzin, B., 1964; Bourque, G., 1977; Menogue, K.R., 1968 y Rodinson, M., 1975. Dentro de los segundos habría que distinguir, primero los aportes de Marx y Engels mismos (Marx, K., Engels, F., 1980 y 1979) de los epígonos: Lenin (Lenin, V.I., 1975), Luxemburgo (Luxemburgo, R., 1979), Bauer (Bauer, B., 1978, 1979), Gramsci (Gramsci, D., 1984) y, en un segundo término, Borojov (Borojov, B., 1979 y Stalin (Stalin, 1977a/1977b), y luego trabajos posteriores de reconsideración histórica y crítica de los primeros, como los de Bloom, Levrero, Rodolsky; Lowy, Haupt y Commolly, entre otros (Bloom, 1941; Levrero, R., 1975; Lowy, M., Haupt, G., 1980; Commolly, J., 1979, Rodolsky, R., 1980). Finalmente, para completar esta breve síntesis de un debate y una temática tan abundantemente teorizada, habría que señalar algunos trabajos significativos sobre Latinoamérica como los de Ricaute Soler, Domer y Torres Rivas, entre otros, (Ricaute Soler 1980/1981); Domer, L., 1928; Torres Rivas, E., 1981), de autores marxistas contemporáneos como Poulantzas, Seregni, Amim, (Poulantzas, N., 1979; Seregni, E., 1980, Amin, 1979) y finalmente, para una visión totalizadora de la cuestión: Recalde, J.R., 1989; Guerrero, B., 1984 y Jauregui Bereciartu, G., 1986. Obviamente este listado no agota el universo sobre el problema, pero permite un nivel primario de conocimiento teórico e histórico a partir del cual me basaré a continuación.

² No tomamos aquí el concepto de "modo de producción dominante" en la versión clásica de la teoría althusseriana del modo de producción. en tal sentido, no lo consideramos como una totalidad estructurada con dominio de la producción capitalista. ni tampoco como un modelo estructural alternativo, y en algunos casos al referirlo a modos de producción diferentes. una instancia "sobre-determinante" (Althusser, L., 1967, 710-8s15, 1968, 160-181; Balibar, E., 1967, 228-245) sino como el resultado material (entendiendo por ello tanto la base productiva producida, como las relaciones técnicas -desarrollo de las fuerzas productivas- organizadas de

una manera específica) e ideológico de un proceso histórico de estructuración y desestructuración (Goldman, L., 1979) de formas sociales previas. orientada hacia formaciones sociales futuras. Bajo estas coordenadas el capitalismo -históricamente considerado- puede conceptualizarse en sus principales determinaciones partiendo de ciertas definiciones abstractas, y además, abstrayendo modalidades arquetípicas de su estructuración histórica. En el primer caso tendremos, por ejemplo, la teoría de la plusvalía y del valor trabajo, y en el segundo, la teoría histórica de la fase de acumulación originaria. Por estas razones la teoría de la estructuración social de Guiddens (Guiddens, A., 1979) permite un avance considerable en la comprensión histórico-conceptual del proceso de estructuración capitalista, y la teoría de Bordeiu, que incorpora la representación subjetiva del proceso estructurante y la acción individual y colectiva sobre el mismo proceso, posibilita resituar la ideología a un nivel no exclusivamente superestructural, convirtiéndola de hecho, en una fuerza productiva más de bienes simbólicos y en la producción de Sentido (Bordieu, P., 1987: Introducción, Cap.4/1989, capítulos I, II y III; Veron, E., 1980, 173-204). Entiendo que sería más acertado designarlo como "modo estructuante de la producción social" (en el sentido de la dinámica de los procesos de organización productiva *latu sensu*), y "dominante sobre las formas de reproducción simbólica de la legitimidad política y social". Es sobre tales proposiciones teóricas que el concepto será posteriormente utilizado en este trabajo.

³ Este es un término acuñado por Wallestein (Wallestein, J., 1984) y que usaré aquí en su máximo nivel de generalidad posible.

⁴ Términos pertenecientes al mismo autor, que ordena las distintas esferas geográficas de articulación al mercado en la fase de desarrollo del capitalismo mercantil y, posteriormente, en la etapa de "acumulación originaria". (Cfr.: op.cit. 3, tomo II: en general).

⁵ La "doble revolución alude a la revolución política burguesa, por un lado, y a la Revolución económica industrial, por el otro.

⁶ Con el término de "estado de conciencia difusa" o "nacionalidad difusa" Recalde designa un estado previo de identificación nacionalista, aún no orgánicamente legitimada por la movilización política nacionalista (Recalde, J.R., 1982, 138-139).

⁷ Cfr. Ardant, G., 1975, sobre sus repercusiones; Anderson, P., 1979, sobre sus orígenes, y Seregni, E., 1980, en lo específico.

⁸ Cfr. Guimar, J.Y., 1977; y también: Rokkan, S., 1983.

⁹ Cfr. Dockes, P., 1969, 23-57, 203-224, 276-289.

¹⁰ Cfr.: Recalde, J.R., 1982, 171.

¹¹ La "representación patriótica" es una forma de interpelación ideológica institucional que busca conformar, en la conciencia colectiva de los ciudadanos "Nacionales", un sentimiento de pertenencia esencial con un ámbito geográfico prscripto, una tradición determinada y una historia que justifica la trascendencia del recorte y los preceptos tradicionales. De esta manera, la "patria" elegida, es impuesta como la escala territorial legítima de la nacionalidad Estatal. Este tema lo desarrollé más extensamente en Escolar, M., 1990.B. (primera parte).

- ¹² Recalde designa con este término a las diferentes modalidades históricas de construir los argumentos ideológicos de la nacionalidad, conjuntamente con la organización material del territorio prescripto en cada caso (Recalde, J.R., 1982, cap.1).
- ¹³ Ya que podría darse el caso de una formación paralela del marco territorial nacional y de la conciencia -nacional- de pertenencia al territorio. Considérense, por ejemplo, el caso Norteamericano (Khon, H., 1960; Recalde, J.R., 1982, 177-211) y también de las repúblicas latinoamericanas (Torres Rivas, E., 1981).
- ¹⁴ Sobre mercado nacional y Capitalismo consúltese el trabajo de Sereni en el que genéricamente nos basamos: Sereni, E., 1980. La idea de la socialización también está planteada en: Guyomar, J.Y., 1974.
- ¹⁵ Cfr.: Wolfe, A., 1977, introducción.
- ¹⁶ Cfr.: J.R., 1982, Cap.II.; Poulantzas, N., 1976, 66-73; Keroude, E., 1976, 86-91, entre otros.
- ¹⁷ Op.cit. 14, cap.II; Rokkan, s., Urwin, D., 1983.
- ¹⁸ Este proceso es considerado por Jáuregui Beriasartu como una intromisión represiva del Estado sobre ciertas comunidades "étnicas" previamente existentes (Jáuregui Beriasartu, G., 1986, Cap.III), consúltese también, desde una postura distinta: Gellner, E., 1987, 40-57.
- ¹⁹ El tema de la institucionalización lo he tomado de Berguer, P., Luckmann, T., 1968, Cap. II, primera parte. Sobre el papel de la historia hay que referirse a Bordieu, quien desarrolla los conceptos de historia "reificada" e historia "incorporada" (Bordieu, P., 1989).
- ²⁰ Para una mayor profundización en el tema consúltese mi trabajo: "Un discurso 'legítimo' sobre el territorio. Geografía y ciencias sociales". (Escolar, M., 1989, b).
- ²¹ Cfr.: Wolfe, A., 1977, cap.II.
- ²² Esta afirmación está extraída de Recalde (Recalde, J.R., 1982, 20-22, 335-341) y es una idea central en el trabajo de Akzin (Akzin, B., 1964) y Guiomar (Guiomar, J.Y., 1974).
- ²³ Cfr.: Bordieu, P., 1987, 222 y ssqts.
- ²⁴ Véase "legitimidad científica" (Bordieu, P., 1980, 65) y también un trabajo de Karady en el que me baso (Karady, V., 1976) para mi investigación sobre el surgimiento de la legitimidad territorial viabilizada por el discurso institucionalizado de la geografía (Escolar, M., 1989, b).
- ²⁵ La geografía como discurso escolar, científicamente legítimo, no fue la única denominación de una enseñanza orientada a la fundamentación orgánica del nacionalismo territorial. hubo por ejemplo casos arquetípicos como la "fisiografía" de Huxley en Gran Bretaña (Cfr.: Stoddart, D.R., 1986, cap.9).
- ²⁶ Es un caso singular el de la Geografía, disciplina que se institucionaliza a posteriori de su instrumentación como saber necesario en la escuela pública (Cfr.: Capel, H., 1977; Karady, V., 1976, 275-277 y sobre todo, Rhein, K., 1982: este tema lo he desarrollado exhaustivamente, en Escolar, M., 1989, b).

- ²⁷ Tal situación podría ligarse a procesos de conversión de la estrategia nacionalista, como por ejemplo el enfrentamiento entre la escuela Durkeimniana y la Vidaliana en las dos primeras décadas de este siglo (Cfr.: Rhein, C., 1982, 243-251 y Andrews, H.F., 1984) signados, básicamente, por los resultados políticos del "affaire Dreyffus" (Ver: Charle, Ch., 1990). O a la primera aparición pública de la Corporación Profesor Geográfica Argentina en los Albores de la década del 30, concomitantemente con el ascenso nacionalista conservador a partir del gobierno de Uriburu. (Cfr.: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1933; Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 1937).
- ²⁸ Este tema lo desarrollé exhaustivamente en Escolar, M., 1989a/1989b/1990 y los trabajos clásicos que documentan tal enfoque son los de Berdoulay, V., 1981; Rhein, C., 1982; Capel, H., 1977/1981, entre los más destacados.
- ²⁹ Esta idea está tomada de una hipótesis formulada por Quintero Palacios (Quintero Palacios, S., 1989).
- ³⁰ Este término lo utiliza Therborn para caracterizar el objeto social (ideológico) de las ciencias sociales, frente a la desautorización liberal de la cohesión religiosa. (Therborn, G., 1979, cap.1).
- ³¹ Una propuesta sólidamente fundada sobre esta cuestión puede encontrársela en Jáuregui Beriasartu, G., 1986, 156 y ssqts, aunque pensamos que el autor enfatizó demasiado la recuperación nacionalitaria, vista como un pretérito desplazamiento que en la actualidad cobra nueva iniciativa y viabilidad política. Ciertamente puede destacarse si se lo compara con las opiniones y propuestas de Recalde (Recalde, J.R., 1982, 357-372) más dirigidas a sistematizar las posibles nuevas relaciones entre Estado y nacionalismo pluralista, que a justificar políticamente nacionalismos culturales legítimos.
- ³² Ver: Delilez, J.R., 1977 y Poulantzas, N., 1977, y para su aplicación a las naciones dependientes (en particular latinoamericanas): Torres Rivas, E., 1981, 128-130.
- ³³ Cfr.: Heller, A., Ferer, F., (1985), 60 ssqts.
- ³⁴ Cfr.: Konrad, G.; Zelenyi, I., 1984.
- ³⁵ Esta posición está tomada de: Habermans, J., 1975, Cap.II. y también recupera la tradicional crítica de Offe a las contradicciones internas del Estado del bienestar: (offe, C., 1984). La opinión de Wallerstein es interesante sobre todo en lo referente a los países de la periferia (Wallerstein, I., 1980).
- ³⁶ Cfr.: Wallerstein, I., 1980, 118 y Recalde, J.R., 1982, 369-371.
- ³⁷ Cfr.: Bordieu homologa de hecho los movimientos "nacionalistas" con los "Regionalistas" (véase: Bordieu, P., 1980, 69) y va más allá al considerar como sinónimos los referentes ontológicos: "Nacionalismo" y "Regionalismo".
- ³⁸ Cfr.: Frobél, F., Heindrich, J., Kreye, O., 1980, y en particular Harvey, D., 1985, 146-147, quien resalta la articulación de la valorización diferencial de distintas bases productivas con la movilidad del capital, enfatizando también el papel contradictorio de las "conciencias regionales".

- ³⁹ Tesis clásica de Marcuse (Marcuse, H., 1981).
- ⁴⁰ El concepto del que se desprende esta frase es el de: "Sociedad burocrática de consumo dirigido", su desarrollo puede encontrarse en: Lefebvre, H., 1986, Cap.II.
- ⁴¹ Existe una abundante bibliografía, sobre poder local, autonomía, movimientos regionales y descentralización político-económica. Trabajos clásicos que he consultado son, por ejemplo, los compilados por Borja (Borja, J. ed., 1987 y Borja, J. 1984; existen, sin embargo, otros de reciente publicación, como el de Mouroz, J.R. (coord.), 1989.
- ⁴² Cfr. Bordieu, P., 1980, 70-71.
- ⁴³ Hay que distinguir "diferencia" de originalidad, variedad, etc. Cfr.: Lefebvre, H., 1972.
- ⁴⁴ Cfr. Harvey, D., 1982, cap.13, y también, con especial referencia a la cuestión nacional: Amin, S., 1973, p.106 y ssqts., 1976, 111-168; Frank, A.G., 1977, 123-128.
- ⁴⁵ Consúltese: Lipietz, A., 1985,87-99.
- ⁴⁶ Consúltese: Gaudemar, J.P., 1976.
- ⁴⁷ Cfr.: Emmanuel, A., 1973; Amin, S., 1973.
- ⁴⁸ Esto lo desarrollé exhaustivamente en: Escolar, M., 1989,B; donde puede encontrarse una extensa bibliografía de referencia.
- ⁴⁹ Esta sería una limitación seria al modelo interpretativo de Alan Wolfe, que ve en las organizaciones supra-nacionales contemporáneas una instancia política meramente formal, más ligada con intereses económicos sectoriales de coyuntura, que con procesos de cambio político-social sustantivos, de larga duración. (Cfr.: Wolfe, A., 1977, 253. y ssqts.).
- ⁵⁰ Desde un punto de vista que resalta los aspectos económicos de la mundialización: Moraes, A.C.R., 1989/a, y desde otro que encara los culturales: Correa da Silva, A., 1988/1989 Y para un abordaje global, Santos, M., 1988.
- ⁵¹ Poulantzas, N., 1976, 292 y ssqts.
- ⁵² Hacemos alusión a las tesis del "Fin de las ideologías" y del "Final de la historia". Un trabajo imprescindible para tratar este tema es el de Coletti (Coletti, L., 1982).
- ⁵³ Esta sería la idea central de Jáuregui Bereciartu (Jáuregui Bereciartu, G., 1986).
- ⁵⁴ Cfr. Wolfe, A., 1977. Introducción y cap.10.
- ⁵⁵ Ibid., cap.10; Poulantzas, N., 1977. 73-80. 1979. 138-144 y Wright. E.O., 1978. 235-240.
- ⁵⁶ Cfr.: O'Connor, 1984, cap.VI. Preteceille, E., 1985, 106-113.
- ⁵⁷ Cfr.: Rokkan, S., Urwin, D., 1983 (en general).
- ⁵⁸ Quaini desarrolla en profundidad la dimensión geográfica del pensamiento de Rousseau. (Cfr.: Quaini, M., 1981)

- ⁵⁹ Cfr: Lefebvre, C.J.H., 1960,98 y ssqts; Soboul, A., 1981, 316-323.
- ⁶⁰ Cfr: Finer, S.E., 1975. 144 y ssqts; Furet, F., 1976. 45.
- ⁶¹ Consúltese el excelente trabajo de Koriman (Koriman, M., 1989) y también Moraes (Moraes, A.C.R., 1989/b) o Bassim (Bassim, M., 1987).
- ** Saint Just representa la mas inflamada prédica jacobina, sin embargo su discurso popular puede estar teñido de idealismo en la concepción de ciudadano. (Cfr: Recalde, J.R., 1982, 164 y Soboul, A., 1981. 311-313)**

BIBLIOGRAFIA

- AKZIN, B. (1964), *Estado y Nación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ALTHUSSER, L. (1967), "El objeto del Capital". En: *Para leer el Capital* (Althusser, L. y Balibar, E.).
- ALTHUSSER, L. (1968), *La revolución teórica de Marx*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.
- AMIN, S. (1973), "El comercio internacional y los flujos internacionales de capitales". En: *Imperialismo y comercio internacional. El intercambio desigual* (Emmanuel, A., comp.), Siglo XXI, Madrid.
- AMIN, S. (1976), *Imperialismo y desarrollo desigual*. Fontanella, Barcelona.
- ANDREWS H.F. (1984), "The durkheimians and human geography: some contextual problems: in the sociology of knowledge". En: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.9, N° 3, Londres.
- ARDANT, G. (1985), "Financial policy and economic infrastructure of Modern State and Nation", En: *The formations of national systems in Western Europe* (Tilly Ch.ed.), Princeton.
- BALIBAR, E. (1967), "Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico". En: *Para leer el Capital* (Althusser, L., Balibar, E.) Siglo XXI, México.
- BASSIM, M. (1987), "Imperialism and the Nation State in Friedrich Ratzel's political geography", *Progress in Human Geography*, vol.11, No.4, Londres.
- BAUER, O. (1979), *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Siglo XXI, Madrid-México.
- BERGUER, P., LUCKMAN, T. (1980), *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
- BLAS GUERRERO, A. de (1984) *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*, Espasa Calpe, Madrid.
- BLOOM, S.F. (1975) *El mundo de las naciones*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- BORJA, J. (1984), "Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales". En: *Pensamiento iberoamericano* N° 5, Madrid.
- BORJA, J. (coord.) (1987), *Manual de gestión municipal democrática*. Ideal, Madrid/Barcelona.

- BOROJOV, B. (1979), *Nacionalismo y lucha de clases*, Pasado y Presente, México.
- BOURDIEU, P. (1980). "L'identité et la representation, element pour un reflection critique de la idée de région". En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 35, Paris.
- BOURDIEU, P. (1989), *O poder simbólico*, Difel, Lisboa.
- BOURDIEU, P. (1989) "Le mort saisit le vif, as relacoes entre a história reificada e a historia incorporada". En: *O poder simbolico*, Difel, Lisboa.
- BOURDIEU, P. (1987) *A economia das trocas simbólicas*, Perspectiva, San Pablo.
- BOURQUE, G. (1977), *L'Etat capitaliste et la question nationale*, Les Presses de l'Université de Montréal.
- BRABANT, J.M. (1976), "Crise da Geografia, Crise da Escola". En: *Para onde vai a geografia?* (Oliveira (de) comp.) Contexto, San Pablo, 1989.
- CAPEL, H. (1977), "Institucionalización de la Geografía y estrategias de la comunidad científica de los geógrafos". *Geocritica* N° 8, Barcelona.
- CAPEL, H. (1981), *Filosofía y ciencia en la Geografía contemporánea*. Barcanova, Barcelona.
- COLETTI, L. (1982), *La superación de la ideología*, Cátedra, Madrid.
- CONNOLLY, J., (1979), *Nacionalisme i socialisme*, Ed. La Magrana, Barcelona.
- CORREA DA SILVA, A. (1986), *De quem e o pedaço (espaço e cultura)*. Hucitec, San Pablo.
- CORREA DA SILVA, A. (1989), *A metrópole e as razoes da razao técnica*, (mimeo), San Pablo.
- CHARLE, Ch. (1990), *Naissance des intellectuals*, Minuit, Paris.
- DELILEZ, J.P. (1977), "Las relaciones de la crisis del Estado y la internacionalización". En: *La crisis del Estado* (Poulantzas, N., comp.), Fontanella, Barcelona.
- DEUTCSH, K.W. (1953) *Nationalism and social communication. An inquiry into the foundations of nationality*, MIT Press, Massachusetts.
- DEUTSCH, K.W. (1969) *Los nervios del gobierno*, Paidós, Buenos Aires.
- DEUTSCH, K.W. (1971) *El nacionalismo y sus alternativas*, Paidós, Buenos Aires.
- DEUTSCH, K.W. (1979) *Tides among nations*, The Free Press, Nueva York y Londres.
- DOCKES, P. (1969) *L'espace dans la pensée économique, du XVI^e au XVIII^e siècle*, Flammarion, Paris.

- EISENSTADT, S.N. (1966), *Los sistemas políticos de los Imperios*, Revista de Occidente, Madrid.
- EISENSTADT, S.N. (1968), *Modernización. Movimientos de protesta y cambio social*. Amorrortu, Buenos Aires.
- EISENSTADT, S.N. (1970), *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Tecnos, Madrid.
- EMMANUEL, A. (comp.), (1973), *Imperialismo y comercio internacional*. Siglo XXI, Madrid.
- EMMANUEL, A. (1973) "El intercambio desigual". En: *Imperialismo y comercio internacional. El intercambio desigual* (Emmanuel, A., comp.), Siglo XXI, Barcelona.
- ESCOLAR, M. (1989a), "Problemas de legitimación científica en la producción geográfica de la realidad social", *Territorio* N° 2, Instituto de Geografía, UBA, Buenos Aires.
- ESCOLAR, M. (1989b) *Un discurso "legítimo" sobre el territorio. Geografía y ciencias sociales*. Serie "Contribuciones", Instituto de Geografía, UBA, Buenos Aires.
- ESCOLAR, M. (1990), *La representación patriótica: legitimación geográfica y formación territorial*. Jornadas de Historia "Imágenes del V° centenario". Departamento de Historia, UBA, Buenos Aires.
- FINER, S.E. (1975), "State and nation-building in Europe: the role of the military", en: *The formation of National States in Western Europe*, Princeton
- FRANK, A.G. (1977), *Sobre el subdesarrollo capitalista*, Anagrama, Barcelona.
- FROBEL, F., HEINRICHS, J., KREYE, O. (1980), *La nueva división internacional del trabajo*, Siglo XXI, Madrid.
- FURET, F. (1976), *La Revolución Francesa y la guerra (1792-1799), en la época de las revoluciones europeas (1780-1848)*, siglo XXI, Madrid.
- GAUDEMAR, J.P. (1976), *Movilidad del trabajo y acumulación de capital*, Nueva Visión, México.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Ministerio de Gobierno (1937). *Reforma educacional de Buenos Aires*, Taller de impresiones oficiales. La Plata.
- GOLDMANN, L., (1962), *Investigaciones dialécticas*, UCV, Imprenta universitaria, Caracas.

- GOLDMANN, L., (1979), "Epistemología de la Sociología". En: *Tratado de lógica y conocimiento científico* (Piaget, Ed.), Paidós, Buenos Aires.
- GUELLENER, E. (1983), *Naciones y nacionalismo*. Alianza, Madrid.
- GUELLENER, E. (1987), *Cultura, identidad y política*, GEDISA, Barcelona, 1989.
- GUIDDENS, A. (1979), *Central problems in social theory*, Mc. Millan, Londres.
- GUIOMAR, J.Y. (1974), *L'ideologie national*, Champ libre, Paris.
- HABERMAS, J. (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- HARVEY, D. (1982) *The limits to capital*, Blackwell, Londres.
- HARVEY, D. (1985), "The geopolitics of Capitalism". En: *Social Relations and Spatial Structures* (Gregory D., Urry, J., ed.) Mc. Millan, Londres.
- HELLER, A., FERRER, F. (1985), *Anatomía de la izquierda occidental*, Península, Barcelona.
- JAUREGUI BERECIARTU, G. (1986), *Contra el Estado-nación. En torno al techo y la cuestión nacional*. Siglo XXI, Madrid.
- KARADY, V. (1976), "Durkheim, les sciences sociales et l'Université; Bilan d'un demi-échec". En: *Revue Française de Sociologie*, Avril-Junio 1976, ZCII, Paris.
- KEDOURIE, E. (1966) *Nacionalismo*. Hutchinson, London, 1985.
- KOHN, H. (1949) *Historia del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KOHN, H. (1966) *El nacionalismo. Su significado y su historia*, Paidós, Buenos Aires.
- KOHN, H. (1966) *El pensamiento nacionalista en los Estados Unidos*, Troquel, Buenos Aires.
- KONRAD, G., SZELENYI, I., (1981), *Los intelectuales y el poder*. Península, Barcelona.
- KORIMAN, M. (1989), *Quand l'Allemagne pensait le monde*, Fayard, Paris.
- LAFONT, R. (1969), *La revolución regionalista*, Ariel, Barcelona.
- LEFEBVRE, G. (1960), *La Revolución Francesa y el Imperio*, FCE., Mexico.
- LEFEBVRE, H. (1968), *La vida cotidiana en el mundo actual*, Alianza, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1972), *Manifiesto diferencialista*. Siglo XXI, México.
- LENIN, V.I. (1975) *Problemas de política nacional e internacionalismo proletario*, Akal, Madrid.

- LEVRERO, R. (1975), *Nación, metrópoli y colonias en Marx y Engels*, Anagrama, Barcelona.
- LOWY, M., Haupt, G., (1980), *Los marxistas y la cuestión nacional*, Fontamara, Barcelona.
- LUXEMBURGO, R. (1979), *La cuestión nacional y la autonomía*, Pasado y Presente, México.
- MARX-ENGELS (1979), *Imperio y colonia. Escritos sobre Irlanda*, Pasado y Presente, México.
- MARX-ENGELS (1980), *La cuestión nacional y la formación de los estados*, Pasado y Presente, México.
- MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA (1934), *Conclusiones aprobadas en la Asamblea de Profesores de Castellano, Historia y Geografía Argentinas e Instrucción cívica*, Buenos Aires.
- MINOGUE, K.R. (1968), *Nacionalismo*, Hormé-Paidós, Buenos Aires.
- MORAES, A.C.R. (1981/a), "Los circuitos espaciales de la producción y los círculos de cooperación en el espacio", en: *Aportes para el estudio del espacio socioeconómico III*, (Yanes, L.; Liberalli, A.M., comps.), El coloquio, Buenos Aires.
- MORAES, A.C.R. (1989), *A genese da Geografia Moderna*, HUCITEC, San Pablo.
- OFFE, C., (1984), *Contradictions on the welfare state*, Hutchinson, Londres.
- O'CONNOR, J. (1984), *Crisis de acumulación*, Península, Barcelona.
- POMER, L. (1928), *O surgimento das nações*. Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1987.
- POTTER, D.M. (1971), Fuerzas nacionales y particularismo en los Estados Unidos". En: *Historia del mundo moderno*, tomo X, Cap. XXIII, Cambridge University Press/ Sopena, 1971, Barcelona.
- POULANTZAS, N. (1976), *Las clases sociales en el capitalismo actual*, Siglo XXI, México, 1988.
- POULANTZAS, N. (1977), "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado". En: *La crisis del Estado* (Poulantzas, N., comp.), Fontanella, Barcelona.
- POULANTZAS, N. (1978), *Estado, Poder y Socialismo*. Siglo XXI, México, 1983.
- PRETECEILLE, E. (1985), "Social needs and the state monopoly capitalism". En: *Capitalism, consumption and needs* (Preteceille, E., Terrail, J.P. eds), Blakwel, Oxford.

- QUAINI, M. (1881), *La construcción de la Geografía Humana*, Oikos Tau, Barcelona.
- QUINTERO PALACIOS, S. (1989), *La Geografía en la formación de la conciencia nacional*, Instituto de Geografía, UBA, Buenos Aires.
- RECALDE, J.P. (1982) *La construcción de las naciones*, Siglo XXI, Madrid.
- REY, P.P. (1973), *Las alianzas de clases*, Siglo XXI, 1976.
- RHEIN, C. (1982), "La Geographie, discipline scolaire et/ou science sociale? (1860-1920)". En: *Revue Française de Sociologie*, XXIII, 223-251, Paris.
- RODINSON, M. (1975), *Sobre la cuestión nacional*, Anagrama, Barcelona.
- ROKKAN, S., URWIN, D. (comp.) (1982), *The politics of territorial identity*, Sage Publications, Londres.
- ROKKAN, S., URWIN, D. (1983), *Economy, territory and identity*, Sage Publications, Londres.
- ROSDOLSKY, R., (1980) *Friedrich Engels y el problema de los pueblos "sin historia"*, Pasado y Presente, México.
- SANTOS, M. (1988), *Metamoforse do espaço habitado*. Hucitec, San Pablo.
- SERENI, E. (1980), *Capitalismo y mercado nacional*, Crítica, Barcelona.
- SOBOUL, A. (1981), *Comprender la Revolución Francesa*, Crítica, Barcelona.
- SOLER, R. (1980), *Idea y cuestión nacional latino-americanas*, Siglo XXI, México, 1986.
- SOLER, R. (1981), *Clase y Nación*, Fontamara, Barcelona.
- STALIN, (1977) *El marxismo y la cuestión nacional*, Anagrama, Barcelona.
- STALIN, (1977) *El marxismo, la cuestión nacional y la lingüística*, Akal, Madrid.
- STALIN, (1952) "Socialdemocracia y cuestión nacional", en Works, Vol.I (1901-1907), Foreign Languages Publishing House, Moscú.
- STODDART, D.R. (1986) *On geography*. Blakwell, Oxford.
- TORRES RIVAS, E. (1981), "La Nación: problemas históricos y teóricos". En: *Estado y política en América Latina* (Lechner, ed.), Siglo XXI, México.
- VARIOS AUTORES (1976), *El Marxismo y la cuestión nacional*, Ed. Avance, Barcelona.
- VERON, E. (1980), *A produção de sentido*, CUTRIX, San Pablo.

- WALLERSTEIN, I. (1974), *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI, México, dos tomos, 1987.
- WALLERSTEIN, I. (1980), "El futuro de la economía mundo", en: *Zona Abierta*, No.24, Madrid.
- WOLFE, A. (1977), *Los límites de la legitimidad*, Siglo XXI, México, 1980.
- WRIGHT, E.O. (1978), *Clase, Crisis y Estado*, Siglo XXI, Madrid, 1986.

SOCIEDAD, ESTADO Y GEOGRAFIA

MARTA I. KOLLMANN DE CURUTCHET
Instituto de Geografía UBA

Cuando recibimos la invitación y temario de este **II Seminario Latinoamericano de Geografía Crítica**, reflexionamos inmediatamente sobre el largo y, porque no doloroso camino que tuvimos que recorrer los geógrafos que iniciamos la carrera en esta Facultad, en la década de los cincuenta; en donde la **geografía política** apenas figuraba como una definición perdida. Curiosamente jamás figuró como otras disciplinas (geografía económica, geografía urbana, rural, etc.) en ninguno de los planes de estudio de la casa.

Buscando en algunas publicaciones argentinas (Daus, 1978) encontramos definida a la geografía política como ...“la encargada de estudiar fenómenos peculiares de la formación del Estado en relación con las condiciones geográficas”. La ambigüedad de la definición y su limitación reside en que se entienda por **condiciones geográficas**.

No es nuestra intención hacer aquí la historia de la evolución del pensamiento geográfico y de sus categorías conceptuales.¹

Nuestro enfoque para el tema que nos ocupa partirá de algunos axiomas que hoy consideramos básicos como guías metodológicas en el estudio de cualquier espacio (Pred, 1987):

- 1- El espacio es un hecho social, pues se construye socialmente.
- 2- Los sistemas espaciales son resultado de procesos sociales que los estructuran.
- 3- El espacio social es históricamente específico.
- 4- No existen sociedades sin relaciones de poder (Foucault).

Estos principios involucran una concepción holística de lo social, en donde lo político es una forma inseparable del todo.

El contenido de la noción **características geográficas** ha oscilado así desde una naturalización de la humanidad a una humanización de la naturaleza (Sayer, 1979).

El estudio del espacio socialmente construido implica que su organización o estructura es inseparable de la práctica social. En este contexto, el espacio es resultado de acciones, de relaciones conscientes realizadas por individuos, por grupos e instituciones; el espacio así construido reproduce la sociedad.

Entre los agentes institucionalizados de acción sobre las relaciones y apropiación de la naturaleza, tiene el papel preponderante el Estado y su Gobierno.

El Renacimiento marca el momento en que se inicia la discusión, desarrollada después por los ilustrados, sobre el Estado, sus atribuciones y su origen, por un lado y las normas jurídicas llamadas **naturales** y consideradas como inherentes a la sociedad humana, como por ejemplo el derecho a la propiedad privada, la herencia, la idea del progreso y la confianza en la razón. Su culminación la marcan los primeros teóricos del liberalismo: Hobbes y Milton, en el siglo XVII; Locke y Hume, en el siglo XVIII.

Mas allá de los matices con respecto al origen y límites del poder, derivados de sus conceptualizaciones del "pactum"², el interés se centró en el análisis de los **hechos fácticos precisos** (resultados de una elección, contenidos de una ley, la pobreza, etc.) y en el de los llamados **difusos** (concentración de la propiedad, alza de los precios, fusión de ciertos grupos sociales)³ (Romero, 1988).

El idealismo alemán de fines del siglo XVII (desde Kant y Hegel) va a agregar la idea de conciencia histórica y de la especificidad espacial de lo social, pero va a mantener como aquellos la idea del hombre individual y la fe en la iniciativa privada y sus derechos frente a la sociedad política, el Estado. De esta manera lo **moral** quedaba confinado a ... "la intangible conciencia del individuo" (Dotti, 1988).

En la práctica, la sociedad es estudiada como una biomasa. Las sociedades son descritas y distinguidas por sus tamaños (Malthus y el origen de los criterios de óptimos y máximos de población), sus tipos físicos, su dinámica interna (Ratzel y las migraciones), a veces distinguidas por sus instituciones, actividades o géneros de vida, sus obras técnicas, sus costumbres (Brunhes y los posibilistas) y como anecdótico, sus motivaciones, sentimientos, creencias, valores, actitudes, pautas y normas; pero no, y esto es lo significativo, como impulsoras y a la vez producto de la sociedad y de la praxis.

Las explicaciones son ecológicas y lineales, causa y efecto (conditio sine qua non) o la lo sumo funcionales (conditio per quam) que responden a un enfoque orgánico.

Las cuestiones sociales, como cuestiones políticas no entran en el campo de todos los individuos, quedan circunscriptas a pensadores aislados o a algunos círculos académicos. Se hace, como muchos han señalado, **ciencia apolítica**.

La participación política y lo psicológico como formas de vida social se descalifican. Los sentimientos, las pasiones, los sufrimientos de los hombres, las actitudes de la vida cotidiana no interesan, en cuanto no generan conductas racionales.

desde una conducta ecológica primero y acentuadamente economicista después (la **geografía analítica**). Aparecen recetas exitosas del desarrollo económico, desde la problemática del subdesarrollo y el colonialismo, en forma de modelos.

Al pensamiento social liberal de filiación filosófica positivista y empiricista, se le va a enfrentar el pensamiento socialista, como un movimiento político y económico de acción social.

Este movimiento representa en realidad un conjunto de movimientos sociales con multiplicidad de matices, en cuanto a visiones, ideologías y actitudes (comunismo, socialismo democrático, revisionista, reformista y anarquismo), pero de contenidos filosóficos tomados de la fenomenología, el existencialismo y el marxismo.

Su origen no es nuevo sino que ya aparece en el mundo griego bajo formas utópicas (La República de Platón), pero se convierte en una filosofía práctica, recién a partir de la Revolución Francesa (Conspiración de los iguales) y continua hasta la aparición del marxismo como movimiento de izquierda hegeliana. Con esto queremos señalar claramente que el pensamiento socialista ha formado parte de importante de la historia del mundo occidental. No consideramos oportuno indicar aquí los diversos programas políticos del pensamiento socialista, sino, apuntar aquellos principios, que a nuestro entender nos han enriquecido, por su modo particular de ver la realidad social y que son aceptados aun por aquellos que no se identifican con su ideología.

Así, a la idea del hombre individual dueño de su conciencia le opone la del hombre creado por la sociedad y sus circunstancias, hacedor de su individualidad a través de la sociedad misma.

La crítica de los marxistas al modo de producción capitalista señaló la raíz social de las relaciones económicas y planteó cuestiones sobre las relaciones entre estructura social y sistemas de creencias.

Los sistemas jurídicos, científicos, la filosofía, la moral, el arte y hasta la religión no pueden ser estudiados en abstracto, independientemente de las condiciones sociales, del marco temporal y espacial en el que han surgido.

A la idea de la evolución casi mecánica y natural de la sociedad, le opone la de la evolución dialéctica, en la que el hombre es el principal actor, siendo él el que construye su propia historia bajo condiciones directamente dadas y heredadas del pasado.

Hoy, ya sea que partamos de un estado liberal o socialista, con sus matices respectivos, todos reconocen que el objetivo del Estado debe ser **alcanzar el bien común** es decir ... "proporcionar a los ciudadanos las condiciones para lograr en plenitud sus aspiraciones y los medios para una vida digna" (Mordegliá, 1986).

La definición y alcance de este concepto es sin embargo relativa a una concepción política e ideológica del Estado, ya sea neutral, intervencionista o socialista y además, relativo a las circunstancias de tiempo y lugar en que aquel se ubique. Son

necesidades públicas aquellas que el Estado interpreta como tales, en un momento y lugar y no existen como tales solo por definición.

El Estado es la sociedad políticamente organizada y trasciende en el tiempo a sus gobiernos. Los gobiernos representan por un pacto a la sociedad, que no es un mero agregado de individuos; y lo que distingue a unos de otros, no son las definiciones de sus objetivos, sino el grado y el tipo de significación de sus interacciones. Es decir, como producen y negocian significados constitutivos de la acción y como estos significados se objetivizan en la ley.

La ley es un fuerte agente de reproducción o cambio social y en consecuencia de cambios espaciales.⁴

La ley es un artefacto social importantísimo formado e interpretado por agentes sociales, espacialmente situados; su interpretación en espacios específicos provoca prácticas sociales que pueden ser diferentes y hasta contradictorias.

La comunidad espacializada esta ligada por un conjunto de experiencias, presupuestos e ideologías que crean el marco de referencia para su interpretación. El espacio construido y vivido es a su vez importante en la conformación de estrategias interpretativas y de acción. (caso pago de peaje)

El crecimiento de la ciencia social moderna, aplicada a los problemas de los nuevos estados es la que ha puesto de relieve los mas severos problemas de los llamados países periféricos.

Ya se ha señalado el peligro de pretender aplicar leyes generales para todos los países y todos los tiempos, como si existieran motivaciones universales transferibles a todas las culturas.

La realidad muestra a los países latinoamericanos como capitalistas ya que ellos operan dentro de un modo capitalista de producción, pero en una situación de desventaja que agrava las diferencias sociales que devienen de la imperfección del sistema mismo. Las relaciones sociales del capitalismo invariablemente tienen expresión geográfica.

Las distintas formas de gobierno que se han ido sucediendo en ellos o bien han protegido los intereses del centro metropolitano y/o el de los grandes propietarios, creando sistemas abiertos; o el de los grupos urbanos industriales, creando sistemas cerrados, con respecto a su articulación mundial; o bien han sido invadidos por el corporativismo. Todos ellos se han manejado bajo las formas de un estado hegeliano, como ... "si la sociedad no tuviera espesor, aislando la política del resto de la vida social y cultural" (Claval, 1982) y con un manejo técnico de la racionalidad del Estado. La sociedad civil, en consecuencia, no se siente legítimamente representada y se comporta como una sociedad arcaica, que se niega a institucionalizar las relaciones de subordinación, sucediéndose tensiones políticas entre clases, grupos de interés y el gobierno. (Claval, 1982)

Se va generando así un sentimiento generalizado de incertidumbre y descreimiento en el futuro, en todos los niveles. Esta es una evidente manifestación de carencia de

intersubjetividad entre la sociedad civil y la política. Tal situación se ve agravada además por las fallidas políticas de desarrollo, unilaterales, de modelación economicista y descontexturadas en el espacio y sus tiempos.

Son así, gobiernos desinformados e ignorantes científica y socialmente, como lo demuestra la aplicación de las políticas de polos buscando una distribución mas racional del crecimiento; la de las leyes de radicación industrial y promoción agraria, imperfectas desde sus bases; la de las explotaciones mineras, surgidas de intereses nacionales dudosos (Zapla, Sierra Grande) o el manejo de catástrofes naturales como las inundaciones en la provincia de Buenos Aires, para dar algunos ejemplos.

Y es en este contexto, en donde observamos con optimismo, que los geógrafos, desde una concepción holística de la realidad social, constructora del espacio y teniendo como objetivo crear una intersubjetividad exitosa y concensuada entre la sociedad civil y el Estado como sociedad política, están preparados para:

- 1- Reconocer y definir la territorialidad de los distintos agentes en el espacio.
- 2- Señalar las relaciones sincrónicas y dialécticas que se visualizan en ellos.
- 3- Diagnosticar las limitaciones que se imponen a la operatividad del Estado:
 - a) desde el mismo espacio físico
 - b) desde sus agentes competitivos.
- 4- Aconsejar y crear un feed-back con el aparato legal para definir las competencias de nivel territorial entre las distintas jerarquías políticas del gobierno, en el marco de una definición consensuada del bien común y de las obligaciones que seran públicas y/o privadas.

NOTAS

- ¹ Sobre la evolución de categorías conceptuales hemos presentado algunas reflexiones a la VI Jornadas de Geografía. Universidad de Cuyo, Mendoza, 1990. Las mismas han sido sistematizadas y presentadas para su publicación en la revista Territorio. UBA, Fac. Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.
- ² Sobre los significados de los **contratos** o **pactum** y la evolución de los conceptos tales como **estado natural**, **sociedad civil**, **sociedad política** y **comunidad**, es interesante la síntesis lograda por Portantiero y De Ipola en la introducción a su Antología de pensadores sobre la Sociedad y el Estado.
- ³ Jose Luis Romero distingue dentro del orden factico histórico dos tipos de hechos: **precisos** y **difusos**. Los primeros se refieren a aquellos que en un cierto momento adquieren un "contorno definido"; los segundos a aquellos que carecen de fisonomía definida y tanto su principio como su fin son "vagos e indeterminados" ... "mas difíciles de asir y verificar", pero no por eso menos significativos en la estructuración del espacio.
- ⁴ Con esto queremos señalar la superación de un nivel groseramente técnico de la información, ya que su significación e interpretación dependen del marco específico de las estructuras sociales y del grado de integración de sus circuitos.

BIBLIOGRAFIA

- ANSALDI, W. y J.L. Moreno. *Estado y Sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*. Buenos Aires: Cantaro, 1989.
- CLAVAL, Paul. *Espacio y Poder*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- DAUS, Federico. *¿Que es la geografía?* Buenos Aires: Oikos, 1978.
- DEAR, M. y J. Wolch (eds). *The power of geography. How territory shapes social life*. Londres: Chwin-Hayman, 1990.
- DOTTI, J.E. "¿Qué es el iluminismo?" En *Espacios* UBA Fac. Filosofía y Letras. N° 4/5. 1988.
- GENES, Salvador. *Historia del pensamiento social*. Barcelona: Ariel, 1982.
- HOBSBAUMM, E. *La era del capitalismo*. Barcelona: Guadarrama, 1977.
- LANDES, David (comp.) *Estudios sobre el nacimiento y desarrollo del capitalismo*. Madrid: Ayuso, 1972.
- MORDEGLIA, Albacete y otros. *Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires: AZ editora, 1986.
- PRED, Alan. *Plan, practice and structure*. London: Polity Press, 1987.
- PORTANTIERO, C. y E. de Ipola. *Estado y sociedad en el pensamiento clásico*. Buenos Aires: Cantaro, 1987.
- ROMERO, J.L. *La vida histórica*. Buenos Aires: Sudamericana, 1988.
- ROMERO, J.L. *El ciclo de la revolución contemporánea*. Buenos Aires: Huemul, 1979.
- SANCHEZ, J.E. "Poder y Espacio". En *Geocrítica*, N° 23, oct. 1979.
- SAYER, Andrew. "Epistemología y concepciones de Población y Naturaleza en geografía". En *Geoforum*. Vol. 10, pp. 19-43.

GEOGRAFIA POLITICA E CIENCIAS SOCIAIS (um comentário)

LIA OSORIO MACHADO
Departamento de Geografia
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Não é um exagero afirmar que a geografia política é atualmente um dos campos mais dinâmicos da geografia. Existe um número considerável de pesquisas empíricas e um interesse manifesto em conhecer suas possibilidades de aplicação à interpretação de fenômenos contemporâneos. Enquanto isso a geografia humana parece se dissolver em múltiplas designações, mantendo como último bastião a denominação de cátedras e departamentos. Por outro lado, a geografia se "politizou", o que leva o geógrafo a perguntar se a geografia política mantém um campo próprio de investigação. O que permanece é a crítica de muitos geógrafos quanto a sua validade científica e social, principalmente quando é cada vez mais frequente não discriminá-la da geopolítica, noção que, até hoje, é associada por muitos ao determinismo físico ou social e ao imperialismo alemão. Não deixa de ser paradoxal, mas não surpreendente, que o termo geopolítico mantêm seu fascínio para um público bem mais amplo do que aquele em geral disponível para os trabalhos geográficos. Não só para o "grande público" mas para outros colegas das ciências sociais.

O propósito das páginas seguintes é apresentar, de forma breve e provisória, algumas das propostas que, em um momento ou outro, foram (são) reconhecidos como tendo contribuído para esse campo da geografia. Foi feita uma seleção, por força, subjetiva, de autores e de tópicos. O trabalho foi dividido em duas partes. Na primeira, se fará um breve repasse da geografia política clássica, que tem como eixo o estado soberano. Na segunda, são delineados alguns dos parâmetros atuais dos estudos em geografia política, com destaque especial para um dos tópicos em debate: "sistema mundial vs. sistema nacional".¹

1. O ESTADO SOBERANO COMO FUNDAMENTO DA GEOGRAFIA POLITICA

O desenvolvimento da Geografia política esteve intimamente ligado à constituição do estado moderno. O termo “geografia política” foi utilizado pela primeira vez, pelo economista (fisiocrata) francês Turgot (1727-1781), num intento de sistematizar as relações entre a geografia (como era então entendida) e o processo político (como era então entendido). Nada mais que um esboço (dez páginas), depois abandonado, era um intento de desenvolver a idéia de uma explicação geográfica do passado histórico e do presente político, uma explicação, segundo ele, que se fundamentaria na análise da conexão entre a geografia física e econômica e a distribuição da população no globo com sua divisão em estados.² O objetivo do Turgot, ao procurar articular o fenômeno político aos fatores e processos geográficos, era o de fornecer idéias ao governo francês para a elaboração da política de estado, estando sujeitas, portanto, às injunções de época e lugar.

O termo “geografia política” usado por Turgot recorda outro, bastante difundido desde o século XVII na Europa, - a “Política Aritmética ou “Geometria Política”. O inglês William Petty (1624-1687), considerado por alguns como um pioneiro da geografia política, foi, mais do que isso, um precursor, junto com os italianos, do uso da estatística como instrumento de controle e fortalecimento do Estado. Em obra póstuma (*Essays in Political Arithmetick*, 1691) teorizou sobre o tamanho territorial ótimo do estado, sugerindo que dependia de uma variedade de fatores físicos e humanos. Dependendo dos habitantes, se estabeleceria o tamanho mais adequado ao melhor aproveitamento dos recursos do território, permitindo, por conseguinte, a densidade populacional mais favorável. Atribuiu importância estratégica a altas densidades populacionais e, por isso mesmo, às cidades.

Também o militar francês Vauban (1633-1707), defendia a necessidade do “esquadrinhamento” do território, - a coleta e avaliação de informações sobre a base territorial do estado, principalmente as referentes a demografia e atividades econômicas, e sua representação cartográfica -, como base para a política de governo. Considerava como um problema a expressão matemática das relações entre os efetivos humanos e o espaço geográfico.³ Defendeu a necessidade do recenseamento por cabeça e não por “fogos”, como então se praticava; utilizou a noção de densidade de população e o inquérito de campo como instrumento de descrição e planificação, além de ter inventado a tabela por colunas.⁴ Vauban, por certo, tem um interesse particular para a história das políticas territoriais no Brasil: o sistema defensivo de fronteiras que desenhou para a coroa francesa (“sistema Vauban”) inspirou as fortificações construídas pelo governo português durante o século XVIII no Brasil.

Poderíamos considerar as contribuições de Turgot, Petty e Vauban como parte do pensamento que acompanhou a transição do estado territorial ao estado-nação na Europa.⁵ O conceito de território não permaneceu estático nesse contexto, mas não há

dúvida que o pressuposto era o interesse e a “razão” de estado. O que interessa ressaltar aqui é que esses precursores da geografia política tinham a intenção explícita de contribuir, com uma perspectiva geográfica, ao desenho das políticas de governo. Em trabalho recente, se identifica esta como sendo uma das tradições, a que originou maior número de obras, da geografia política, a outra sendo os estudos que tentam estabelecer relações mais duradouras entre política e geografia, evitando as recomendações de tipo partidário.⁶

Sem entrar na discussão de se é possível ou não uma geografia (política) independente de considerações ideológicas, nos interessa enfatizar uma outra linha de investigação que, se guarda relação com a gênese do estado, busca estabelecer uma articulação entre política e geografia numa “visão global”. Recuando no tempo, até o século XVI, encontramos a Jean Bodin (1520-1596), autor de uma obra política considerada como a mais importante da época em que se formam os grandes estados territoriais.⁷ Considerado como o teórico da “soberania” (poder supremo; onde há poder supremo há um estado), Bodin atribuiu especial importância no ambiente natural de cada “república” porque a comunidade, segundo ele, deve se ajustar a natureza dos lugares, e as leis humanas às leis naturais. Não é necessário enfatizar que o contexto em que desenvolve suas idéias é o do grande debate científico que seguiu a descoberta do “novo mundo”. Como outros de sua época, tentou equacionar sua perplexidade diante da diversidade humana atribuindo-a a influência do meio físico - a natureza não só limita nossa capacidade de fazer determinadas coisas mas também determina nossa vontade de fazer ou não essas coisas.⁸ O objeto maior de seus estudos era estabelecer uma relação científica, uma lei constante entre a natureza e as instituições civis e religiosas de cada povo. Sua “visão global” construída a partir das faixas de “clima” do planeta lhe levou a dedução de que os ambientes diversos estimulavam o comércio e a interdependência, especulando, por exemplo, que os povos do norte da Europa tendiam a se especializar na manufatura enquanto os do sul eram mais inclinados a contemplação e a filosofia.⁹ É evidente que durante todo esse tempo e mais além, os governos, pela mão dos funcionários e dos políticos iam tecendo a malha física/política dos estados, nem sempre acompanhada de uma reflexão teorizante sobre as ações implementadas. Tampouco os autores citados cobrem todos os estudos que trataram da relação entre a geografia com a política, o que uma investigação mais aprofundada da bibliografia americana e europeia seguramente poderá revelar.¹⁰ No entanto, e por isso aparecem em muitas das revisões existentes sobre os primórdios da geografia política, são representativos precisamente porque fundamentaram a relação construída entre geografia política e política de estado. Essa construção, que se propõe como científica, pertence ao final do século XIX, e está associada a institucionalização (acadêmica) da geografia e ao desenvolvimento geral das ciências sociais na Europa.

A Frederich Ratzel (1844-1904) se deve o primeiro livro-texto sobre geografia política (*Politische Geographie*, 1897).¹¹ Duas úteis introduções a sua obra mostram o

contexto histórico-científico em que foi escrita, e o leitor é convidado a consultá-las.¹² Nos limitaremos a assinalar um aspecto de sua concepção de geografia política para, em seguida, ver como o responsável pelo pensamento “possibilista” na geografia, Paul Vidal de la Blache, recebeu a contribuição de Ratzel, aproveitando para apresentar sua própria visão do que deveria ser esse novo ramo da geografia humana. Assim, escreve Ratzel na introdução de sua obra:

“Aqui a idéia que deu origem a este livro no qual os estados, em todos os estágios de seu desenvolvimento, são considerados como organismos que mantêm uma relação necessária como seu solo e devem ser por esta mesma razão estudados do ponto de vista geográfico.... Assim eles [estados] aparecem como formações espacialmente delimitadas e geridas no contexto de fenômenos que a geografia descreve, mede, desenha e compara cientificamente.... Se a geografia política não exige outros métodos que os da geografia, esta última deve ser completamente assimilada pelo observador dos fenômenos geopolíticos, se tornando para ele em aptidão da concepção espacial, um “sentido geográfico” comparável ao sentido histórico... Este sentido geográfico jamais faltou aos homens de Estado pragmáticos e caracteriza nações inteiras. Assim, o chamamos instinto de expansão, portanto de colonização, sentido inato da dominação; e lá onde se fala de instinto político sadio, pensa-se a maior parte do tempo, em uma apreciação correta dos fundamentos geográficos do poder político...”

Também Ratzel, com a intenção de estabelecer fundamentos teóricos da geografia (humana ou antropogeografia), buscava uma visão global”, só que ao invés do clima é a relação entre a posição espacial dos estados e sua natureza que constitui o elo de articulação. De fato, são as “leis do crescimento espacial dos estados” que tornaram famosa sua obra. Com elas pretendia fundamentar os motivos gerais da expansão territorial dos estados a partir de uma descrição (na impossibilidade de uma demonstração) comparativa de diversas regiões do globo. A geografia política deveria “ênfaticamente os casos semelhantes” ou seja, as regularidades, para poder formular leis científicas. No entanto, o que Ratzel deixou para a geografia política não foram as leis. Em primeiro lugar, a ação do Estado como elo fundamental entre a geografia e a política; segundo, um Estado concebido como racional, máximo representante da “cultura nacional”. Não se trata aqui de mais um caso de “servir ao estado”, nem somente de “fazer a guerra” do estado alemão. E toda uma concepção e matriz conceitual da disciplina que se quer forjar. E, apesar das críticas e dos estudos posteriores, não há dúvida que permanecem em grande medida, como fundamento da geografia política.

A concepção de estado de Ratzel como era, evidentemente, dele nem era nova. Ao relacionar o estado com a expansão territorial (“desejo/necessidade de terras”) Ratzel somente oferece outra formulação para o que havia sido evidenciado e teorizado pelos economistas políticos clássicos, o de que a propriedade (no caso, das terras) constituía a relação social fundamental do capitalismo e um dos princípios organizadores dos estados modernos.¹³

Tão importante quanto a relação da geografia com a política, parecia a Ratzel sua relação com a história. E porque? Nas palavras de Vidal de la Blache, ao comentar positivamente o aparecimento da obra de Ratzel em 1898, porque “a emancipação pela qual o homem se liberta pouco a pouco das condições locais, é uma das lições mais instrutivas que nos dá a história.” O geógrafo francês elogia a obra em, ao menos, três sentidos: primeiro, porque pensava que não havia nada mais fecundo para a geografia política do que o desenvolvimento contemporâneo do estudo físico do globo, e Ratzel tenta estabelecer essa relação; segundo, ao integrar no seu estudo o espaço ocupado pelas sociedades não civilizadas, Ratzel desenvolvia a necessária visão global da superfície terrestre que (pensava Vidal de la Blache), deveria caracterizar a geografia política; terceiro, a ênfase de Ratzel sobre o papel dos modernos meios de comunicação no crescimento das cidades e, portanto, na formação e consolidação do estado, mostrava que “o espaço estava em processo de se tornar uma força, depois de ter sido considerado durante muito tempo como obstáculo.”¹⁴

No período entre-guerras, o número de contribuições acadêmicas ao campo se amplia consideravelmente na Europa e nos Estados Unidos. Desde Otto Maull na Alemanha, a Albert Demangeon, Camille Vallaux, Jean Brunhes, e J. Ancel na França, e James Fairgrieve, Ellsworth Huntington, Isaiah Bowman nos Estados Unidos, os temas principais da geografia política “tradicional” foram sendo delineados: o estado e suas fronteiras, as fronteiras de povoamento, a capital, a nação e seu território, o regionalismo, a relação população/recursos, a posição geográfica e o papel da geografia na história dos povos.

No Brasil, nesse mesmo período, é interessante constatar que o impacto da geografia política foi praticamente insignificante se comparado ao da geopolítica. A linha de pensamento, que vinha se desenvolvendo desde o século anterior, era no sentido da organização do estado nacional, e a integração dos “espaços vazios” através da ação de um governo centralizado, projeto político, portanto, melhor expresso pela geopolítica do que pela geografia política.¹⁵

A maior parte da produção dos geógrafos políticos desse período tomava, explicitamente ou não, as idéias de Ratzel como referencial, nenhum deles chegando a formular um quadro conceitual alternativo. Richard Hartshorne e Jean Gottmann, no entanto, merecem destaque especial. A contribuição de Hartshorne à sistematização da geografia é conhecida pela maioria dos geógrafos, mas seus trabalhos no campo da

geografia política são quase sempre ignorados fora do mundo anglo-saxão. Para Hartshorne (1935), a geografia política deveria sim estudar as relações entre o meio físico e a organização política, principalmente o estado soberano, mas sem nenhum intuito de prescrição ou generalização de caráter científico mais do que duvidoso. Escolheu como adversários, aqueles inclinados ao determinismo geográfico,¹⁶ tanto norte-americanos como alemães. Porisso mesmo e ao contrário dos que lhe precederam, não incluía como parte do campo, os “fundamentos geográficos da história”, ou seja, o uso de argumentação “geográfica” como elemento explicativo da evolução histórica. Considerava como objeto de estudo dos geógrafos políticos (colocando-os firmemente no campo da geografia) a área e o espaço (entendido como contingencial), argumentando contra o estudo dos processos, objeto da disciplina da história. Depois da Segunda Guerra Mundial, preocupado em desvencilhar a geografia política da geopolítica (alemã), publicou uma série de artigos, defendendo a abordagem idiográfica e o enfoque específico para cada estado soberano.¹⁷

O mundo depois de 1945 é de uma outra grandeza escalar, se comparado com o pré-guerra. A intensificação da urbanização em todos os quadrantes, o crescimento e difusão das metrópoles, a velocidade dos avanços científicos e tecnológicos, e o agravamento das tensões sociais, são algumas das características visíveis de mudança social. Jean Gottmann foi dos poucos geógrafos sensíveis a esses eventos. Seus trabalhos mereceriam um estudo especial, impossível de ser resumido aqui. Com seus estudos sobre a metrópole, sua ênfase no papel da iconografia em geografia política e, principalmente, suas obras sobre o significado político do território, Gottmann permanece como uma fonte obrigatória em qualquer estudo de geografia política contemporânea.¹⁸ Mas é também depois da segunda guerra mundial que alguns novos tópicos, que iriam se tornar importantes para o campo da geografia política mais tarde, aparecem como eventos isolados. Entre esses novos tópicos, um em particular chama a atenção: as relações entre poder, técnica e ecologia humana. Dois de seus precursores, que poderiam ser considerados como pensadores de “transição”, tiveram impacto bem maior sobre os outros cientistas sociais do que sobre a comunidade dos geógrafos políticos. O primeiro é o cientista político Karl Wittfogel, cuja abordagem econômico-determinista parece hoje bastante caduca. Ligado originalmente ao grupo conhecido como “escola de Frankfurt” (teoria crítica/derivação do estado), foi bastante influente (EUA) na década de 50. Wittfogel escreveu pouco e hoje está esquecido, ignorado inclusive pelos geógrafos neo-marxistas norte-americanos. Sua aproximação com a geografia e a história se deve a busca de uma explicação para o crescimento e difusão de certos sistemas político-administrativos de governo; porisso seu estudo sobre os sistemas de irrigação asiáticos e sua possível relação com o “despotismo oriental”.

O outro cientista social, médico de formação, catedrático de geografia humana, é Josué de Castro. Com o anterior, tem em comum ter sido considerado na sua época

como um intelectual “de esquerda”, além de compartilhar do profundo e, no seu caso, inexplicável, esquecimento a que foi relegado pelos geógrafos brasileiros. Suas duas obras, *Geografia da Fome* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1951), tiveram um importante impacto político no exterior mais do que no Brasil, seu país natal.¹⁹ Afirmando que o dilema dos países como o Brasil era “pão ou aço”, sua análise do padrão alimentar das regiões brasileiras mostravam qual é a grande questão social do mundo contemporâneo.

2. ALGUNS PARAMETROS ATUAIS PARA A GEOGRAFIA POLITICA

Nas duas últimas décadas ocorreram mudanças significativas no campo da geografia política, se for tomado como base a bibliografia produzida pela geografia acadêmica nos países de língua latina e anglo-saxônica. Os motivos aos quais se atribue essa mudança variam de acordo com a comunidade de geógrafos considerada mas, de qualquer maneira, esteve vinculado a uma revisão geral da disciplina da geografia. Mesmo sem aprofundar esse último tema, é possível destacar, segundo uma visão “interna” da geografia, em primeiro lugar, o movimento de alguns geógrafos no sentido de romper com o isolamento intelectual da disciplina, reconhecendo seus laços com as ciências sociais e exatas, e sua dívida com os filósofos da ciência.²⁰ Em segundo, e de maneira complementar, a necessidade de abrir caminhos conduzentes a novas perspectivas profissionais em um momento de crise da “geografia dos professores”.

Do ponto de vista “externo” à disciplina, a revolução científico-tecnológica, seu impacto social, político e econômico, e suas consequências epistemológicas, levou, de um lado, as ciências sociais no seu conjunto a procurar responder, com propostas teorizantes, às novas injunções da realidade social; de outro, estimulou os praticantes das ciências exatas e de filosofia da ciência a desenvolver uma séria crítica a ciência moderna.²¹

De outra natureza mas também com impacto sobre a revisão dos fundamentos da disciplina geográfica, principalmente na sua vertente de “geografia crítica”, foi a ilusão com as teorias da modernização e o surgimento dos modelos de centro-periferia e de desenvolvimento desigual.²²

Na década de 70, dois geógrafos franceses, Yves Lacoste e Paul Claval, e um franco-suíço, Claude Raffestin tiveram um papel importante na revisão do temário da geografia política. Sem dúvida os acontecimentos de “maio de 68” na França, o “marxismo científico” (Althusser, Poulantzas), as teses de M. Foucault sobre a relação entre saber e poder no ocidente, os debates sobre o desenvolvimento desigual e a teoria da dependência, ambos formulados por intelectuais do “Terceiro Mundo” com importante participação de sociólogos e economistas franceses, assim como outros eventos da

época, criaram um “clima intelectual” favorável ao aparecimento de novas propostas teorizantes nas ciências sociais.

O elo entre as propostas dos três geógrafos citados é a categoria sócio-político do poder, apesar da abordagem (e problemática) ser bastante diversa. Não é estranho, evidentemente, à geografia política e, principalmente, à geopolítica, a questão do poder. Mas as teses do filósofo político Michel Foucault deram-lhe outro direcionamento. Em primeiro lugar, o poder não pode ser circunscrito às infraestruturas e estruturas de poder vigentes (por exemplo, o aparato estatal com suas armas repressivas e jurídicas). Segundo, não se pode ignorar que o estado (e as organizações privadas internacionais), apesar da onipotência de sua infraestrutura, dista muito de chegar a ocupar todo o campo das relações reais de poder (governabilidade). Terceiro, o estado só pode operar com base em outras relações de poder já existentes (microfísica do poder).

Ora, se o poder é uma relação social, e histórica, seria possível ao geógrafo intervir em situações de conflito, não só impulsionando a política do estado, como em geral era colocado pelos defensores do *status quo*, mas oferecendo instrumentos para as populações insurgentes. Em outras palavras, a geopolítica poderia ser um instrumento não só dos dominadores mas dos dominados. Ao fazer um estudo geográfico do bombardeio norte-americano aos diques do rio Vermelho na guerra do Vietnã, como conselheiro do governo de Hanoi, Yves Lacoste rompeu com a idéia de que a geografia só servia para fazer a guerra ao lado do estado dos proprietários. E como se tratava de uma situação de conflito internacional, envolvendo meio físico e processos políticos, não hesitou em utilizar o termo geopolítica. A alteração da imagem da geopolítica, principalmente entre seus críticos históricos (a então poderosa “esquerda” parisiense), permitiu a mercantilização do termo entre o grande público e o próprio “establishment” francês, no mais puro estilo moderno.

O foco das críticas de Lacoste eram as pesquisas dos economistas que tratavam do desenvolvimento desigual somente à nível mundial. O nível de abstração necessário à uma análise na escala planetária forçava os pesquisadores a desconsiderar as diferenças políticas, ideológicas e o papel das condições naturais. Com isso, diz Lacoste, os habitantes dos países do “Terceiro Mundo” se arriscam a esquecer suas próprias especificidades em nome de um modelo teórico geral. Propoe assim, uma “geografia ativa” (P. George), fundamentada em diferentes níveis de análise (do planetário ao local e vice-versa), a partir do mapeamento do maior número possível de fenômenos em diferentes escalas.²³ Apesar da proposta de Lacoste ser operativa e enfatizar a necessidade de especificar as diferenças da configuração espacial segundo a escala geográfica de análise, não consegue resolver o problema da articulação entre os fenômenos considerados a cada escala. De qualquer maneira, é uma proposta interessante que reúne instrumentos e conceitos familiares aos geógrafos, ao mesmo tempo que desenvolve na geografia a famosa proposta de Henri Lefebvre de que “o espaço é política”.²⁴

A ruptura conceitual com as teorias de modernização, a opção por modelos de tipo centro-periferia e desenvolvimento desigual buscavam explicar a estrutura de relações de poder entre os diversos países no momento em que se tomava consciência do êxito parcial dessas teorias em alguns países (SE asiático, México, Brasil, Nigéria). Por outro lado, uma “crise” era identificada no próprio núcleo do capitalismo mundial: crise do “fordismo” e grandes sindicatos e partidos de esquerda, das grandes aglomerações urbanas, das grandes potências, etc. O “grande” estava em crise exceto o “grande capital”.²⁵

Era crise de todo um sistema, e/ou uma reestruturação gigantesca das forças produtivas com o domínio crescente das relações capitalistas de produção? A “modernização” havia excluído não somente áreas geográficas do planeta mas também setores consideráveis da população nos “países centrais” e naqueles que haviam atingido certo êxito econômico, dos benefícios do desenvolvimento econômico. O que se destacava era a crescente internacionalização do capital: a mobilidade o havia transformado em “capital mundial”, com estratégias planetárias e não mais centrado no estado-hospedeiro. As grandes empresas multinacionais se caracterizam pela concentração - de capital-mercadoria (comércio), capital financeiro (bancos), e capital produtivo (empresas) -, associada a descentralização espacial, indicando que o mercado e a lógica de tomada de decisão se dava a nível mundial.

Teríamos aqui não mais uma escolha e sim uma imposição da “visão global”, já que sem ela estaria prejudicada a compreensão dos eventos nas outras escalas geográficas. Uma visão global que define como elo de articulação entre a geografia e a política não mais o “clima”, nem o estado soberano, nem tampouco o estado-nação, e sim o grande capital corporificado nas grandes empresas multinacionais.

O interesse em conseguir uma ruptura conceitual com as teorias de “Modernização” e assim possibilitar o desenvolvimento de novas teorias para guiar as investigações da emergência e desenvolvimento do capitalismo, da industrialização, e dos estados-nação, foi o objetivo de diversos estudos na década de 70. Selecionamos um deles, por ser um projeto intelectual de grande magnitude e fonte de debates bastante interessantes entre os cientistas sociais, principalmente sociólogos, historiadores, cientistas políticos, e geógrafos políticos.²⁶

Immanuel Wallerstein: economia-mundo e sistema capitalista mundial

“Foi no século XIX e início do XX que as estruturas organizacionais das ciências do homem que usamos atualmente foram fixadas. Em 1800 as categorias (ou disciplinas) que hoje são padrões - história, economia, sociologia, antropologia, ciência política - não

existiam como conceitos... O processo mais ou menos tortuoso através do qual certas combinações de preocupações e conceitos tomou formas particulares resultou em grandes debates "metodológicos" que às vezes escutamos sob a rubrica, "filosofia da história". Dentre os debates, um dos mais influentes foi entre os denominados conhecimento nomotético e idiográfico, entre a possibilidade e impossibilidade de generalizações sobre o comportamento humano, entre universalistas e os particularistas... Grosso modo, os universalistas foram designados para os departamentos de economia, sociologia e ciência política, e os particularistas aos departamentos de história e antropologia... Subjacente a institucionalização dominante do grande cisma metodológico - universalista vs. particularistas -, acontecia, como em geral ocorre, um escondido mas importante consenso, o conceito da sociedade individual como unidade básica de análise... A diferença chave entre o desenvolvimentismo e uma perspectiva de sistema mundial está no ponto de partida, a unidade de análise. Uma perspectiva de sistema mundial assume que a ação social se dá numa entidade, no âmbito da qual existe uma divisão de trabalho, e busca descobrir empiricamente se tal entidade está ou não unida política e culturalmente, indagando teoricamente quais as consequências da existência ou não-existência de tal unidade... Tem havido até agora, duas formas básicas de sistemas mundiais. Como uma das formas tem como protótipo um sistema político unificado, chamaremos esse tipo de "império-mundo", em contraste como o outro tipo que se define precisamente pela ausência de tal unidade, a "economia-mundo".²⁷

O leitor deve desculpar essa longa citação, mas ninguém melhor do que o próprio autor para explicitar sua proposta conceitual e crítica. Num trabalho anterior²⁸, Wallerstein concentrou-se em explicar a estrutura e funcionamento do capitalismo como um sistema econômico mundial, considerando os estados soberanos como sendo uma "das estruturas organizacionais entre outras no âmbito de um único sistema social".²⁹ Na perspectiva da economia-mundo, a internacionalização do capital, por exemplo, seria um novo momento da existência da economia mundial capitalista que continuaria a reproduzir uma estrutura de tipo "centro-periferia".

Afora as críticas de alguns historiadores, que implicaram com o excessivo uso de fontes secundárias, os debates mais interessantes que provocou se deram em torno das propostas teóricas:³⁰ a) o uso da teoria e da linguagem de sistemas para construir um "modelo" histórico é anacrônico; considerar os eventos históricos como reforço ou ameaça ao "sistema" implica numa série de argumentos teleológicos; b) o aspecto dinâmico do sistema é reduzido ao produto dos processos de mercado - crescimento comercial, recessão mundial, e expansão das trocas à novas áreas do planeta -, e às possibilidades de inovação tecnológica, em vez de considerar as relações entre classes produtores e classes apropriadores do excedente social; c) a ênfase demasiada na estabilidade do sistema, onde os eventos se reforçam entre si para sua manutenção - padrões de divisão do trabalho e relações entre estados em diferentes posições

econômicas permanecem desde o século XVI, mesmo tendo o sistema se expandido geograficamente, e a posição dos países no sistema ter se modificado; d) a redução das estruturas e políticas de estado aos interesses da classe dominante, dificulta a explicação da diferenciação do poder e das políticas econômicas entre os estados e, principalmente, ignora variáveis importantes como quadros institucionais pré-existentes, ameaças de rebelião e pressões geopolíticas; e) superestimar os investimentos externos nos processos de acumulação interno aos países; f) as estruturas estatais não podem ser reduzidas às relações entre grupos de estado - centro, semi-periferia e periferia -, principalmente se essas relações são definidas em termos de fluxos de mercado, desconsiderando as mudanças nas estruturas políticas e de classe peculiar a cada estado.

Seria então o caso de uma oposição entre "sistema" mundial e "sistema" nacional? Colocado de outra maneira: a unidade preferencial de análise para uma crítica às teorias de modernização deve ser o estado ou as relações entre o conjunto de estados, como colocado por dois geógrafos políticos num curto debate a respeito de seus respectivos livros e artigos?³¹

Para os geógrafos e outros cientistas sociais da América Latina a questão pode soar como antiga: Gramsci e Poulantzas, Hobsbawm e Braudel, Hilferding e Lange, Weber, são "descobertos/encobertos" e traduzido de diversas maneiras. Tão antigo é o debate a respeito da via "estruturalista" e via "processos/agentes sociais" para a compreensão e explicação da mudança social.

É evidente a insuficiência do debate entre sistema mundial vs. sistema nacional, na geografia política como fora dela. Da mesma maneira há problemas com a aportação de Wallerstein. Se tomarmos o caso da América Latina, e mesmo de outros países do sul do equador, foi constatado os limites da atração da mão-de-obra barata para os capitais internacionais e nacionais. Não é o "baixo salário" mas a lucratividade do investimento (taxa de lucro no país) que decide a direção do fluxo de entrada e saída de capital. Por outro lado, muitos, senão a maioria dos países do "Terceiro Mundo" mantêm-se alijadas dos circuitos de capital para investimento, apesar dos salários baixos e grandes bacias de mão-de-obra.

O maior problema da noção de economia-mundo, como foi apontado acima, refere-se ao político. Infere-se uma consequência política - a menor necessidade e o enfraquecimento do estado-nação nas situações mais díspares. É possível comparar o "enfraquecimento" relativo dos estados latino-americanos, e mesmo a tentativa de "mercado-comum" na área, com a necessidade de se reduzir ou modificar a noção de soberania nacional na Comunidade econômica européia (que alguns autores denominam de Europa Sociedade Limitada para enfatizar a estratégia de "fechamento" e não de abertura ao mercado mundial)?

É possível sequer admitir a possibilidade do estado perder importância diante de grandes empresas levadas a condição de "força autônoma" quando o que fundamenta o estado, como sabemos, é a propriedade, e esta não foi abolida?

Não caduca a noção de centro/semi-periferia/periferia na medida que os conflitos sociais, mais do que entre “leste e oeste” ou “norte-sul”, se dão no interior de cada país, seja qual for sua posição na “economia-mundo”, conflitos e lutas que se dão de forma segmentada, e cuja ideologia não guarda relação com as matrizes ideológicas do século XVIII-XIX?

NOTAS

- 1 O leitor pode encontrar uma bibliografia razoável de estudos em geografia política em M. Busteed, “The developing nature of Political Geography”, M. Busteed (ed): *Developments in Political Geography*, 1983.
- 2 Cf. J. Gottmann: “The background of geopolitics”, Separata da *International Political Science Review*, 1942, p. 199.
- 3 A geografia como ciência físico-matemática, desde o Renascimento até o século XVII, esteve associada a resolução de muitos dos problemas essenciais da revolução científica: ver H. Capel, *Geografía y Matemáticas en la España del siglo XVIII*, 1980.
- 4 Cf. J. Gottmann: “Vauban and Modern Geography” *Geographical Review* 34:120-128, 1944; N. Broc, *La Géographie des Philosophes*, 1974: 221-224
- 5 O estado territorial foi uma forma de ordenamento político que se desenvolveu na Europa desde o século XVI; outra forma de ordenamento político foi o estado-nação (século XVIII-XIX), fundamento da teoria do estado moderno. A passagem do senhorio do terreno (feudal) para a soberania territorial (séc. XV ao XVI), ao estado como “ordem política”, e ao conceito de sociedade civil, são considerados como marcos na gênese do estado moderno, sem dúvida vinculada ao desenvolvimento do capitalismo na Europa. Cf. P. Schiera: “Estado Moderno”, N. Bobbio et alli. *Diccionario de Política*, p. 425-431
- 6 M Busteed, o autor em questão, denomina essa segunda tradição de estudo acadêmico de cunho liberal, defendendo a tese de que a geografia política tem uma história, estrutura e metodologia distinta do resto da Geografia: M Busteed: “The developing nature of political geography”, M. Busteed (ed): *Developments in Political Geography*, 1983: 1-67
- 7 Cf. N. Bobbio: *La teoria de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, p. 80.
- 8 Cf. L. Eristof: “The origin and evolution of geopolitics”, *Jour. Conflict Resol.* 4(1), 1960, p. 18.
- 9 Cf. A. Gerbi, *La disputa del nuevo mundo*, p. 45-52. Gerbi mostra a longa linha de filósofos políticos que se estende até o século XVIII, interessados em relacionar os regimes políticos ao clima.
- 10 Por exemplo, o pensamento de David Hume, Thomas Jefferson, Jeremy Bentham. No Brasil, as obras de Andre Rebouças e Silvio Romero.
- 11 Halford Mackinder, geógrafo britânico e contemporâneo de Ratzel usou o termo geografia política em um artigo publicado em 1890: “The physical basis of political geography”. Ver W.H. Parker. *Mackinder. Geography as an aid to statecraft*, 1982, onde o autor traça a trajetória de Mackinder desde sua carreira como professor de geografia (época em que escreveu o artigo) a consultor do governo, quando desenvolve seu papel de “geopolítico”, apesar de jamais ter se considerado como tal.

- ¹² Nos referimos a introdução de M. Korinman a *La Géographie Politique*, seleção de escritos de Ratzel, edição francesa de 1987, e a introdução de A. C. Moraes e Ratzel, seleção de escritos de Ratzel, edição brasileira de 1990. Essa última reúne fragmentos da antropogeografia e de outros trabalhos, incluindo o da "lei do crescimento espacial dos estados" que pertence a sua Geografia Política. São complementares, portanto, sendo que a introdução de Moraes me parece mais rica porque explora sua relação com a história do pensamento geográfico e da ciência.
- ¹³ A insistência em se ver a questão da expansão territorial praticamente nos mesmos termos de Ratzel e seus seguidores, sem desvelar criticamente seu sentido histórico, é muito comum; por exemplo, em artigo de 1984 o geógrafo "neo-marxista" Neil Smith, inaugurando uma série de ensaios sobre geógrafos políticos do passado, escreve: "A política de expansão territorial era a política do nacionalismo e, no caso da expansão colonial, do racismo. Assim, novamente, não é surpreendente que se a geografia política deve sua proeminência a importância da expansão territorial, os mais proeminentes geógrafos políticos tenham sido ardentes nacionalistas como H. Mackinder e K. Haushofer". O próprio objeto do artigo, o geógrafo norte-americano I. Bowman, foi autor de um trabalho sobre as frentes pioneiras no mundo cujo conteúdo essencial é a apropriação de terras/expansão territorial, que sequer é mencionado no artigo, preferindo-se suas obras de "visão global" a partir dos interesses norte-americanos. Cf. "Political geographers of the past. Isaiah Bowman: political geography and geopolitics", *Political Geography Quarterly* 3 (19:69-76, 1984)
- ¹⁴ Cf. P. Vidal de la Blache, "La Géographie politique. A propos des écrits de M. Frédéric Ratzel", *Annales de Geogr.* v. 7, p. 97-111, 1898. La Blache só lamenta a forma dogmática com que se apresentam as proposições de Ratzel, o que não estaria de acordo com a relatividade dos fenômenos (p. 99).
- ¹⁵ Destacam-se, nesse sentido, as obras de Paulino José Soares de Souza, Tavares Bastos, Oliveira Lima, Euclides da Cunha, Hildebrando Accioly, Alberto Torres, Oliveira Vianna e Nestor Duarte. O principal defensor da elaboração de um projeto geopolítico para o país foi Everardo Backheuser, Difusor das ideias de Ratzel e das dos geopolíticos franceses, membro ativo das principais instituições dedicadas a estudos geográficos da época (Sociedad de Geografía, Conselho Nacional de Geografia), sua contribuição mais difundida foi a proposta de redivisão territorial do Brasil. Ver *Problemas do Brasil* (1933). Dessa mesma época, outros estudos geopolíticos: Mario Travassos: *Projeção continental do Brasil* (1931); Leopoldo da Fonseca, *Geopolítica* (1940)
- ¹⁶ Até onde sei, não existe um estudo específico dos debates sobre o determinismo sob a ótica da história do pensamento geográfico. Os ecos desse debate aparecem em trabalhos antigos de geografia e geopolítica mas não teve prosseguimento nas últimas décadas. De qualquer maneira, é preciso consignar o determinismo geográfico ao problema geral do determinismo versus indeterminismo na filosofia da ciência, como foi observado por L. Kristof. op.cit. p. 27.
- ¹⁷ Por exemplo, R. Hartshorne: "Political Geography in the modern world", *Jour. Confl. Res.* 4(1): 52-66.

- ¹⁸ Gottman é um escritor prolífero; além das duas obras principais *Politique des états et leur géographie* (1952) e *The significance of territory* (1973) publicou uma larga série de artigos, principalmente no *Geographical Review*, *World Politics*, e *International Review of Political Sciences*.
- ¹⁹ Seus livros foram traduzidos para 24 idiomas.
- ²⁰ Os laços são antigos, mesmo que desconhecidos pela maioria dos geógrafos em sua prática, ver H. Capel, *Filosofia y Ciencia en la Geografía Contemporánea*. De acordo com esse autor, "la comunidad de los geógrafos es un ejemplo de una comunidad científica construida a partir de factores claramente sociales, y no como resultado de necesidades específicas del conocimiento científico", H. Capel: "Institucionalización de la geografía y estrategias de la comunidad científica de los geógrafos", *Geocrítica*, 8 e 9, 1977; nesse sentido, parece traçar um limite às possibilidades da geografia desenvolver propostas teóricas próprias.
- ²¹ Ver H. Capel, *Filosofia y Ciencia en la Geografía Contemporánea*, p. 248-253. Dentre essas debates críticos: negar a idéia de fatos independentes de teoria (S. Toumlin, T.S. Kuhn, I. Lakatos); afirmar a necessidade de uma pluralidade de métodos e de uma teoria do "erro" (P. Feyerabend); introduzir a dimensão do tempo para destruir a idéia de uma "razão única" (I. Progogine, I. Stengers); uma das conclusões resultante é a de que o conhecimento é um processo, possuindo uma dimensão diacrônica ou histórica.
- ²² A literatura sobre modelos de desenvolvimento é bastante ampla, entre os autores cujas obras tiveram grande difusão: G. Myrdal: *Une économie internationale*. 1958; A. G. Frank: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (1967); A. Emmanuel: *L'échange inégal* (1969); H. Brookfield: *Interdependent development*, (1975); S. Amim: *El desarrollo desigual*, (1976); J. Friedmann; *A general theory of polarized development* (1967). Essas obras são, em grande medida, devedoras das obras de F. Perroux e A. Hirschmann, do grupo da CEPAL/ONU (Chile), reunidos em torno de R. Prebisch, C. Furtado, O. Sunkel, Pedro Paz; e de pesquisadores latino-americanos como M. Santos e A. Roffmann.
- ²³ Cf. Y. Lacoste: "Différents niveaux d'analyse géopolitique: du planétaire au local et du local au planétaire", UGI-CNB, Latin American Regional Science, vol. 2, p. 241-244, 1982.
- ²⁴ Cf. H. Lefebvre: *Espacio y política*, p. 59.
- ²⁵ Ver, por exemplo, M. Santos. *L'espace partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*. 1975; A. Lipietz, *Le capital et son espace*, 1977.
- ²⁶ Peter Taylor, autor de vários trabalhos em geografia política, editor do *Political Geography Quarterly*, publicou um manual. *Political Geography. World Economy. Nation-state and locality*. Londres. 1985, fundamentado na obra de I. Wallerstein. Possivelmente, a linha de Taylor/Wallerstein e os projetos a ela associados tem a intenção implícita de competir com as propostas geopolíticas de Yves Lacoste e um grupo de geógrafos franceses no mercado editorial, com vantagem ainda para os últimos. O impacto das estratégias institucionais dos geógrafos na produção científica dessa disciplina é tese desenvolvida por H. Capel. "Institucionalización de la geografía y estrategias de la comunidad científica de los geógrafos",

Geocrítica, 7 e 8, 1977. Ver também: M. Santos: "Para que a geografia mude sem ficar a mesma coisa". *Bol. Paul. Geogr.*, 59, p.5-22, 1985; S. Andreski, *Las ciencias sociales como forma de brujería*, 1973; P. Bordieu: "Le Nord et le Midi: contribution a une analyse de l'effet Montesquieu", *Actes Res. Scien.Soc.* v. 35, p. 21-27, 1980. Essa observação em nada detrata, evidentemente, a obra de Wallerstein.

²⁷ I. Wallerstein, "A world system perspective on the social sciences", I. Wallerstein, *The Capitalist World Economy*, 1979, p. 152-164. (trad. L. Machado; ênfases do autor).

²⁸ I. Wallerstein, *The Modern World System*, 2 vol., 1974/1980.

²⁹ Op.cit. p. 7. A noção de que o estado soberano configurava uma das estruturas de poder, concorrendo como outras não é de Wallerstein; foi antecipado nos trabalhos de cientistas e filósofos políticos italianos, como Norberto Bobbio, para citar um autor contemporâneo.

³⁰ Nos baseamos aqui em T. Skocpol, "Wallerstein's world capitalist system: a theoretical and historical critique", *Amer.Jour.Sociol.*, v. 82(5): p. 1075-1090, 1977; M. Gottdiener e N.Komninos (ed): *Capitalist Development and crisis theory: accumulation, regulation and spatial restructuring*, 1989.

³¹ Micheal Dear defende a primeira abordagem: "Editorial comment. Theory and object in political geography", *Pol.Geogr.Quater.* 5 (4): 295-297, 1986, baseando-se num artigo que obteve êxito em sua época, entre os anglo-saxões: M. Dear e G. Clark: "The state and geographic process: a critical review", *Environ. and Plan. A*: 10: 173-83, 1978. Peter Taylor, ao contrário, argumenta que a) as formas e funções do estado não se derivam somente da análise das relações sociais contidas no interior de suas fronteiras; b) o necessário não é somente uma "teoria do estado" mas uma teoria dos estados para explicar a multiplicidade de estados; P. Taylor: "Review of Clark and Dear. State apparatus: structural language of legitimacy". *Progress in Historical Geography* 9 (3): 465-67, 1985.

MOVIMIENTOS EMANCIPADORES: LUCHAS POLITICAS CONTRA EL ESTADO, ¿DENTRO O FUERA DE EL?¹

ZILÁ MEZQUITA
Departamento de Geografía
Universidad Federal de Rio Grande do Sul

1. INTRODUCCION

La emergencia de movimientos sociales a partir de las décadas del 60 y 70, tanto en las economías capitalistas denominadas adelantadas, como en el llamado "Tercer Mundo", es un hecho innegable. Muchos análisis han sido realizados, incluyendo observación participante, respecto de movimientos sociales. La intención del presente trabajo no es presentar un estudio de caso, aun cuando muchas de las hilaciones aquí expuestas se hayan apoyado en uno que proporcionó contacto enriquecedor con la realidad. Tampoco es objetivo presentar una revisión acerca de lo que ha sido escrito sobre movimientos sociales. Hay una cuestión ligada a ellos que, salvo juicio mejor, no ha sido suficientemente debatida. Se trata de cuestionar si estos movimientos en su conjunto, se constituyen en poder paralelo, alternativo al Estado y aún dándole la espalda, ignorándolo o hasta repudiándolo; o si establecen vínculos con él. Y siendo afirmativas la respuesta, cabe preguntar sobre la naturaleza de esos vínculos.

En el presente trabajo se pretende exponer y discutir el punto de vista de Poulantzas, Offe y Laclau -tres politicólogos marxistas- en lo que respecta a la concepción del Estado, la naturaleza de los movimientos sociales y su posición frente al Estado. Se busca, entonces, presentar algunos elementos que auxilien para comprender su emergencia en Europa y en el Brasil. En el caso de este país, se traza un rápido esbozo de la realidad brasileña de manera de aclarar la comprensión del contexto en el que se sitúan.

Hoy, movimientos emancipadores² brotan dispersos por el territorio nacional, tanto los que se refieren a la formación de nuevos estados en la federación, como los referidos principalmente a la creación de nuevos municipios, que proliferan en el interior de los estados actuales. Sin duda, en un país de urbanización acelerada, donde 70% de la población ya vive en áreas urbanas, en varios espacios diferenciados (Mesquita, 1988, p.10), este hecho traerá varias consecuencias. Pero no son ellas las que serán examinadas aquí. Lo que se ensaya es el esbozo de un referencial teórico iniciado anteriormente y ahora complementado con premisas de Laclau. Se trata, no obstante, de una primera aproximación a un recorte político-económico explicativo para tales reivindicaciones territoriales.

2. LA NATURALEZA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU POSICION FRENTE AL ESTADO, SEGUN POULANTZAS, OFFE Y LACLAU

En la tradición marxista-leninista, el partido revolucionario se presenta como la forma de expresar y vehiculizar las demandas. El tiene un papel dirigente por excelencia en la construcción del socialismo. La emergencia de nuevos sujetos políticos colectivos -los movimientos sociales- defendiendo reivindicaciones específicas junto al Estado *sin* la mediación partidaria, es el hecho nuevo que se ha constituido en un desafío para los analistas sociales. En los tres autores mencionados se busca evidenciar: la posición de cada uno frente al Estado; su punto de vista sobre los movimientos sociales en relación con el Estado; y las contribuciones de su pensamiento y críticas a él.

2.1. El Estado según Poulantzas

Inicialmente se puede afirmar que en Poulantzas el Estado aparece como la condensación de una relación de fuerzas entre las clases, no siendo "una cosa-instrumento que se rapiña, ni una fortaleza que se penetra a través de estrategias, ni una caja fuerte que solo se abre por la fuerza: él es el centro del ejercicio del poder político" (Poulantzas, 1981, p.296). Preconiza -fiel a Marx y Engels- la desaparición del Estado, lo que se dará en una perspectiva global bajo dos procesos actuantes: la transformación del Estado y de la democracia participativa, y el desarrollo de la democracia directa de base y del movimiento de autogestión.

2.2. Los movimientos sociales y su relación con el Estado en Poulantzas

Para él, la toma del poder en una vía democrática para el socialismo se efectiviza como "un desarrollar, fortalecer, coordinar y dirigir los centros de resistencia difusos de que las masas siempre disponen en el seno de las redes estatales, creando y desarrollando luchas en ellas, de manera tal que estos centros se transformen, en el campo estratégico que es el Estado, en los efectivos centros de poder real" (Poulantzas, 1981, p.296). Sin embargo, advierte que no se trata solo de insertarse en las instituciones estatales para simplemente utilizar sus recursos. Enfatiza las luchas populares en tanto desarrollo de movimientos y proliferación de dispositivos de democracia directa de base y de centros de autogestión. Y aclara: "Esas luchas y movimientos, por más políticos que sean, aun cuando se coloquen fuera del espacio físico del Estado, no serán extra-Estado: ellas están de cualquier modo, siempre situadas en su campo estratégico (...) Integrarse o no hacerlo en los aparatos de Estado, hacer o no el juego del poder, no se reduce a escoger entre una lucha externa y una lucha interna" (Poulantzas, 1981, p.298). La lucha política de clases es factor determinante como momento decisivo del cual depende la forma del Estado (según Laclau, en Lechner, p.49). De esto se deduce porqué para el autor la *transformación del Estado* no sólo es la modificación de la base económica, sino que constituye el momento decisivo en la transición al socialismo. No obstante, es solo por la articulación entre dos tentativas: -la de la transformación de la democracia representativa y la del desarrollo de formas de democracia directa de base o movimientos de autogestión, que es posible evitar el estatismo autoritario.

2.3. Contribuciones de su pensamiento y críticas

Su contribución representó una innovación en el pensamiento marxista, sacudiendo una cierta ortodoxia rígida y dogmática en el empleo de ciertos conceptos tales como "dictadura del proletariado", que paralizaban el ideario marxista, impidiéndole no solo denunciar al estatismo de la Social-democracia y del Socialismo real, (especialmente el stalinista), sino también abrir los ojos para la realidad emergente después de los años 60 que requería nuevas interpretaciones. En el caso de la Socialdemocracia, Poulantzas demuestra el estímulo de la misma en la emergencia de la sociedad de masas. Critica la pulverización del poder, los "micro poderes" de Foucault, por dar la espalda al Estado en tanto realidad cuyo peso no puede ser ignorado en las complejas sociedades actuales. Mientras tanto, todavía habla de lucha de *clases* en una sociedad tan diversificada, lo que sorprende, a partir de valorizar la emergencia de nuevos sujetos sociales dado que, según él mismo, toda la contradicción es un campo de lucha a ser

resuelto. Un aspecto que tal vez merezca reparos es que aun cuando enfatice que la burguesía no es un bloque cohesionado en el poder y hasta resalte fracciones de clase dominantes, no llega a analizar en cuánto las clases dominadas tampoco son un bloque cohesionado. Apenas se limita a denunciar que el Estado trabaja para la división y desorganización de las masas populares, transformando la pequeña burguesía y las clases populares campesinas en clases de apoyo, lo que impide su alianza con la clase obrera. Y aún más: no llega a evidenciar en cuánto esta última también se ha acomodado ante los beneficios proporcionados por el Estado del Bienestar Social, posibilitándole medios de ascenso socioeconómico.

Laclau critica a Poulantzas (en Lechner, p.49-50) apuntando dos efectos paradójicos en su obra, que lo condujeron a una concepción instrumental del Estado: primero, que a nivel estructural, una formación social carece de unidad total, puesto que en el Estado hay una multiplicidad de micro-políticas; y segundo, que la unidad del Estado se encuentra en los intereses de la fracción monopólica dominante. La crítica me parece impropia porque Poulantzas concibe al Estado como un *campo* de fuerzas donde las luchas nunca se terminan y, por lo tanto, se desarrollan en un *proceso* constante de "pierde/gana", donde también están en juego los intereses de las capas populares. Aún cuando afirme la naturaleza de clase del Estado llevado a privilegiar los intereses de las clases dominantes en la fracción monopólica, o su carácter contradictorio, sugiere que no es sólo eso. Para Poulantzas él es también el *locus* de reivindicaciones de clases populares, a través de los dos procesos antes mencionados. Laclau, auxiliado por Jessop (en Lechner, p.51) también indica ambigüedad en la concepción de lo económico y lo político en Poulantzas. Esto hasta puede ser verdad; sin embargo la ambigüedad que nos interesa en esta discusión sobre nuevos sujetos sociales, es que él presenta las luchas sociales como lucha de *clases* y en el transcurso de su obra reconoce los variados segmentos de población involucrados directamente en una lucha de clases, como lo prueban sus palabras: "Para que la izquierda consiguiese motivar ese amplio movimiento, sería necesario que ella dispusiera de los medios y que especialmente que acaparase las nuevas reivindicaciones populares en estos frentes que son llamados a veces, muy equivocadamente de "frentes secundarios" (lucha de las mujeres, lucha por el medio ambiente, etc.) (Poulantzas, 1981, p.304). Por lo tanto, parece apresurada la observación de Laclau (en Lechner, p.51), de que en la concepción de Poulantzas el sujeto es bien preciso: las clases sociales. Lo que me parece es que él no llegó a incorporar a su propósito teórico, donde realmente el concepto central es el de la lucha de clases, estos "frentes" cuya actuación observaba interfiriendo en la realidad. Su mención a ellas tiene más un carácter normativo para la actuación de la izquierda. Con todo, Laclau tiene razón cuando afirma que reducir los antagonismos a la lucha de clases, impide la tarea teórica de determinar la especificidad de los antagonismos. No queda duda, mientras tanto, que la obra de Poulantzas sirvió para

reinstalar el debate sobre las luchas políticas colectivas: - si deben ser o no *contra* el Estado; si están fuera o dentro de él, o con él imbricadas.

2.4. El Estado según Klaus Offe

Sintéticamente, para este autor no estaríamos hoy lidiando con "el" Estado, y sí con una maraña de aparatos estatales y agencias políticas en conflicto (Offe, 1984a, p.305). Analizando al Estado del Bienestar Social de las sociedades avanzadas, señala sus límites al indicar sus efectos: el peso del sector público no productivo sobre el sector privado, llevando a una carencia crónica de inversiones de capital, superposición de la ética del trabajo y opresión de la clase media independiente por los impuestos elevados y la inflación creciente.

2.5. Los Movimientos Sociales y su relación con el Estado

Según Offe, los movimientos sociales integran una de las tres prácticas de la participación y representación que tienden a superar, restringir y someter al sistema partidario (Offe, 1984b, p.367). En ellos se incluyen los movimientos étnicos, regionalistas, urbanos, ecológicos, feministas, pacifistas y de jóvenes. Todos comparten dos características: 1) el denominador común de su organización es un sentido de identidad colectiva; 2) no exigen *representación* sino *autonomía*. Por lo tanto los movimientos se organizan para renovar la mediación entre la acción social y la manifestación política de voluntades, buscando la expresión de una identidad colectiva y de la conciencia política, y la inclusión de esa diferenciación percibida en el mundo cotidiano. Aun más: Offe ve a los movimientos sociales como una *reacción* frente a las acciones promovidas por el Estado y por el capital: "no se trata de residuos de viejas identidades sino de la percepción de nuevas identidades colectivas, que se basan menos en tradiciones particularistas (como por ejemplo las patrióticas) y más en 'intromisiones' del Estado y del capital dirigidas contra segmentos de la población, esto es, en el caso de que tales segmentos hayan sido alcanzados conjuntamente por estas 'intromisiones'. En este sentido, la 'regresión' de movimientos sociales de protesta en lo que respecta a las competencias abstractas y generales del ciudadano, que no adhieren a ninguna identidad específica, no representarían meramente un acto de reafirmación de autointerpretaciones colectivas tradicionales y sí, por sobre todo, el recurso a nuevas formas de autointerpretación" (Offe, 1984a, p.306). Por lo tanto desenmascara el sentido de identidad social implícita en estos movimientos.

Otro aspecto interesante que Offe nos presenta son las tres características que esas luchas demuestran: (1°) ellas son excesivamente "locales" y discontinuas tanto espacial y temporalmente, como en cuanto al tema y a los protagonistas; (2°) ellas buscan intereses "generales" contrastantes con lo cotidiano de los protagonistas, de lo que es un ejemplo el movimiento contra las usinas nucleares; (3°) el frente de lucha es "muy restricto" y "muy amplio" en exceso para que efectivamente sea posible la formación de un "bloque" relevante en términos de categorías de poder, limitándose a "agitaciones" aisladas, a pesar de y por el hecho de estar tematizando intereses elementales de la vida de la población como un todo (Offe, 1984a, p.308-9). Estas tres características podrían explicar la extrema fragmentación estructural de los conflictos locales que los hacen rechazar formas institucionales conducentes a la unificación. Offe cree que la forma político-partidaria podría relacionar los campos de conflicto temática, espacial y socialmente aislados por la racionalidad que les es común. Este "brazo parlamentario" sería una oportunidad para testear la legitimidad de los intereses generales que proclaman (Offe, 1984a, p.311).

2.6. Contribuciones de su pensamiento y críticas

El aspecto más interesante de su contribución al análisis de los movimientos sociales es el descubrimiento de una identidad colectiva, en la que las funciones políticas no son simplemente diferenciadas, generalizadas y especializadas en un Estado integrador, sino que por el contrario, son incluidas en el mundo cotidiano. Lo que representaría, según él, la percepción de nuevas identidades colectivas en busca de nuevas formas de auto-interpretación. Esta búsqueda parece existir realmente en *algunos* movimientos sociales; sin embargo, ¿no sería temerario generalizarla, extendiéndola a todos los movimientos sociales? Los movimientos regionalistas y separatistas de los que hay ejemplos en la propia Europa (Cataluña, País Vasco, etc.) y aquí en el Brasil, como se verá más adelante en los movimientos emancipadores ¿tendrán también esta impronta de buscar nuevas formas de auto-interpretación?

Offe afirma incluso que los "intereses vitales" defendidos por los movimientos sociales, o son aquellos que están siendo alcanzados por intromisiones concretas del Estado y del capital. En el caso de Brasil, aun cuando también exista esta afinidad en las motivaciones (ver movimientos ecológicos, y el movimiento contra la Usina de Angra dos Reis) me parece que hay otras motivaciones inexistentes en Europa, de las que son buen ejemplo los movimientos por la vivienda y los propios movimientos emancipadores cuyo móvil aglutinador más frecuente es la queja de que *no están siendo atendidos* en sus necesidades básicas: escuelas, transportes, puestos de salud, hospitales). En suma, parece que no es posible envolver en un mismo conjunto a todos los

movimientos "extraparlamentarios", como él los llama, y de ellos extraer afirmaciones extensibles a todos.

En este caso se incluye su generalización de que "el pensamiento y la acción de esos movimientos no es una utopía 'progresista' sobre cuáles de las manipulaciones sociales deseables deben ser alcanzadas, y sí una utopía conservadora de cuáles son los elementos no negociables que no deben ser amenazados y sacrificados en nombre del 'progreso'" (Offe, 1984b, p.368). ¿Quién puede afirmar que la insurgencia contra la construcción de usinas nucleares, o contra mayores dotaciones presupuestarias tipo "guerra de las galaxias" o contra la devastación de la Amazonía, sea una utopía "conservadora"? ¿No será que ella hasta podría representar una conciencia social mayor respecto de cómo el Estado y los políticos profesionales toman decisiones en nombre de la sociedad?

Otro aspecto, aún cuando no sea propiamente una crítica, es una duda que las siguientes palabras suscitaron: "...en diversos estados capitalistas, muchas observaciones analizaron el proceso vigente de desparlamentarización de la política pública y la concomitante sustitución de formas de representación *territorial* por formas *funcionales*" (Offe, 1984b, p.368). ¿Estaría siendo substituida la representación territorial por la corporativista? Entonces, ¿puede deducirse que los movimientos sociales territoriales están predestinados a la extinción?

Tales observaciones no invalidan la pertinencia de su afirmación respecto del carácter objetivamente "local" de los conflictos que los condena a una "falta de perspectiva" también objetiva, en tanto no fuera posible, por un lado, relacionar estos conflictos entre sí, preservando su respectiva especificidad; y por otro, mostrar a los propios actores el denominador común de sus acciones (Offe, 1984b, p.308).

2.7. El Estado según Laclau

Apuntando a la crisis de la concepción marxista tradicional del Estado por la disolución de la hegemonía de la "economía", por el colapso de la oposición base/superestructura sin una conceptualización correlativa de lo "político" y por la imposibilidad de afirmar el carácter homogéneamente clasista de los sujetos sociales, Laclau -incluyéndose entre los neo-gramscianos-, apoya su concepción del Estado sobre el concepto gramsciano de hegemonía. Según él, la unidad o separación de los elementos de una formación social resultan de prácticas hegemónicas concretas y no de los dictámenes de leyes universales derivadas de una infraestructura omnipotente. El Estado es el factor de cohesión social de una formación social. Consecuentemente, la forma del Estado define las articulaciones básicas de una sociedad y no sólo el campo limitado de una superestructura política. Para él, esta es la concepción del Estado

integral, donde el campo del Estado y de la política asumieran una mayor amplitud de la que permitiría una mera concepción del Estado como superestructura.

2.8. Los Movimientos Sociales y su relación con el Estado

Este Estado integral, apoyado sobre el principio de la hegemonía, no se agota en la admisión de que la lucha se extendió a toda la sociedad civil sino que reclama una mayor especificidad y profundidad en el análisis de las diversas formas de articulación hegemónica en que se envuelven los sujetos sociales. Esto supone, para Laclau, un avance teórico más profundo en la determinación de la "articulación diferencial de elementos" que cimiente la cohesión del sistema social actual y, consecuentemente, su crítica (Laclau, en Lechner, p.57). Todas las consideraciones siguientes se refieren a otro trabajo suyo, en el que profundiza el análisis teórico (Laclau, 1986), y que intentaré aquí resumir, a pesar de la complejidad de las interrelaciones conceptuales que propone.

- 1°) Comienza criticando el paradigma tradicional de conflictos sociales por ser diacrónico-evolucionista e incluir tres características: a. la determinación de la identidad de los sujetos por categorías pertenecientes a la estructura social; b. el tipo de conflicto en un paradigma diacrónico-evolucionista es dependiente de un movimiento de la Historia; c. la pluralidad de espacios del conflicto social está reducida a un espacio político unificado y la presencia de los agentes es concebida como "representación de intereses".
- 2°) Muestra la transformación actual frente a las condiciones vigentes en el siglo XIX, donde la prioridad era privilegiar las relaciones de producción, debido a la larga jornada de trabajo, al acceso limitado de los trabajadores a los bienes de consumo y a la necesidad imperiosa de una participación social general como resultado de los bajos salarios. La transformación de esto debilitó los lazos entre las variadas identidades del trabajador en cuanto productor, consumidor, agente político, etc.
- 3°) De allí surge su constatación de que el concepto de "luchas de clases" no es correcto ni incorrecto, sino totalmente insuficiente para describir los conflictos sociales contemporáneos.
- 4°) Niega la posibilidad de que la presencia de los agentes sociales en otros niveles pueda ser concebida como una "representación de intereses". En consecuencia, este modelo pierde su viabilidad. Lo "político" deja de ser un nivel de lo social, transformándose en una *dimensión* presente, en mayor o menor escala, a lo largo de toda la práctica social.
- 5°) Critica la distinción "en sí/para sí" respecto de la asimetría fundamental entre la conscientización efectiva de los agentes y la que debería haberles correspondido a

ellos, de acuerdo con sus intereses históricos, pues considera esta distinción una reafirmación de los "intereses", con el racionalismo que le es implícito.

Entonces, presenta sus premisas teóricas para pensar lo nuevo y lo específico dentro de las nuevas formas de lucha y resistencia, a través de las siguientes categorías analíticas:

Discurso - se refiere al conjunto de posiciones diferenciales o estructura, posición de sujeto ocupando lugares diferentes al interior de una estructura. Afirma la necesidad de partir de la noción de sujeto como un agente descentralizado, destotalizado, y reitera que nada garantiza la separación entre las diferentes posiciones del sujeto, porque es imposible establecer una conexión necesaria y *previa* entre ellas, en que pesen esfuerzos constantes para establecer entre ellas conexiones variables e históricamente contingentes.

Articulación - se refiere a una conexión contingente y sin predeterminación. Esta categoría asume especial relevancia porque, según Laclau, la efectivización de un potencial de una sociedad más libre, más democrática, más igualitaria, dependerá en gran medida de las formas de articulación definidas ente las diversas exigencias democráticas.

Prácticas hegemónicas - consisten en prácticas articuladoras que operan en un campo cruzado sucesivamente por proyectos articuladores antagonistas. Esclarece, además, que el concepto de hegemonía supone el de antagonismo y que la política sin articulación y hegemonía se vuelve imposible. La transición para esta nueva forma de política implica un cambio decisivo: la transformación del papel del imaginario.

El imaginario político - corresponde al conjunto de significados que en el ámbito de un determinado complejo ideológico-discursivo, operan en un *horizonte* o sea, como el momento de totalización equivalente de varias confrontaciones y luchas parciales.

Lo social - está construido por la limitación parcial de los efectos de lógicas contradictorias. Nunca puede ser enteramente constituido como positividad; hay pluralidad e inestabilidad en lo social, siendo el antagonismo uno de los factores que concurren a subvertir la positividad de lo social.

Respecto de la democracia de los movimientos sociales, se expresa así: "El potencial radicalmente democrático de los nuevos movimientos sociales reside en sus

exigencias implícitas de una visión indeterminada y radicalmente abierta de la sociedad, en la medida en que cada acuerdo social 'global' representa solamente el resultado contingente de operaciones de trueque entre una pluralidad de espacios, y no una categoría básica, la cual determina el significado y los límites de cada uno de estos espacios" (Laclau, 1986, p.46).

2.9. Contribuciones de su pensamiento y críticas

Escapa al ámbito de este trabajo comentar la discusión que Laclau propone sobre las teorías marxistas del Estado (Laclau, en Lechner), aunque hubiese alguna consideración para hacer. Ya se comentó algo sobre sus críticas al pensamiento de Poulantzas. Lo que parece es que la visión instrumental del Estado fue una de las que más se impregnó en el marxismo (ver por ej., García Pelayo, 1977, p.15 citado por Ricardo Campa). Sin querer hacer una apología del pensamiento de Poulantzas, es preciso reconocer que su obra fue escrita en una época (1968-78) en que los movimientos sociales emergían con efervescencia en Europa. Por lo tanto, las situaciones además de complejas, probablemente no estaban muy claras, lo que no quiere también decir que hoy lo estén mucho más. Lo que importe es que las críticas de Laclau a Poulantzas surgen en otra dirección más: - la visión economicista dentro del Marxismo, cuyo eje era el rígido énfasis en las relaciones de producción privilegiadoras de la infraestructura como determinante, y a la cual Poulantzas (1981) parece no afiliarse. Al contrario, también le realiza críticas. Lo que parece es que Laclau, al establecer una "discusión" con Poulantzas, recibió -en parte- sus influencias. Por ejemplo: la idea de Poulantzas de que las luchas sociales atraviesan al Estado y, aún las que se sitúan fuera de su espacio físico están de algún modo vinculadas a él, no tiene nada opuesto a la concepción de Laclau (evidentemente gramsciana), de un Estado integral. Claro, es correctísimo su llamado de atención de que las luchas sociales de hoy tienen cada vez menos un carácter clasista.

Pero lo que deseo recalcar de Laclau, son sus críticas a conceptos aceptados tradicionalmente. Un buen ejemplo es el de *representación de intereses*, imbuido en el antiguo paradigma de conflictos sociales, que privilegia el nivel económico con el racionalismo que interpreta todas las cosas a través de una óptica economicista. Dada la pluralidad de identidades de los sujetos sociales de hoy día, esta categoría explicativa se ha vuelto tan inadecuada como la de "clases" en el campo de las luchas sociales.

Tales críticas parecen haberle descubierto la necesidad de desarrollar una teoría de las articulaciones y de las lógicas sociales y otra de la producción de sujetos sociales, así como clarificar el campo conceptual en lo que se refiere a las ideas de contradicción y antagonismo (Laclau, en Lechner, p.59). La primera y la última tarea pareciera que el autor ya estuvo encarándolas en su trabajo ulterior (Laclau, 1986).

De todo lo que fue expuesto hasta aquí, puede percibirse un punto en común entre los tres autores. Todos parecen reconocer que categorías de análisis monolíticas como "el" capital, "el" proletariado, "la" burguesía, "la" clase obrera, "la" lucha entre "clases", "el" Estado; ya no tienen, en este final de siglo, poder interpretativo (y mucho menos, a mi juicio, posibilidades predictivas) para explicar razonablemente la complejidad de las sociedades occidentales contemporáneas.

3. LOS LLAMADOS "NUEVOS SUJETOS SOCIALES" Y LA REALIDAD BRASILEÑA

La comprensión de los "nuevos sujetos sociales" en el Brasil pasa necesariamente por una interpretación de la realidad en que emergieron. En los países en que se produjeron los análisis que hemos discutido, desde el punto de vista de la política partidaria, el contenido era el de la socialdemocracia; y desde el punto de vista del Estado, se trataba de un contexto de Estado del Bienestar Social, cuyo paradigma político se encuentra hoy exhausto, en palabras de Klaus Offe (1984b, p.380). Mientras tanto, su plazo de implementación fue suficiente para provocar las transformaciones sociales mencionadas por Laclau, que desembocaron en una distribución de renta mucho más igualitaria, al punto de llegar a disolver la identidad de clase de los asalariados y facilitarles el tránsito al consumismo.

En el Brasil, por el contrario, la naturaleza del Estado ha sido otra³. Autoritario y centralizador por largos periodos (Tavares, 1982) y estructuralmente patrimonialista (Schwartzman, 1988), en los últimos veinticinco años se basó en un modelo económico cuya premisa básica fue: "acumular para después repartir". Este Estado generó varios efectos sobre la economía y la sociedad brasileña. Uno de ellos fue la agresiva modernización a que la agricultura y la industria fueron sometidas en las tres últimas décadas, que resultó en un intenso proceso de internacionalización de la economía. Fue también generadora de nuevos espacios diferenciados y frecuentemente superpuestos en el territorio nacional (Mesquita, 1988). Sobre la sociedad, el proceso represor post '64 y la larga transición a la democracia (Bitoun, 1988) además de acentuar una distribución de renta extremadamente desigual, en la que el 50% menos rico disminuyó en casi 5% su renta en veinte años, y el 10% de los más ricos aumentó en 11,3% su renta en el mismo periodo (Mesquita, 1988, p.12-13), también contribuyó para la gestación de movimientos sociales.

Sobre la naturaleza de los mismos puede afirmarse que en su mayoría se vinculan a la reivindicación de necesidades básicas, mucho tiempo atrás resueltas por el Estado del Bienestar Social europeo, tales como: vivienda, salud, transporte, etc., agudizadas por la mala distribución de renta y por una inflación galopante y deteriorante de los salarios. A estos hechos viene a sumarse otro: la transnacionalización de la economía, cimentada

en el desarrollo desigual y combinado, valiéndose de la diferenciación espacial, construye hoy una nueva división internacional del trabajo⁴. Uno de sus efectos es el avance irrevocable de los sistemas de comunicación por los cuales los sujetos sociales están sometidos a un conjunto similar de impactos que pueden provocar actitudes semejantes. A ello puede agregarse el "efecto demostración" que estos medios de divulgación se encargan de provocar.

Sin embargo, hay un hecho muy importante, peculiar de los movimientos sociales en el Brasil. Me refiero a la relación tradicional entre Estado y Sociedad en el país, cuya diferenciación no permite una simple transposición de los análisis de situaciones europeas. El problema teórico a discutir es: cuál es el marco referencial que nos permite entender la pluralidad de las relaciones entre "sociedad civil" y "sociedad política"⁵, y cómo ellas se expresan a través de los así llamados nuevos sujetos: los movimientos sociales. Dada la diversidad que ellos presentan, es necesario reducir el foco de análisis. El problema "empírico" es, entonces: cómo, en la actual coyuntura de la sociedad brasileña, se constituyen los movimientos emancipadores que claman por reivindicaciones territoriales, en tanto integrantes de los movimiento sociales, y qué relaciones mantienen con el Estado.

4. MOVIMIENTOS EMANCIPADORES EN EL CONTEXTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

La primera cuestión postulada remite a una discusión con los autores ya examinados, en una tentativa de esbozar un marco conceptual consistente. Poulantzas (1981, p. 130 y 131) reitera que "las reivindicaciones de autonomía nacional y de Estado propio de la era moderna significan, en la historicidad capitalista, reivindicaciones de una historia propia". Sin querer caer en un reduccionismo conducente a afirmar que todo es apenas una cuestión de escala y que, por lo tanto, las reivindicaciones por la autonomía local también son reivindicaciones de una historia propia, es interesante que Offe (1984a, p.297), refiriéndose a una dialéctica de las formas de relación política y de los medios de organización de la democracia de masas del Estado del Bienestar, denuncia una tendencia de destrucción o "descaracterización" de la identidad de los sujetos, provocada por las formas políticas de relación predominantes y una subsiguiente reacción en procura de *afirmación y defensa de esa identidad*. Y agrega (p.303): "A lo que parece no son agregaciones de ciudadanos abstractos, sino colectividad de vida social, cuyos miembros se definen y se reconocen unos a los otros en la perspectiva de su participación en esas colectividades... (...) Frecuentemente categorías "naturales" movilizadas para conceptualizar un "nosotros" unificador, además de simples semejanzas culturales o económicas sirven como puntos de cristalización de la identidad

colectiva y de la conciencia política". El autor incluye el regionalismo en el mismo conjunto de ejemplos de este fenómeno, cuyos criterios particularistas, a su modo de ver, no los especializan en obtener o defender el "derecho de gobernar" o el "ejercicio del poder" y sí en conquistar posiciones de antipoder económico, político y cultural (Offe, 1984a, p.304). Esta "formación" que Offe imprime a todos los movimientos sociales, no me parece válida ni aquí ni en Europa. Tengo en mente los movimientos separatistas europeos, así como las reivindicaciones territoriales del Brasil. Se busca una identidad colectiva, sí, y tal vez explicada en el Brasil por la "descaracterización" consecuente de la agresiva modernización de los últimos 30 años. No obstante, es discutible que no busquen el "derecho a gobernar" a nivel local o el "el ejercicio del poder". En la propia Europa, véase el ejemplo del regionalismo catalán que condujo a un "gobierno autónomo" dentro de España. Tal vez fuese más correcto afirmar no un carácter determinante (como Offe deja implícito) sino *posible*, de búsqueda de nuevas identidades sociales, de reconocerse como sujetos, de hacer en fin su propia historia. Asimismo porque el fuerte peso de las formas heredadas del pasado sustentan mecanismos de dominación no sólo por la enorme capacidad de las oligarquías⁶, sino imbuidos hasta en procesos inconscientes y en el lenguaje cotidiano, como sugiere Laclau (en Lechner, p.57). En este sentido la visión neo-gramsciana de Laclau parece teorizar dialécticamente mejor sobre la realidad: "Por un lado, hay una tendencia en el sentido de autonomía de parte de posiciones separadas del sujeto; por otro, existe la tendencia opuesta en fijarlas a través de prácticas articuladoras, como momentos de una estructura discursiva unificada. Estos dos momentos son contradictorios: Llevadas al extremo, la lógica de la articulación y la lógica de la autonomía son contradictorias." (Laclau, 1986, p.44).

En consecuencia, en el caso del problema "empírico" antes mencionado, tal vez sea más oportuno afirmar que los movimientos separatistas nacionales, y que los que hacen reivindicaciones de emancipación territorial, frecuentemente están impregnados por una ideología territorial en la afirmación de una identidad colectiva. Sin embargo, nada autoriza a realizar la generalización de que esta identidad sea nueva, dado el peso de valores tradicionales culturales y políticos, algunas veces conducidos por fracciones sociales dominantes a nivel local y regional, que se articulan con las fracciones sociales dominadas. En este sentido, podría decirse que tales movimientos son *sociales* por involucrar de alguna forma toda la población con varias identidades de sujeto, pero esta no es una condición suficiente para denominarlos movimientos *populares*, en la acepción generalmente atribuida a esta palabra, o sea: emanar de las fracciones sociales dominadas de la población. Tal vez una forma más apropiada sería afirmarlos como expresión de identidades sociales nuevas o tradicionales. Si se aceptara el carácter contingente, no predeterminado y contradictorio de las prácticas hegemónicas en la estructura discursiva, que nos descubre Laclau, podría concluirse que el campo donde se expresan identidades sociales nuevas o tradicionales es el laboratorio donde se

procesa el imaginario político y social. En el caso de los movimientos por reivindicaciones territoriales es en este laboratorio que se producen cambios espaciales indicadores de una verdadera regionalización⁷ o sea: de la actuación de procesos sociales sobre el territorio que pueden alterar la estructura regional hasta en su forma. Esta se concretiza por la creación de nuevas ciudades incorporadas a la red urbana, aunque la regionalización no se procesa solo a través de la forma.

Consideremos ahora otro aspecto teórico del problema "empírico": ¿qué relaciones mantienen esos movimientos emancipadores con el Estado? Ciertamente que, al contrario de la generalización de Offe, ellos no se sublevan contra intromisiones del Estado o del capital, y mucho menos pretenden conquistar posiciones como anti-poder económico, político y cultural. Al contrario, lo que todo indica, lo que pretenden las fracciones sociales dominantes locales a través de articulaciones y alianzas tanto en la esfera local como en la estatal de gobierno, es crear un "Estado" local capaz de hacerse cargo de los bienes del sector público en nombre del progreso y del desarrollo local. Esto puede conducir a la hipótesis de que estas fracciones sociales buscan por un lado preservar al Estado patrimonialista⁸ y por otro, buscar articulaciones con miras a la representación, lo que puede generar o no resistencias en las demás fracciones, hipótesis calcada de las formas de organización social en el Brasil (Schwartzman (1988, p. 150): "En la medida en que existen en la sociedad brasileña dos polos principales de organización social -la de tipo privada capitalista y la de tipo patrimonial-burocrático- el juego político, cuando se da, expresa esa contradicción estructural, en la forma de dos "estilos" de actuación y participación política -"representación" y "cooptación"- (lo que significa, obviamente, que no existe ni una ni otra cuando el sistema de participación política no puede manifestarse)".

Como parte del largo período de represión política generalizada por el cual pasó el país en los últimos años, a partir de 1967, por una ley⁹ del gobierno central, fueron suspendidas todas las reivindicaciones de emancipación en el territorio nacional. Estas demandas reprimidas ayudan a explicar el creciente incremento pro emancipador que se verifica ahora. Sin embargo los dos polos de organización social y sus respectivos "estilos" de actuación y participación política parecen ofrecer un apoyo interpretativo para el papel que ejercen las fracciones sociales dominantes regionales en los procesos de reivindicación territorial. Ellas quieren traer los equipamientos y beneficios del aparato de Estado para la región, de manera de: 1) generar empleos urbanos vía servicios públicos, cuando el sector industrial se muestra incapaz de hacerlo en la medida de las necesidades, lo que se revela como una excelente oportunidad para ejercer "autónomamente" la vieja política de clienterismo; 2) los empleos públicos así generados, serían distribuidos nepóticamente, aún cuando algunos fuesen reservados a las fracciones sociales medias y bajas vía cooptación en el juego de trueques políticos, pero también como forma de asegurarles una renta que facilite la adquisición de terrenos

urbanos que serían loteados por los propietarios de la tierra. Obviamente, estos integran las fracciones dominantes.

En el caso específico del área de análisis, el noroeste del Planalto Sur-Rio-grandense, se supone que a estas intenciones viene a sumarse otra: facilitar un estadio más avanzado de implantación del CAI-regional: Complejo Agro-Industrial Regional.

Aun queda por presentar un reparo: la inclusión de aspectos económicos en esta tentativa de ensayar un esbozo teórico explicativo para los movimientos emancipadores no contradice la crítica justificada de Poulantzas y Laclau al economicismo. Sin embargo, se espera que ella no conduzca al extremo opuesto: el de ignorar lo económico. Primero, porque existe realmente en la sociedad y, en tal sentido, no puede ser suprimido. Segundo, porque la realidad, más que una sola, es multifacética y una de estas facetas es lo económico. De esta manera se pretende justificar la inclusión de aspectos económicos vis a vis con los políticos en los mapas conceptuales que integran este trabajo. Respecto a estos mapas, ellos pretenden evidenciar gráficamente la red conceptual desarrollada y discutida, con sus respectivas interrelaciones.

En el mapa conceptual n°4 se buscó incluir aspectos de la realidad política y social brasileña que aparentemente han tenido una influencia más decisiva sobre los movimientos emancipadores que ahora emergen y se multiplican. No hubo, sin embargo, una preocupación por presentar un cuadro completo y acabado de esta realidad.

5. SINTESIS DE LA DISCUSION

Desde el punto de vista teórico, después de discutir las posiciones de Poulantzas, Offe y Laclau, se optó por analizar los movimientos de reivindicaciones territoriales con el auxilio de las premisas elaboradas por Laclau (1986) referentes a una teoría de las lógicas sociales y de las articulaciones, que -se espera- los mapas conceptuales consigan expresar. Tal esfuerzo constituye un ensayo preliminar, sin completar; y de tal forma se espera que sea considerado. Aún así, y tal vez por eso mismo, algunos aspectos presentados y posteriormente discutidos merecen ser destacados:

1°) Los movimientos sociales, y en especial los movimientos por reivindicaciones territoriales, pueden ser considerados como un canal de expresión de identidades sociales. Sin embargo nada nos autoriza a afirmar que sea solo el afloramiento de nuevas identidades. Las tradicionales, fundadas en formas arcaicas de hacer política, emergentes a través de dos antiguos estilos: la cooptación y la representación, dejan de manifiesto una permanencia simultánea.

- 2°) Los movimientos emancipadores no pueden ser encuadrados entre aquellos que vuelven la espalda al Estado e intentan constituirse como un anti-poder. Al contrario, ellos parecen estar sirviendo de vehículo a fracciones sociales dominantes deseosas de tornarse fracciones gobernantes locales, esto es, de ampliar su patrimonio de poder. Se trata de un capital político a invertir a través de las articulaciones entre los segmentos sociales por una red de relaciones, hasta alcanzar prácticas hegemónicas.
- 3°) Este hecho no necesariamente excluye la “representación de intereses” criticada por Laclau en el paradigma de conflictos sociales. También se abre la posibilidad de invertir y de lucrar económicamente con la creación de nuevas ciudades. Todas ellas deben tener un plan director que permita la incorporación de loteos. Con la extensión de redes de agua, electricidad, abertura de rutas y transporte urbano (*por el Estado*), se elevan las tasas de lucro en el sector inmobiliario.
- 4°) No parecen aflorar muchos antagonismos, lo que puede ser un indicador de prácticas hegemónicas de cooptación o tal vez, un indicio de la extensión de una ideología territorial denominada por Lacoste de “geografismo” y que consiste en difundir la idea de que un “territorio” explota a otro, y no fracciones sociales o sujetos individuales. Un tercer supuesto sobre el bajo grado de antagonismo y oposiciones a las pretensiones de emancipación, es que ellas hacen referencia la presencia del Estado donde él ha estado más ausente para las fracciones sociales dominadas: carencia de escuela, puesto de salud, hospital, transporte, abertura de calles y rutas, pavimento, etc. De ello resulta que el imaginario político y social además de frágil, parece estar impregnado aún de intereses muy inmediatos, aun cuando reales, pero delegables en las “personas de notorio saber” del ámbito local. Esto es lo que conduce generalmente a la fracción social dominante, a constituir e integrar las comisiones pro emancipación. A ellas o a sus personeros, las fracciones dominadas delegan su representación por opción o por apatía; o tal vez porque, en su lógica, solo esto sea posible, aún cuando no lo deseable, lo que probaría la persistencia de la vieja identidad social.
- 5°) De ello se desprende que, aun cuando puedan ser considerados movimientos *sociales*, nada autoriza a llamarlos movimientos *populares*, como son considerados generalmente en la literatura los movimientos por la vivienda, o el de los sin tierra urbanos o rurales, etc...
- 6°) Para finalizar con todo lo expuesto, una palabra más. Es al respecto de los presupuestos teóricos. Frente a las variadas identidades asumidas hoy por los sujetos sociales y el grado de complejidad de las prácticas hegemónicas, me parece

importante el avance teórico en dos frentes. En el campo conceptual, aquella preconizada por Laclau, reconociendo una nueva teoría de producción de sujetos sociales (tarea a la que él tal vez ya esté dedicándose). La otra apunta en el sentido de profundizar cómo se *constituye en nuevo imaginario político y social*, que nutra movimientos con proyectos de vida social. Esta es una tarea ardua por dos motivos: primero, por el descrédito y la desesperanza popular en lo que respecta a lo “político” y otro, de orden académico, por la necesidad de establecer un continuo ir y venir entre teoría y práctica, con toda la inestabilidad inherente a lo social, pero por eso mismo, necesaria sobre todo para aquellos que se dedican a una práctica ligada a la observación participante o que, como intelectuales, desean clarificar cuál puede ser su contribución.

Por último, me gustaría mencionar que desde el punto de vista de la gestión del territorio, lo que se ha observado en los últimos años, es una fragmentación de la estructura municipal de gobierno, donde el poder local situado en la sede no consigue planificar: es errático, responde a las demandas distritales de un modo irregular, facilitando así la campaña de las comisiones pro emancipación en la adhesión al “sí” en la consulta plebiscitaria, y contribuyendo a un neoclienterismo anestesiador de posibles antagonismos que entonces yacen latentes o se transforman, institucionalizándose.

La novedad histórica en el Brasil sucedería si esos movimientos reivindicativos proporcionaran la producción de sujetos sociales oriundos de un campo de fuerzas populares amalgamados con un imaginario político y social comprometido con un proceso de elaboración y construcción de sus propios proyectos. En otras palabras: que las posiciones de cada sujeto les permitiese conciliar su inserción en el cotidiano con proyectos sociales en los que persona, espacio y tiempo transitasen ágilmente entre lo universal/individual y lo universal/social, incluso bajo las condiciones de inestabilidad inherentes a lo social.

NOTAS

- ¹ Agradezco a Armando Correa da Silva, del Depto. de Geografía de la USP y a la geógrafa Glória da Anunciação Alves, por la lectura crítica de este trabajo, lo que no los compromete, evidentemente, con eventuales incorrecciones que por ventura en él puedan existir. La traducción del portugués fue realizada por Claudia E. Natenzon.
- ² Hemos optado por traducir los términos utilizados por Zilá Mesquita: "emancipação", "emancipações", "emancipatórios"; por los derivados castellanos de "emancipación" -aún cuando no sean de uso tan frecuente- para mantener la mayor fidelidad posible con el original, dejando de lado, entonces, otros términos tales como "independencia", "regionalismo", "separatismo" o "secesión" (*Nota de la traductora*).
- ³ Un estimulante análisis político e histórico de la realidad brasileña, que consigue transitar ágil y críticamente entre aportes teóricos y empíricos, se encuentra en Schwartzman, 1988.
- ⁴ Sobre la nueva división internacional del trabajo, ver:
 LIPIETZ, Alain: "As transformações na Divisão Internacional do Trabalho: Considerações Metodológicas e Esboço de Teorização". *Espaço e Debates*. Año IV, p.66-94. 1984.
 Ibidem: "Fordisme, Fordisme Peripherique et Metropolisation"; intervención en el simposio "A Metrôpole e a Crise". Departamento de Geografía, USP, marzo de 1985.
 Ibidem: "Le National et le Regional: quelle Autonomie face a la Crise Capitaliste Mondial?"; intervención en el seminario "Spatial Structure and Social Process". *Lesvos*, 26 al 30/8/85.
- ⁵ La distinción entre sociedad civil y sociedad política se realiza aquí al mero efecto de hacer una diferenciación contextual, ya que no soy partidaria de la visión dualista que las separa, por presentar los mismos defectos de dualidades tales como "infraestructura/superestructura".
- ⁶ Sobre una perspectiva antropológica de la identidad brasilera, ver Oliven, 1986.
- ⁷ Regionalización es comúnmente tomada como sinónimo de subdividir un espacio mayor en espacios menores, o sea, de división regional. Para una discusión de dos acepciones divergentes del término ver: Zilá Mesquita "Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão" *Ensaio FEE*. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, 5 (2)1984, p.96 y subsig.
- ⁸ El término "patrimonialismo" -un concepto fundamental en la Sociología de Max Weber- es usado para referirse a formas de dominación política en que no existen divisiones nítidas entre las esferas de actividad pública y privada" (Schwartzman, 1988, p.57). Su tesis central es que en el país siempre tuvo vigencia un Estado patrimonialista. "...los patrones de relaciones entre Estado y Sociedad, que en el Brasil se han caracterizado a través de los siglos por una burocracia estatal pesada, todopoderosa, pero ineficiente y poco ágil, y una sociedad acobardada, sometida, pero -por eso mismo- huidiza y frecuentemente rebelde. Este patrón de

predominio del Estado lleva a que el mismo esté constituido históricamente por dos características predominantes. Primero, por un sistema burocrático y administrativo que denominamos, para seguir la tradición weberiana, de neopatrimonial, y que se caracteriza por la apropiación de funciones, órganos y rentas públicas por parte de sectores privados, que permanecen mientras tanto subordinados y dependientes del poder central, formando aquello que Raymundo Faoro llamó de "estamento burocrático". Cuando este tipo de administración se moderniza y segmentos del antiguo estamento burocrático se van profesionalizando y burocratizando, surge una segunda característica del Estado brasileño, que es el despotismo burocrático" (Ibidem, 1988, p.14).

- ⁹ Ley Complementaria nro. 1, del 9 de noviembre de 1967.

**CUESTION LOCAL Y DESCENTRALIZACION
EN AMERICA LATINA:
Cambios en la relación Estado/sociedad
y nuevos modos de intervención pública ante la crisis¹**

SUSANA PEÑALVA
Licenciada en Sociología
Investigadora Titular del
Centro de Estudios Urbanos y Regionales/CEUR

"Después de todo, repensar la ciudad también significa repensar el papel del Estado en relación a los procesos que están construyendo la ciudad contemporánea"²

I. INTRODUCCION

El objeto de este artículo -pensado principalmente en clave latinoamericana- es ofrecer un enfoque conceptual de tipo "macro", que contribuya a poner en relación significativa dos aspectos cruciales de la actualidad sociopolítica nacional y regional. Por una parte, la naturaleza de los cambios en relación Estado/sociedad que presuponen el surgimiento de la cuestión local y el amplio consenso que concita la propuesta de la descentralización en los procesos de reforma estatal en curso en diversos países de América Latina y, por otra, el carácter de los desafíos que la presente crisis impone a la gestión municipal de los problemas de la ciudad y de la sociedad local.

Desde nuestro punto de vista, tales desafíos se presentan asociados a los efectos locales de la crisis y al incremento de las demandas vinculadas con el planteamiento de nuevas problemáticas sociales (especialmente en materia de acceso a bienes y servicios de consumo colectivo y necesidades básicas insatisfechas), por efecto de la mar-

ginalización de los sectores populares y el empobrecimiento de importantes capas de sectores medios. Efectos y problemáticas que, en el marco del modelo económico pre-valetiente, estarían llamados a profundizarse.

La situación, agravada por la ampliación y acentuación de la crisis urbana, plantea nuevos requerimientos de intervención pública. Y ello ocurre justamente cuando el Estado, y en particular el Estado central, adopta (no sólo en la Argentina) una tendencia a replegarse sobre sí mismo, abandonando -o bien transfiriendo a los gobiernos locales o a la propia comunidad-buena parte de sus antiguas responsabilidades sociales, hoy estigmatizadas como "no rentables". Al mismo tiempo, como lo muestra en parte la mayor presión social sobre los gobiernos locales, esto supone además renovadas exigencias en materia de política social y urbana, y también en materia de capacidad operativa y ritmos de actuación de los municipios. Instituciones cuya gestión suele verse limitada, si no por falta de medios, por las restricciones de diversa índole que pesan sobre la posibilidad de una utilización más racional, eficaz y autónoma de aquellos recursos de los que disponen.

Desde la perspectiva de análisis que proponemos, se diría que esta peculiar "centralidad" que han empezado a revestir el espacio urbano y las instituciones locales se proyecta inclusive en función del análisis de la relación entre lo político y lo social, como una suerte de nudo fundamental para la comprensión de procesos y políticas no exclusivamente locales.

Múltiples, y en general poco explorados, son los interrogantes que en esa perspectiva se plantean. ¿Por qué en un momento de crisis como el actual, en un gran número de países (tanto del Norte como del Sur) lo local ha invadido el campo del discurso político? ¿Por qué lo ha hecho al punto de ocultar casi completamente la cuestión de la reestructuración del aparato del Estado? ¿Por qué la cuestión urbana ha, ella misma, casi desaparecido detrás de la cuestión local? En todo caso, ¿qué es lo nuevo y promisorio que entraña esta vigencia inédita de la cuestión urbana referida a la escena y las políticas locales y al Estado municipal?

En este marco, ¿las políticas de descentralización del Estado tienen un único sentido posible? ¿Cuáles son las nuevas modalidades de articulación o fragmentación entre lo local y lo central/nacional, y entre lo político y lo social, que actualmente están siendo experimentadas bajo su influjo? ¿Qué relaciones significativas pueden establecerse entre las formas históricas de ejercicio del poder político y de organización societal y las nuevas modalidades que a ese respecto estarían emergiendo con la retirada de los Estados nacionales y la generalizada revalorización de la escala local? ¿Por qué el espacio local parece afirmarse como instancia política y de gestión de lo público? Si es que la crisis ha suscitado un recambio de las formas institucionales y de los modos de intervención estatal, ¿cuáles serán sus consecuencias en términos de integración o de desintegración social?

Tales son algunas de las preocupaciones -teóricas y políticas- que orientan la lectura crítica que realizamos en este trabajo, a propósito de la génesis e implicaciones de la emergencia de la cuestión local, asociada al despliegue de cambios en la relación Estado/sociedad y a la gestación de nuevos modos de intervención pública que enfatizan el rol del gobierno municipal entre las respuestas sociales e institucionales ante la crisis.

II. LA CUESTION LOCAL, EMERGENTE DE LA SITUACION DE CRISIS

Desde comienzos de la década del ochenta, la temática de la descentralización del Estado y la revalorización del rol de los gobiernos locales aparecen como las dos caras de una misma moneda, que se ha hecho corriente en diversos campos de la actividad política e intelectual, en virtud de la circulación internacional de nuevas ideas y propuestas respecto de la acción gubernamental y las políticas públicas, como así también -más ampliamente- respecto del quehacer social.³ Desde los últimos años, en una situación de crisis que aún en el marco de complejos procesos de democratización política encuentra una de sus principales manifestaciones en la contención y disminución forzosa del gasto público, la mayor parte de los países de América Latina (incluida la Argentina) asisten a la emergencia de la cuestión local y a una significativa redefinición y potenciación de la acción municipal.⁴ En estos casos, la difusión del pensamiento político a favor de la descentralización acontece, en efecto, en la coyuntura signada por una crisis estructural, cuyo emergente más notorio es sin duda de índole económica, pero que junto a ésta reviste múltiples dimensiones e implicaciones (de orden político, social, institucional, territorial y cultural).

El surgimiento de la cuestión local y la renovada importancia atribuida al municipio y las políticas locales deben ser analizadas en relación con las condiciones bajo las cuales se había verificado hasta ahora la centralización. Pero también -y fundamentalmente- con relación a una serie de procesos y tendencias inducidos por la propia crisis, varios de ellos surgidos en respuesta -ya sea social, ya sea institucional- a los nuevos problemas y conflictos que la misma se ha encargado de generar.

Desde esta perspectiva, la jerarquización de la escala local se vincula, por una parte, con el despliegue de ciertos procesos de reestructuración económica, frecuentemente acompañados -entre otros efectos- por nuevos hechos y procesos de diferenciación y exclusión social, los que alcanzan principal impacto en el ámbito del espacio urbano y metropolitano. Con ese trasfondo, la mayor visibilidad social y política de este ámbito aparece reforzada por la tendencia al surgimiento de nuevas prácticas sociales y a la constitución de nuevas formas y estrategias de acción colectiva que -más allá de su heterogeneidad y multiplicidad- tienen como común denominador el hallarse centradas en lo urbano.⁵ Ellas parecen estar expresando una suerte de descubrimiento, por

parte de diversos actores sociales, de la dimensión territorial de la política -de lo político territorializado- en la órbita del espacio local.

Por otra parte, en el marco de la crisis de múltiples dimensiones, la importancia creciente de la cuestión municipal y el auge de la descentralización se vinculan con las decisivas transformaciones que está sufriendo el Estado en América Latina. Transformaciones que, frente a los significativos procesos de reforma política emprendidos en los últimos años, amalgaman en muchos casos las orientaciones en boga, de reformulación de sus roles económicos y sociales, con ensayos -no siempre acabados- de reestructuración de su aparato desde un punto de vista territorial y funcional.

En tal sentido, las dos caras de la moneda a la que nos referíamos al comienzo parecen articularse con un conjunto de tendencias y procesos que a nivel de la región -como parte de un movimiento tan complejo y múltiple como la propia crisis- conllevan una redefinición profunda de los anteriores paradigmas o modelos de relación entre economía y política, y entre el Estado y la sociedad.⁶ En este contexto, y sobre todo desde la última década, también la escena política nacional aparece dando cuenta de una vigencia inédita de la cuestión local. Esta circunstancia resulta especialmente significativa en el caso de Argentina, tratándose de un país que, más allá de su modalidad de organización política y territorial de tipo federal, históricamente se ha caracterizado por un alto grado de centralización política y administrativa, de competencias, recursos y funciones, y -en última instancia- de capacidades decisorias. El caso resulta todavía más singular si se piensa que, junto al peso decisivo del Estado central como motor del desarrollo, el modelo económico afianzado en la postguerra (tanto a nivel nacional como internacional) favoreció una suerte de "nacionalización" de las formas de agregación de intereses sociales y de expresión de demandas. En consecuencia, la centralización experimentada en tal sentido determinó una débil presencia del espacio local, no sólo como instancia política sino también como ámbito de referencia de la acción colectiva en el seno de la sociedad.

Sin embargo, como bien se ha señalado, "por causas ligadas a la reconstrucción de las instituciones democráticas, al rediseño de las formas de planeamiento y gestión del Estado, o como consecuencia de la incorporación de nuevos protagonistas de las luchas sociales [también en la Argentina] la cuestión municipal se ha instalado como uno de los temas relevantes de análisis y propuesta".⁷

III. CRISIS URBANA Y SOCIEDAD:

EFFECTOS DEL AJUSTE EN LAS CIUDADES Y NUEVAS FORMAS DE ACCION COLECTIVA

Uno de los comunes denominadores de las sociedades latinoamericanas es el deterioro sistemático de las condiciones materiales de existencia de vastos sectores de

su población. Esta realidad tiene raíces estructurales en el modelo específico de desarrollo que ha seguido la región. Se trata de un fenómeno que reviste principal significación en el ámbito del espacio urbano y que alcanza mayor visibilidad a nivel de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, en virtud de la lógica concentradora y excluyente propia del desarrollo capitalista en estos países (lógica según la cual también se ha regido en ellos el proceso de urbanización).

Gran parte de la problemática urbana latinoamericana resulta así de la manera en que se fue consolidando el proceso de urbanización dependiente, caracterizado por su ritmo acelerado y por la tendencia a la concentración de la población en las áreas urbanas de mayor desarrollo. En ese marco, lo acontecido a lo largo de las últimas décadas indica, en líneas generales, una tendencia a la acentuación de varios de los fenómenos anteriormente reconocidos entre los rasgos básicos de la urbanización que se desarrollaba en la periferia de la economía mundial.⁸

Puede decirse en ese sentido que la primacía urbana y la acelerada migración rural-urbana en pocos casos han sido contrarrestadas por la verificación de ciertos procesos de redistribución espacial de la población y por el crecimiento relativo de los centros intermedios y pequeños. La expansión de los asentamientos precarios no regulados en la periferia de las ciudades principales y el deterioro de las condiciones materiales de vida del grueso de los sectores populares, no sólo no han encontrado una respuesta adecuada en las políticas urbanas, sino que se han visto incrementados.

Ello ha sido consecuencia de la ampliación y profundización de otra de las realidades estructurales del desarrollo urbano latinoamericano. Nos referimos a la crisis urbana, que implica un mayor desfase entre las crecientes necesidades sociales de acceso a los bienes y servicios del consumo colectivo (tales como salud, educación, tierra y vivienda urbana, transporte, equipamientos e infraestructura básica) y la capacidad del Estado para garantizar, a través de instrumentos técnicos e institucionales como los que constituían las políticas sociales de carácter universalista e incremental, la provisión de esos bienes y servicios al conjunto de la población. Esta brecha se ha acentuado en la medida en que el Estado tiende a proveer cada vez menos a esas necesidades, a las que antes respondía en mayor medida, aunque siempre con un significativo margen de insuficiencia; y ello ocurre justamente cuando, en virtud de la crisis, más han aumentado los requerimientos sociales en tal sentido.

Precisamente, al influjo del enorme impacto de la crisis económica, en América Latina, la última década ha sido testigo de la reemergencia de algunos problemas que, sin ser del todo nuevos, revisten hoy en día una relevancia y una criticidad social mucho mayor.

En primer lugar, ése es el caso de la pobreza, cuya profundización se ha verificado en los últimos años a raíz de las políticas aplicadas durante el periodo del ajuste resultante de la crisis del endeudamiento externo. El sacrificio económico impuesto en

la etapa reciente, al no ser absorbido equitativamente por los diferentes grupos sociales, ha redundado en un aumento de la extensión de la pobreza (que hoy afecta a un 40% de la población del área) y en un acrecentamiento de la deuda social contraída con los pobres y con aquellos cuyos ingresos dependen fundamentalmente de su propio trabajo. Sólo entre 1980 y 1985, la extensión de la pobreza creció en América Latina del 33% al 39% de la población; aumento, éste, producto de la caída de un 12% del ingreso por habitante, que se vio reforzada por el fenómeno de la concentración del ingreso, y que se traduce en el pasaje de 120 a 160 millones en el número de pobres.⁹ Por lo demás, constituye otra dato sumamente relevante de esta cruda realidad la estimación según la cual los estragos de la pobreza habrían sido mayores en las áreas urbanas; pues, si bien la intensidad del fenómeno continuó siendo mayor en las zonas rurales, hacia 1985 la mitad de los pobres de la región residían en las ciudades.

Estrechamente ligada a esta situación se plantea la cuestión del comportamiento de la economía urbana y en particular del mercado de trabajo urbano, en el que a partir de los efectos profundamente recesivos y excluyentes del ajuste, se comprueban altos índices de desocupación y subocupación, junto a marcados procesos de terciarización e informalización. A este respecto, es significativo comprobar que en el período 1980-1985 la reducción de un 8% de la incidencia del empleo formal en la fuerza de trabajo urbana se haya visto compensada por un incremento de la informalidad (3,8%) y de la desocupación abierta (4%).¹⁰ La acentuada disparidad de ingresos entre sectores sociales se ha constituido durante los últimos años en un principal factor de diferenciación social, dando lugar a nuevos procesos de polarización espacial y segregación urbana. Simultáneamente, la absorción de una gran proporción de la fuerza de trabajo por el sector informal de la economía ha acarreado la generación de empleo urbano bajo formas no reguladas de contratación y retribución¹¹, implicando la reaparición y expansión de modalidades de explotación que se creían superadas.

En otro orden, el deterioro del medio-ambiente, que afecta a una importante proporción de las grandes ciudades latinoamericanas, ha sido otro de los fenómenos agravados en la etapa reciente, con el consiguiente impacto negativo en términos de las condiciones materiales de vida de su población.

Tales son, en líneas generales, los rasgos más sobresalientes de un cuadro de situación que, independientemente de su especificidad y diferenciación en otros planos (histórico, étnico, socio-cultural), tienden a compartir en la actualidad las grandes ciudades y las metrópolis latinoamericanas. Ellos caracterizan también los principales hechos y procesos urbanos en los que desde la década pasada se perfilan los desafíos locales de la crisis. Desafíos en torno a los cuales, junto al desarrollo de nuevas prácticas sociales, las organizaciones populares de base urbana -en el terreno de la sociedad civil, y los gobiernos locales -de algún modo situados entre la sociedad y el Estado- comenzaron a alcanzar un notorio aunque ambiguo protagonismo y una renovada significación.

En efecto, en el marco de la crisis del modelo de desarrollo global que parece implicar la puesta en cuestión de los anteriores paradigmas de relación entre el Estado y la sociedad, varias han sido las consecuencias más significativas de las tendencias descritas en términos de las modalidades de organización societal, de las prácticas sociales y de las formas de acción colectiva.

Una de tales consecuencias ha sido la transformación de la familia en tanto unidad de reproducción y consumo; mutación acompañada, a su vez, por la emergencia de acciones y estrategias familiares de sobrevivencia de parte de los sectores populares urbanos.¹² Por otra parte, en lo que se refiere a la acción colectiva, se ha dado el surgimiento de una serie de formas de organización popular innovativas que, más allá del común denominador de hallarse centradas en lo urbano, asumieron características sumamente disímiles y heterogéneas, tanto por sus demandas como por sus modalidades de acción específicas. Las nuevas formas de acción y la protesta social ejercidas en las ciudades latinoamericanas aparecen respondiendo a diverso tipo de estrategias, entre las cuales parece posible identificar al menos las siguientes¹³:

a) Formas de acción dirigidas todavía al Estado (básicamente a través de sus agentes y representantes locales), cuyas demandas se orientan hacia el municipio y los gobiernos provinciales, sobre todo en reclamo de mejoras en la prestación de servicios y en la gestión de equipamientos;

b) Formas de movilización menos institucionalizadas y más expresivas que las anteriores, de surgimiento más espontáneo, frente a determinadas coyunturas críticas; formas que, si bien aún consideran a los representantes del Estado como interlocutores formales, dirigen su mensaje, antes que a ellos, a la opinión pública, como forma de presión. (Tal es el caso, por ejemplo, de algunos movimientos de presión por tierra y vivienda);

c) Movimientos que crean opciones autogestionarias de producción y abastecimiento, habiendo abandonado al Estado como interlocutor y también como posible y necesario garante de la prestación de servicios colectivos. (Por ejemplo, cooperativas de consumo, comunidades eclesiales de base, etc.);

d) Formas de organización ligadas a cierto tipo de luchas culturales, con modalidades de actuación más netamente expresivas y simbólicas, que señalan una suerte de opción por la no canalización de sus demandas a través de las vías institucionales y políticas prescriptas (como parece ser el caso de algunos movimientos ecologistas).

A estas cuatro estrategias y modalidades de acción colectiva de los sectores populares habría que sumar una quinta que, si bien tiene antecedentes, ha producido un impacto político particularmente importante hacia fines de la última década. Nos referimos al tipo de protestas sociales que, incluyendo medidas de acción directa (como

los saqueos a supermercados y a otros centros de aprovisionamiento), estallaron en varias de las principales capitales latinoamericanas, poniendo así de relieve la marginalización creciente de amplios segmentos de la población, y evidenciando síntomas de fragmentación y desintegración social.

Esta serie de manifestaciones y procesos sociales son los que están en la base de una exigencia múltiple de cambios en la política socio-económica y urbana. Se diría que el nudo de la tensión local más importante, y los propios desafíos locales de la crisis en tal sentido, resultan de la combinación de un conjunto de factores: la fragmentación socio-política, la búsqueda de integración de la ciudadanía política y social, y el fenómeno de la exclusión social, constantemente actualizado en la región como saldo del ajuste estructural.

A ese respecto, buena parte de la producción de las ciencias sociales latinoamericanas, y en especial muchos de los estudios realizados en el campo de la investigación urbana, se hicieron eco de estas nuevas realidades y problemas. En algunos casos, la combinación de varios de los intereses y preocupaciones temáticas que habían orientado el quehacer académico de los años anteriores permitió que las prácticas sociales y las formas de acción colectiva emergentes en el ámbito del espacio urbano fueran tematizadas en términos de una nueva relación entre democracia y "poder local". En efecto, la atención central que desde comienzos de los ochenta había merecido la temática de la democracia, sus condiciones sociales y sus perspectivas de consolidación tras el resquebrajamiento de varias dictaduras militares gobernantes en países de la región, tendió a conjugarse así con una renovada inquietud en torno al rol de los movimientos y organizaciones sociales (principalmente los de base territorial y urbana), cuyo interés analítico residía en "buscar en ellos evidencias de transformación profunda de la lógica social".¹⁴

En la América Latina de los ochenta hubo una proliferación de estudios de caso de luchas y procesos de gestación de nuevas formas de acción colectiva, gran parte de los cuales se plantearon en relación a los nuevos escenarios que la crisis global y sus efectos sociales se habían encargado de generar, incluso para el análisis de los problemas urbanos. En tal sentido, también con referencia al campo de conflicto planteado en virtud del deterioro de la calidad de vida y la retracción de las políticas destinadas a atender las necesidades del consumo colectivo, parte de los estudios efectuados tuvieron implícita la interrogación acerca de si se estaba "en presencia de un proceso de formación de nuevos actores sociales o históricos".¹⁵ Frente a esta cuestión, muchos tendieron a afirmar la visibilidad de ese proceso en una multiplicidad de formas de organización y acción autogestionarias, y en las variadas prácticas de resistencia emergentes a manera de respuestas defensivas de los sectores populares urbanos ante una crisis que -a raíz de su magnitud- representaba un punto de ruptura en su propia lógica de reproducción social.¹⁶

IV. DEL ESTADO CENTRALISTA AL AUGE DE LA DESCENTRALIZACION: LA RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LA CRISIS?

En una suerte de complementariedad con las prácticas y lecturas sociales esbozadas, hacia la segunda mitad de los ochenta, América Latina fue testigo de la gestación y creciente difusión de una serie de nuevas propuestas en favor de la descentralización del Estado, la revalorización del papel de los gobiernos municipales y las potencialidades de la participación popular en el ámbito local.

La experiencia política reciente abunda en manifestaciones (principalmente institucionales) ilustrativas de la importante repercusión que alcanzaron a nivel de la región muchas de las ideas que al respecto ya circulaban desde fines de la década anterior en el mundo desarrollado.

En efecto, en el curso de los últimos diez años, la descentralización del Estado y su complemento, la jerarquización de las instancias locales de decisión y gestión, han constituido una cuestión a la orden del día a escala internacional. La presencia de un cierto "clima ideológico" favorable en tal sentido ha podido comprobarse en contextos nacionales y regionales muy disímiles, en los que dicha orientación se vio recurrentemente planteada entre los principales objetivos de propuestas y proyectos de reforma institucional. Ello ocurrió tanto en las sociedades del Norte desarrollado como a nivel de numerosos países de la periferia de la economía mundial, donde en virtud de razones y finalidades bien diversas -bajo un régimen democrático o uno dictatorial, desde el partido de gobierno o desde la oposición, desde posiciones de izquierda o aún desde la derecha- la descentralización tendió a plantearse como una suerte de imperativo categórico, como "la gran cuestión del fin de siglo"¹⁷ constituyendo esta asombrosa convergencia un verdadero signo de la época.

La formulación e implementación de reformas descentralizadoras se ha venido plasmando, desde finales de los años setenta, en un significativo número de sociedades capitalistas avanzadas, principalmente en Europa. En varios casos, la descentralización significó una mutación -si no el reemplazo- del modelo político vigente, implicando al mismo tiempo una importante reestructuración en términos de la organización territorial del Estado. A este respecto, los casos de Francia y España, sociedades cuyo desarrollo político y cuyo paisaje institucional habían llevado históricamente la impronta de la centralización, son probablemente dos de los más relevantes, tanto por la magnitud y los niveles de concreción que allí alcanzó la reforma, cuanto por la dinámica y las prioridades que marcaron el proceso de su producción política.¹⁸ Por otra parte, el auge generalizado de la ideología de la descentralización y la revalorización de las instituciones locales se manifestó -con singular énfasis en la segunda mitad de los ochenta- en un buen número de países latinoamericanos, con relación a la cuestión de la reforma del Estado. En este marco regional, las formulaciones y propuestas a favor

de la descentralización se sucedieron tanto en países que, organizados políticamente bajo el modelo unitario, habían tenido históricamente una forma de Estado centralizado (Chile, Perú, Colombia, Uruguay), como en aquellos en los cuales el modelo político vigente desde la institucionalización nacional había sido, en virtud de la forma federativa, uno formalmente descentralizado (Argentina, Brasil, México, Venezuela).

Al respecto, cabe mencionar que cada una de esas modalidades de organización territorial del Estado (unitaria en un caso y federal en otro) establecen en principio distintos grados de centralización política y administrativa y -por tanto- también distintos grados de autonomía de los gobiernos intermedios y locales, en términos de sus atribuciones, competencias y recursos económicos. Sin embargo, aún considerando estas diferencias de grado, la característica común a los Estados latinoamericanos ha sido el centralismo.¹⁹ En efecto, aún en los casos en los que la institucionalización política se realizó bajo el modelo federal, ella resulta en la práctica una forma traspasada del centralismo, que ha prevalecido como tendencia histórica desde el punto de vista del comportamiento del Estado y del sistema de toma de decisiones en la mayor parte de sociedades de la región. No obstante, si bien la presencia de esta fuerte tradición -señalada en los últimos años como una de las principales barreras limitantes de los alcances de la democratización- ha sido una constante en el desarrollo político latinoamericano, lo ha sido también con diferentes significados y significantes socio-políticos.

Sin pretender un análisis exhaustivo a ese respecto, cabe apuntar que el origen de la tradición centralista en América Latina resulta estrechamente vinculado al predominio del Estado sobre la sociedad desde la etapa de construcción del Estado-nación. En este sentido, el fortalecimiento del poder estatal frente a unas clases sociales poco consolidadas fue, en el pasado, condición de la unidad nacional, prácticamente en casi todos los países de la región; en especial, allí donde, asumiendo las características de un proceso inacabado y multiforme, la propia conformación de lo social habría reforzado las dificultades de constitución de un orden político nacional. Pero la tradición centralista y la metáfora del Estado como "constructor/productor de sociedad" no abrevan únicamente en las fuentes de un pasado lejano; ellas también encuentran arraigo en la historia latinoamericana contemporánea, en relación con el rol que -sobre todo entre las primeras décadas de este siglo y mediados de los años setenta- supo asumir el Estado nacional como motor de desarrollo (a menudo el principal) en el seno de la sociedad.²⁰ Obviamente, estas afirmaciones de carácter general deberían ser matizadas, ya que el proceso de centralización no se dio en todas partes de un modo equivalente, ni tiene hoy en los distintos casos nacionales la misma gravitación e intensidad. Por otro lado, además de las diferencias entre países, al interior de muchos de los mismos, el proceso no fue lineal, sino que se debatió entre avances y retrocesos en el transcurso del tiempo.

Con todo, la tendencia dominante en América Latina ha sido hacia la centralización. Afirmarlo no implica desconocer que en el curso de la última década ha tomado fuerza una "contra-tendencia" en favor de la descentralización.²¹ Para decirlo en palabras de Gino Germani: es el "clima ideológico" el que ha variado, y el debate en torno a la descentralización resulta entronizado aquí y allá (aunque a menudo no termina de tener lugar) en la escena política nacional. Los discursos oficiales se vuelven proclives a la descentralización; mientras surgen demandas -algunas explícitas, otras no- por una mayor autonomía de las instancias gubernamentales municipales y/o provinciales.

Con frecuencia, esas demandas no provienen directamente de la sociedad civil, sino que proceden más bien del interior del aparato estatal, de los niveles intermedios e inferiores de gobierno. Quienes las expresan son principalmente: gobernadores provinciales o regionales, intendentes municipales, funcionarios y técnicos de los estratos más desagregados de la administración pública desde el punto de vista de su organización territorial. Es decir, de los agentes cuyo desempeño político-técnico se desarrolla principalmente en aquellas instancias estatales hacia las cuales, aún estando peor dotadas de recursos, capacidad operativa y poder decisional que las del nivel central, en una situación de crisis como la actual fluye una multiplicidad de demandas sociales; requerimientos que en gran parte de los casos antes tendían a resolverse, o a encontrar mayores niveles de atención y de respuesta, en las políticas públicas del ámbito nacional.

Las demandas explícitas de la sociedad civil -en particular las provenientes de los sectores y las organizaciones populares-, si bien desde la óptica de su direccionalidad cada vez más parecen tener como punto de referencia a las instituciones locales, desde la perspectiva de su objeto se refieren más bien a una serie de necesidades sociales insatisfechas; sobre todo en virtud de las crecientes dificultades de acceso a diversos bienes y servicios de consumo colectivo (por ejemplo, en materia de tierra y vivienda urbana, servicios de salud y educación, transporte, agua potable, saneamiento, guarderías y otros equipamientos). Sólo de manera excepcional, estas demandas se expresan abiertamente en pro de cambios de naturaleza institucional y en favor de reformas de carácter descentralizador.²²

En síntesis, tal como lo muestra en parte el debate político abierto en los últimos años en el orden regional, la emergencia de la cuestión local ha tenido lugar en un contexto de crisis en el marco del cual la mayor "visibilidad" del espacio local se combina con la aparición de una serie de nuevos hechos y problemas urbanos, o con la reaparición de ciertos fenómenos cuya magnitud los reviste de alta criticidad social. Entre ellos, el drástico achicamiento del mercado de trabajo; la informalización y terciarización de la economía, el aumento de la desocupación y el desempleo; la concentración del ingreso y, simultáneamente, el aumento de la extensión de la pobreza.

debidos a las políticas de ajuste y a la distribución inequitativa de sus costos al interior de la sociedad; la mayor polarización social y el aumento de la segregación socio-espacial.

Desde este punto de vista, el caso de la Argentina es paradigmático. Tras la puesta en tela de juicio del modelo estatal centralizado -económicamente redistributivo y socio-políticamente integrador- que había significado en el país el mayor desarrollo relativo de lo que se dio en llamar el "Estado benefactor a la latinoamericana",²³ desde los primeros años de la década del ochenta, la antes débil presencia de lo local parece haber empezado a revertirse en el imaginario y la dinámica social. La proliferación de organizaciones de base territorial y la emergencia de protestas barriales y regionales en distintas ciudades y provincias del país -más allá del carácter volátil que en ciertos casos ha impedido a estas formas de movilización y acción colectiva alcanzar continuidad- son en parte indicativas de los cambios a los que se ven sujetas las relaciones entre lo público y lo privado, como entre lo político y lo social.

Esta mayor visibilidad de la escena local, asociada con la manifestación de problemas y fenómenos urbanos y regionales que perfilan dichos cambios en su dimensión territorial, se combina con la difusión creciente de nuevas orientaciones y lineamientos en materia de organización de la administración pública y de intervención estatal. En virtud de ese proceso, el propio espacio de "lo público" (puesto en tela de juicio) tiende a ser redefinido, mientras la renovada importancia atribuida al municipio y las políticas locales parecen entrañar el surgimiento de nuevas formas de gestión de la "cosa pública". De allí que la emergencia de este "nuevo espacio público local [al que corresponden] nuevos modos de acción pública"²⁴ deba ser analizada en relación con los procesos en curso, de revisión y reestructuración del papel del Estado en la sociedad.

V. CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO Y RECONVERSION DEL ESTADO: LAS AMBIGÜEDADES DE LA DESCENTRALIZACION Y EL ROL DEL MUNICIPIO

Uno de los fenómenos de mayor significación social y relevancia política que ha traído aparejados la crisis estructural del modelo de desarrollo que ha seguido América Latina -crisis cuyas primeras manifestaciones en la etapa reciente se remontan a mediados de los años 70- ha sido la puesta en cuestión del desarrollo relativo alcanzado a nivel de las sociedades de la región por el ideal del "Estado Benefactor". Es decir, un cierto modelo de Estado que, con posterioridad a la crisis del 30, había jugado un papel central en el desarrollo y en la modernización e integración social de los países de la región.

Dicha puesta en cuestión se ha hecho extensiva también a la serie de instrumentos y dispositivos políticos, técnicos e institucionales a través de los cuales el Estado -y sobre todo el Estado central- había cumplido un papel decisivo como asignador de recursos como redistribuidor del ingreso y como motor del desarrollo en el seno de la sociedad.

En ese sentido, en el marco de aquel modelo, la adopción de una estrategia industrialista inducida y protegida por el Estado nacional de acuerdo al patrón de "industrialización sustitutiva de importaciones", desde el punto de vista productivo, y la importancia creciente del consumo colectivo de bienes y servicios provistos por el Estado central, en términos del consumo, habrían sido los aspectos medulares del "régimen de acumulación" propio del "modelo fordista" emergente en la postguerra. Aspectos de un régimen de acumulación que tuvo su correlato en el desarrollo de una serie de formas institucionales correspondientes al "modo de regulación" igualmente característico del "fordismo"²⁵ la generalización de la relación salarial en distintos sectores y tipos de actividad; la determinación del salario mediante convenios colectivos, y el papel decisivo del Estado en relación al sostenimiento del crecimiento económico, garantizando a la vez la seguridad social y la extensión de otros beneficios al conjunto de la población, a través de políticas sociales reconocidas por su carácter universalista e incremental.

Sin embargo, desde fines de los años 70, y particularmente desde los primeros de la década del 80, en parte por sus propias falencias endógenas, y en parte por las precipitadas por factores exógenos (principalmente la deuda externa y las políticas de ajuste estructural), la mayoría de los países latinoamericanos experimentó un proceso de crisis y reestructuración del régimen de acumulación y del modo de regulación instaurado en la postguerra. Proceso, éste, de fundamentales implicaciones, no sólo económicas sino también sociales y político-institucionales.

Con estos decisivos cuestionamientos como telón de fondo, desde la década pasada el paisaje político-institucional de gran parte de las sociedades de la región ha empezado a experimentar significativas transformaciones. En ese sentido, la tendencia a una profunda redefinición del rol del Estado, como así también a una reestructuración de su aparato, parece firmarse al interior de realidades nacionales muy diversas. Siguiendo la corriente a favor de la descentralización, en muchos casos esas transformaciones incluyen algún tipo de reforma en la organización territorial del Estado, y comportan una redistribución de competencias y funciones -y en menor medida de recursos- entre las instituciones político-administrativas correspondientes a los distintos niveles de gobierno.

Tal vez lo más significativo de estos cambios esté dado por que, ante la retracción de la intervención del Estado central en lo urbano, y en particular en relación a la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo, los municipios pasan a convertirse de manera creciente en principales responsables de la gestión de problemáticas cruciales en el contexto de crisis. Podría hipotetizarse que esta suerte de "reconversión"

del Estado central, que aumenta las responsabilidades de los gobiernos locales, representa un aspecto sustantivo de la reestructuración de las formas institucionales características del modo de regulación "fordista".²⁶ Lo cierto es que, en cuanto tales, las instituciones del ámbito local, no sólo expresan como nunca anteriormente la realidad de los procesos sociales urbanos, sino que también comienzan a registrar potencialidades inéditas para intervenir en ellos y orientar su desenvolvimiento.

Con todo, los antecedentes de la actual coyuntura municipal ponen de relieve la encrucijada en que se encuentran estos nuevos actores y sus potencialidades en el complejo presente latinoamericano. En ese sentido es claro que la política local, no sólo no ha proporcionado, en general, servicios básicos a la mayoría de la población (empleo formal, vivienda, educación, transporte e incluso agua potable o sanamiento); sino que además, los gobiernos municipales han sido con frecuencia incapaces de garantizar el orden jurídico elemental (regulación de ocupaciones ilegales, privatización informal de los servicios públicos, control y fiscalización de actividades económicas en su jurisdicción, garantía de seguridad urbana y protección ciudadana), adoleciendo también, en ciertas ocasiones, de la legitimidad y de la representatividad mínimas para actuar adecuadamente en nombre de la ciudadanía. Junto a todo esto está también lo que probablemente constituya un rasgo central de las instituciones y de los procesos locales en América Latina: la debilidad estructural del municipio, derivada de sus déficit económico-financieros, técnicos y de recursos humanos y, en términos generales, de su escasa autonomía como eslabón inferior de la organización territorial del Estado.

De todas formas, también resulta evidente que son múltiples los fenómenos y procesos que -en un contexto de crisis como el actual- confluyen en la generación de necesidades sociales insatisfechas, de carencias básicas, de reivindicaciones y demandas que, en la medida en que la escena política nacional y el propio Estado central aparecen como espacios cada vez más distantes y ajenos, encuentran en lo local un ámbito de expresión privilegiado y un espacio de apropiación posible por parte de los sectores populares.

A ese respecto, parece posible constatar que, ante la retirada del Estado nacional y el debilitamiento de los movimientos sociales urbanos que en el pasado lo habían tenido como referente, la escena urbana y el ámbito comunal son testigos del surgimiento de actores caracterizados por tener un nuevo tipo de anclaje territorial. Principalmente, organizaciones sociales de base y gobiernos o agentes municipales que, en el espacio de la "pequeña política", hoy se orientan a ensayar una nueva construcción y empleo del poder local. Las potencialidades de cambio cifradas en la acción municipal entrañan, en tal sentido, la expectativa de fortalecimiento o de reconstrucción de un tejido socio-político en torno al cual pudieran verificarse y recrearse formas más democráticas de vinculación y articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Ese es seguramente uno de los escenarios posibles. No obstante, no hay que olvidar que el de la descentralización del Estado ha sido un discurso -y empieza también a ser una práctica- en el que convergen aquellos que pretenden diseminar las demandas

y los conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central, con aquellos que luchan por promover la reactivación económica y la democratización política del Estado, posibilitando la integración y la participación de los sectores populares urbanos, generalmente manipulados o marginados. En el plano local, como en otros, la modernización del Estado y del sistema político-administrativo, aparece como un imperativo para el desarrollo. Sin embargo, tanto el discurso de la modernización y la descentralización como el de la democracia y el desarrollo, son inevitablemente multívocos campos de conflicto de intereses donde fluyen, se afirman y transforman las diversas orientaciones colectivas.²⁷ Ciertamente, los avances de la descentralización y el reforzamiento del rol de las colectividades locales en América Latina aparecen bastante rezagados en relación con las recientes experiencias europeas en materia de descentralización, reestructuración territorial del Estado y transformaciones institucionales. En este marco, "la descentralización territorial, municipal y regional [merece ser entendida como] un campo de conflicto en gestación, que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y de democratización".²⁸

En tal contexto, la opción sobre el sentido último de estas políticas asume la forma de un dilema de hierro. Esto último se vincula con las ambigüedades que permiten pensar la descentralización como posibilitante de una mayor participación popular y eficacia en la gestión municipal. Como bien ha señalado una tesis socio-política sobre América Latina, "si llegan a predominar políticas de descentralización que impulsen y refuercen tanto mecanismos locales de eficacia y racionalización de la gestión, como de una mayor participación y representación en el sistema local de toma de decisiones, posiblemente se verá fortalecida la articulación entre los distintos niveles del Estado y las condiciones de las sociedades regionales o locales".²⁹

Sin embargo, también existe el riesgo real de una descentralización como política que puede ser funcional a fines menos progresistas. Así, por ejemplo, el de implementarla como forma de distribución de los costos de la crisis y el ajuste "hacia abajo", en momentos en que los Estados centrales -presionados para reducir su déficit fiscal- parecen no tener otra cosa que compromisos y deudas para repartir. En tal sentido, "si predominan políticas que se orientan a una reducción unilateral del gasto de la administración central, a fragmentar demandas y a segmentar los conflictos locales, a manipular el voto (...) los resultados serán procesos de modernización excluyente y democracias locales frágiles, que no redundan en desarrollo económico y que inclusive posibilitan o mantienen el caos político y social".³⁰

En este marco, las nuevas potencialidades y desafíos a los que se ven confrontados quienes interactúan primordialmente en el espacio de la pequeña política y la administración municipal parecen corresponder a un extraño privilegio de los gobiernos locales: el de haberse convertido -como nunca en el pasado- en auténticos núcleos de desarrollo y gestión de una crisis estructural y multidimensional, que allí encuentra uno de sus comunes denominadores en el orden regional.

NOTAS

- ¹ Las reflexiones que se expresan en este artículo resultan de un trabajo de elaboración conceptual iniciado en el marco de dos investigaciones desarrolladas en el curso de los últimos años. En primer término, un estudio comparativo sobre "Descentralización y Democracia: Gobiernos locales en América Latina", llevado a cabo entre 1986 y 1989, como parte de un programa de cooperación impulsado conjuntamente por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), de España. En segundo lugar, una investigación unipersonal sobre "Espacio urbano en las sociedades periféricas. La problemática local, emergente en un contexto de crisis", realizada a partir de 1987 con apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- ² Jorge E. Hardoy, "En torno a la deuda externa, la recesión, la democracia y el hábitat en América Latina", mimeo, Buenos Aires, 1987; texto basado en su exposición ante el XIV Congreso Internacional de la Unión Internacional de Arquitectos, Brighton (Inglaterra), en adhesión al Año Internacional de los Sin Techo.
- ³ José L. Coraggio, "Poder local, poder popular? (Reflexiones preliminares para una discusión)", mimeo; ponencia presentada al "Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local", CLAEH-CIEDUR, Montevideo, 23-26 de noviembre de 1987.
- ⁴ J. Borja y F. Calderón, "Presentación", en J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva (editores), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO-SUR-CEUMT/Barcelona, Santiago de Chile, 1989.
- ⁵ F. Calderón et S. Peñalva, "Processus urbains, crise et décentralisation. L'émergence de la question locale en Amérique Latine", en *Actes des Journées Internationales de Lille: "Les villes, moteurs du développement économique des pays du Tiers Monde?"*, Vol. N° 2, FMVJ/Cites Unies, Levallois-Perret (France), 1990.
- ⁶ F. Calderón y M. dos Santos, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía", en Varios Autores, *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?, Centralización/descentralización y Actores territoriales*, Biblioteca de Ciencias Sociales, N° 31, CLACSO, Buenos Aires, 1989.
- ⁷ Alfredo Garay, "Notas sobre la discusión del seminario", en H. Herzer y P. Pírez (comp.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, IIED-AL/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988. Cfr. también: D. García Delgado y A. Garay, "El rol de los gobiernos locales en la política argentina", en J. Borja, et al. (editores), *Descentralización y Democracia...*, op. cit.
- ⁸ Alejandro Portes, and Michael Johns, "Class structure and spatial polarization: an assessment of the recent urban trends in Latin American", in *Journal of Economic and Social Geography* (TESG). Special Issue: Spatial mobility and urban change, IXXVII 5, KNAG, Amsterdam, 1986, pp. 378-388.

- ⁹ PREALC-OIT, *Deuda social. ¿Qué es, cuánto es y cómo se paga?*, Santiago de Chile, 1988.
- ¹⁰ Idem. anterior.
- ¹¹ A. Portes, and M. Johns, op. cit.
- ¹² F. Calderón y E. Jelin, *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1987.
- ¹³ F. Calderón y M. dos Santos, "Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar", en E. Laurelli y A. Rofman (comp.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert - Ediciones CEUR, Buenos Aires, 1989.
- ¹⁴ F. Calderón y E. Jelin, *Clases y movimientos sociales en América Latina...*, op. cit.
- ¹⁵ Idem anterior.
- ¹⁶ M. del Carmen Feijóo, "Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica de los sectores populares", Documento de Trabajo N° 4, IPA-INDEC, Buenos Aires, agosto 1988.
- ¹⁷ Xavier Frège, *La décentralisation*, Ed. La Découverte, París, 1986.
- ¹⁸ A propósito de la política de descentralización implementada en Francia a partir de 1982, cfr. Edmond Preteceille, "Crise hégémonique et restructuration territoriale de l'Etat. La gauche et la décentralisation en France", en *Revue Internationale d'Action Communautaire*, "Les ambiguïtés du pouvoir local", N° 13/53, Editions Saint-Martin, Montréal, 1985; del mismo autor: *Mutations urbaines et politiques locales*, Vol. 1, Centre de Sociologie Urbaine (CSU), París, 1988. En materia de descentralización del Estado en España y políticas de descentralización municipal y participación ciudadana (con especial referencia al caso de Barcelona), cfr.: J. Borja, *Estado y Ciudad. Descentralización política y participación*, PPU, Barcelona, 1988.
- ¹⁹ S. Peñalva y M. Grossi, "Gobierno y democracia local en América Latina: Procesos y tendencias de la administración y la política municipal. Síntesis regional y estudio de conclusiones generales", en J. Borja et al., (editores), *Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina*, op. cit. A este respecto cfr. también J. Borja et al., *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- ²⁰ S. Peñalva, "La descentralización del Estado en un contexto de crisis. (Apuntes para un debate pendiente)", en S. Peñalva y A. Rofman, *Descentralización y reforma constitucional*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, diciembre de 1987.
- ²¹ Sobre el papel que se le asigna a los gobiernos locales. cfr.: CLACSO. "El nuevo rol del municipio en América Latina. Entre el ajuste y la utopía", Edición Latinoamericana de *Le Monde Diplomatique de Francia*. Año 3, N° 19-20, 1989.
- ²² S. Peñalva y M. Grossi, "Gobierno y democracia local en América Latina: Procesos y tendencias de la administración y de la política municipal...", op. cit.

- ²³ La expresión es de Eugenio Tironi, y hace referencia al tipo de Estado que algunos autores (G. Germani, A. Touraine) han caracterizado en términos de "nacional-popular", y otros en términos de "Estado de compromiso". Cfr.: E. Tironi, "Crisis, desintegración y modernización, en *Proposiciones*, N° 18, SUR, Santiago de Chile, 1990. Sobre este tema cfr. también: A. Touraine, *La parole et le sang*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1988.
- ²⁴ Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, "L'espace du local", en *POLITIX, Travaux de Science Politique*, N° 7-8, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, Paris, octobre-décembre 1989.
- ²⁵ Alain Lipietz, "La mondialisation de la crise générale du fordisme, 1967-1984", Publication N° 8413, CEPREMAP, Paris, mai 1984. La noción de "fordismo", acuñada por la Escuela de la Regulación (a la que se asocian los nombres de M. Aglietta, R. Boyer, B. Coriat, G. Destanne de Bernis y A. Lipietz) designa un cierto modo de funcionamiento del capitalismo que tuvo lugar entre la postguerra y mediados de la década del setenta, momento en que ocurre la primera gran crisis del petróleo. La dinámica económica del mismo se basó en un modo de extracción y difusión de las ganancias de productividad a partir de la mecanización y división de tareas para la producción en gran escala.
- ²⁶ Parece posible pensar que la hipótesis pudiera formar parte de las "nuevas cuestiones que deben ser tratadas por una segunda generación de trabajos" sobre la problemática de la regulación a las que se refiere Robert Boyer, *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Ed. Humanitas-CEIL, Buenos Aires, 1989.
- ²⁷ J. Borja y F. Calderón, "Presentación", en J. Borja, et al. (editores), *Descentralización y Democracia...*, op cit.
- ²⁸ F. Calderón y M. dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, 16 y 17 de abril de 1990.
- ²⁹ Idem. anterior.
- ³⁰ Idem. anterior.

O PERÍODO TECNICO-CIENTIFICO E OS ESTUDOS GEOGRAFICOS

MILTON SANTOS

Departamento de Geografia
Universidade de São Paulo

RESUMO

Este ensaio é um esforço de reinterpretação das categorias de análise geográfica à luz das realidades do período histórico atual. O espaço geográfico tende, hoje, a se tornar um *meio técnico-científico*, dotado de um crescente conteúdo em ciência, técnica e informação e disso resulta uma nova dinâmica territorial. São indicados os elementos do discurso analítico correspondente, segundo as diversas escalas.

INTRODUÇÃO

Para ter eficácia, o processo de aprendizagem deve, em primeiro lugar, partir da consciência da época em que se vive. Isto significa saber o que o mundo é e como ele se define e funciona, de modo a reconhecer o lugar de cada país no conjunto do planeta e o de cada pessoa no conjunto da sociedade humana. É desse modo que se podem formar cidadãos conscientes, capazes de atuar no presente e de ajudar a construir o futuro. Por isso, longe da ambição, que, aliás, escapa à nossa competência; de fornecer um formulário de técnicas de ensino ou um programa pedagógico acabado, preferimos emprender uma tentativa de reconhecimento dos aspectos principais de nossa época, alinhando fatos e problemas que caracterizam e que, por isso mesmo, devem fazer parte de um plano de estudos que leve em conta a modernidade, sua realidade concreta e sua existência sistêmica. O fato de que o processo de transformação da sociedade industrial em sociedade informacional não se completou

inteiramente em nenhum país, faz com que vivamos, a um só tempo, um período e uma crise, e assegura, igualmente, a percepção do presente e a presunção do futuro, desde que o modelo analítico adotado seja tão dinâmico quanto a realidade em movimento e reconheça o comportamento sistêmico das variáveis novas que dão uma significação nova à totalidade.

Nesse exercício, o ponto de vista adotado aqui é, sobretudo, o de nosso campo de estudo, isto é, o do espaço territorial, espaço humano. Mas a interdependência, ao nível global, dos fatores atuais de construção do mundo deve assegurar às propostas aqui avançadas um certo interesse no que toca às demais ciências sociais.

Com a globalização do mundo, as possibilidades de um trabalho interdisciplinar tornam-se maiores e mais eficazes, na medida em que à análise fragmentadora das disciplinas particulares pode mais facilmente suceder um processo de reintegração ou reconstrução do todo. Nesse processo de conhecimento, o espaço tem um papel privilegiado, na medida em que ele cristaliza os momentos anteriores e é o lugar de encontro entre esse passado e o futuro, mediante as relações sociais do presente que nele se realizam. Basta que os enfoques particulares se proponham com uma visão contextual, para que, através da soma de estudos setoriais, seja possível recuperar a totalidade. É o que aqui tentaremos mostrar.

CRIAR A CONSCIÊNCIA DE UMA ÉPOCA: NOVOS FATORES A CONSIDERAR

O meio técnico-científico

A fase atual da história da Humanidade, marcada pelo que se denomina de revolução científico-técnica, é freqüentemente chamada de período técnico-científico (ver, por exemplo, Radovan Richta, *La civilisation au carrefour*, Paris, Editions du Seuil, 1974). Em fases anteriores, as atividades humanas dependeram da técnica e da ciência. Recentemente, porém, trata-se da interdependência da ciência e da técnica em todos os aspectos da vida social, situação que se verifica em todas as partes do mundo e em todos os países. O próprio espaço geográfico pode ser chamado de *meio técnico-científico* (Tratamos do assunto em *Espaço & método*, São Paulo, Editora Nobel, 1985). Essa realidade agora se estende a todo o Terceiro Mundo, ainda que em diferente proporção, segundo os países.

Nesta nova fase histórica, o Mundo está marcado por novos signos, como: a multinacionalização; a grande revolução da informação que liga instantaneamente os lugares, graças aos progressos da informática.

A percepção da simultaneidade

O fenômeno da simultaneidade ganha, hoje, novo conteúdo. Desde sempre, a mesma hora do relógio marcava acontecimentos simultâneos, ocorridos em lugares os mais diversos, cada qual, porém, sendo não apenas autônomo como independente dos demais. Hoje, cada momento compreende, em todos os lugares, eventos que são interdependentes, incluídos em um mesmo sistema de relações. Os progressos técnicos que, por intermédio dos satélites, permitem a fotografia do planeta, permitem-nos uma visão empírica da totalidade dos objetos instalados na face da Terra. Como as fotografias se sucedem em intervalos regulares, obtemos, assim, o retrato da própria evolução do processo de ocupação da crosta terrestre. A simultaneidade retratada é fato verdadeiramente novo e revolucionário, para o conhecimento do real e o correspondente enfoque das ciências do homem, alterando-lhes, assim, os paradigmas.

Unicidade técnica e da mais-valia

O espaço geográfico agora mundializado redefine-se pela combinação desses signos. Seu estudo supõe que se levem em conta esses novos dados revelados pela modernização e pelo capitalismo agrícola, pela especialização regional das atividades, por novas formas e localizações da indústria e da extração mineral, pelas novas modalidades de produção da energia, pela importância da circulação no processo produtivo, pelas grandes migrações, pela terciarização e pela urbanização extremamente hierárquicas. O espaço rural e urbano são marcados, na sua transformação, pelo uso sistemático das contribuições da ciência e da técnica e por decisões de mudança que levam em conta, no campo e na cidade, os usos a que cada fração do território vai ser destinada. Trata-se de uma geografia completamente nova. Todo esforço de conceptualização exige que os novos fatores ao nível mundial (cuja lista certamente não esgotamos) sejam levados em conta, tanto ao nível local, como regional ou nacional. Os estudos empíricos ganharão a partir desse enfoque.

No que se refere particularmente ao espaço, o aparecimento de dois novos fenômenos constituem a base da explicação histórica de sua nova realidade. De um lado, o período atual vem marcado por uma verdadeira unicidade técnica, pelo fato de que, em todos os lugares (Norte e Sul, Leste e Oeste) os conjuntos técnicos presentes são "grosso modo" os mesmos, apesar do grau diferente de complexidade; e a fragmentação do processo produtivo à escala internacional se realiza em função dessa mesma unicidade técnica.

Antes, os sistemas técnicos eram apenas locais, ou regionais, e tão numerosos quantos eram os lugares ou regiões. Quando apresentavam traços semelhantes não havia

contemporaneidade entre eles, e muito menos interdependência funcional. Por outro lado, a impulsão que recebem esses conjuntos técnicos atuais (ou suas frações) é única, vinda de uma só fonte, a mais-valia tornada mundial ou mundializada, por intermédio das firmas e dos bancos internacionais. O conhecimento empírico da simultaneidade dos eventos e o entendimento de sua significação interdependente são um fator determinante da realização histórica, ao menos para os setores hegemônicos da vida econômica, social e política. Mas estes arrastam todos os demais. Daí porque nos referimos a uma empiricização da universalidade (M. Santos, "Geography in the late twentieth century: new roles for a threatened discipline", número especial sobre *Epistemology of social science*, *International social science journal*. Unesco, 1984, v. 36, n.4).

Fluxos de informação superpostos aos fluxos de matéria

O papel crescente da informação nas condições atuais da vida econômica e social permite pensar que o espaço geográfico, e o sistema urbano considerado como o esqueleto produtivo da Nação, são atualmente hierarquizados por fluxos de informação superpostos a fluxos de matéria não propriamente hierarquizantes. A importância da informatização e da creditização do território, o novo papel dos bancos e dos diversos meios de transmissão das mensagens, a crescente necessidade de regulação de qualquer tipo de intercâmbio (inclusive as trocas de natureza social e cultural) pelo Estado, mas também por outras instituições e organizações em diversos níveis, o imperativo de estar sempre se adaptando às condições em permanente mudança da economia internacional, a necessidade de reconversão das economias regionais e urbanas são alguns dos elementos a levar em conta para a construção de um quadro e reflexão, que leve em conta as especificidades novas que, sob formas aparentemente imutáveis, respondem rapidamente às modificações sobrevindas às relações internacionais e internas de cada país.

ELEMENTOS DO DISCURSO ANALÍTICO

Entre os temas que, deste ponto de vista e sem exclusão de outros, parecem-nos merecer atenção maior, encontram-se:

- a) a expansão do "meio técnico-científico e suas consequências econômicas, sociais, políticas e culturais;
- b) os sistemas de engenharia e suas características atuais; a criação de grandes objetos geográficos, fixos e fluxos no espaço;

- c) tendências complementares à redução da arena da produção e à dispersão das áreas produtivas; tendências à ocupação periférica do território nos países subdesenvolvidos (no Brasil sobretudo);
- d) os circuitos espaciais da produção e os circuitos de cooperação.

Sistemas de engenharia e conteúdo técnico-científico do espaço

Da utilização dos objetos encontrados no início da história social, com os quais constituía o sistema de condições materiais indispensáveis à vida do grupo, o homem foi, pouco a pouco, adicionando artefatos à natureza, modificando-a para criar verdadeiros sistemas de engenharia, bases da produção e do intercâmbio. Trata-se, hoje, de uma verdadeira tecnosfera, uma natureza crescentemente artificializada, marcada pela presença de grandes objetos geográficos, idealizados e construídos pelo homem, articulados entre si em sistemas. Será possível descrever tais sistemas, medi-los, avaliar o seu impacto na vida local, regional, mundial. Criam-se, assim, seletividades de uso e parece, também, possível, graças à unicidade das técnicas e a *incompletude* do período, antecipar lógicas de processos.

A circulação, a dispersão e redução das áreas produtivas: o aumento dos valores de troca

O conteúdo técnico-científico do espaço permite, em áreas cada vez menos extensas, a produção de um mesmo produto em quantidades maiores e em tempo menor, rompendo os equilíbrios pré-existentes e impondo outros, do ponto de vista da quantidade e da qualidade da população, dos capitais empregados, das formas de organização, das relações sociais, etc.

Ao mesmo tempo em que aumenta a importância dos capitais fixos (estradas, portos, silos, terra arada, etc.) e dos capitais constantes (maquinário, veículos, sementes especializadas, adubos, fungicidas, etc.), aumenta também a necessidade de movimento, crescendo o número e a importância dos fluxos, inclusive o do dinheiro e dando um relevo especial à vida de relações.

Valores de uso são mais freqüentemente transformados em valores de troca, ampliando a economização da vida social, mudando a escala de valores culturais, favorecendo o processo de alienação de lugares e de homens.

Circuitos produtivos e circuitos de cooperação

Como a localização das diversas etapas do processo produtivo (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) pode doravante ser dissociada e autônoma, aumentam as necessidades de complementação entre lugares, gerando circuitos produtivos e fluxos cuja natureza, direção, intensidade e força variam segundo os produtos, as formas produtivas, a organização do espaço preexistente e os impulsos políticos.

O uso do território não é o mesmo para as diversas firmas. Os mesmos sistemas de engenharia são utilizados diferentemente e seletivamente. Na medida em que a força de mercado não é a mesma, a dimensão espacial de cada firma não é idêntica, variando com a capacidade de cada qual para transformar as *massas* produzidas em fluxos. Cada firma usa o território segundo sua força. Criam-se, desse modo, circuitos produtivos e círculos de cooperação, como forma de regular o processo produtivo e assegurar a realização do capital. Os circuitos produtivos são definidos pela circulação de produtos, isto é, de matéria. Os circuitos de cooperação associam a esses fluxos de matéria outros fluxos não obrigatoriamente materiais: capital, informação, mensagens, ordens. As cidades são definidas como pontos nodais, onde estes círculos de valor desigual se encontram e superpõem.

A rede urbana se torna, assim, um fenômeno ainda mais complexo, definido por fluxos de informação hierarquizados e fluxos de matéria que, nas áreas mais desenvolvidas, não são hierarquizantes. Parece impossível abordar todos os problemas decorrentes dessas novas realidades ou todos os seus aspectos. Será melhor escolher algumas questões, mas se impõe que através dessa escolha seja possível reconhecer:

- a) a especificidade do novo e sua definição estrutural e funcional;
- b) as combinações com os fatores herdados e o seu movimento de conjunto, governado pelos fatores novos, presentes localmente ou não;
- c) os ritmos de mudança e suas combinações.

OS TRÊS NÍVEIS DE ANÁLISE

Uma visão compreensiva da questão comporta pelo menos três níveis de análise:

- 1) o nível planetário;
- 2) o nível nacional;
- 3) o nível regional e local.

O nível mundial

O primeiro nível supõe: o reconhecimento, ao nível mundial, das principais variáveis e sua definição; a verificação de sua distribuição desigual entre países e dentro de cada país e a tentativa de identificação dos fatores, mediante a aproximação dos fatos e de suas causas locais e extra-locais.

O nível do Estado-Nação

O segundo nível se ocupará de reconhecer: as repercussões mais gerais do novo período em um país, tanto na economia e na sociedade como no espaço; a repartição desigual das novas condições e a seletividade do seu impacto; a nova divisão territorial do trabalho resultante.

O nível da região

O terceiro nível, a partir da divisão territorial do trabalho na "área core" do país e junto com a busca de uma redefinição geográfica dessa área, deverá se orientar para o estudo particular e empírico das áreas que sejam representativas do novo impulso dado ao aprofundamento do capital (*deepening of capital*) no espaço, assim como das *ilhas de arcaísmo*: o movimento desigual e combinado no espaço, fornecido pelos aspectos regionais ou locais da nova divisão territorial do trabalho no país, reflexo, por sua vez, de nova divisão do trabalho que se está operando à escala mundial.

Esses três níveis são interdependentes, embora possamos dar mais ênfase a um deles, segundo o enfoque escolhido.

A MODERNIDADE E SEUS INDICADORES GEOGRÁFICOS

Além dos temas implicitamente indicados nas páginas precedentes e dos itens que, tradicionalmente, fazem parte de uma análise geográfica (população, produção agrícola e industrial, transportes e comunicações, serviços públicos e privados, incluindo o setor financeiro visto em sua situação atual e em sua evolução e tanto do ponto de vista setorial como do geográfico), devem-se trabalhar com especial interesse aspectos que mais de perto refletem as condições de modernidade. Sua enumeração comportará, em certos casos, repetições do que já foi dito antes, mas certamente não será exaustiva.

Agrupamos os temas de nossa indagação atual em quatro grandes itens:

- 1) problemas gerais;
- 2) relações cidade-campo;
- 3) relações interurbanas;
- 4) organização interna das cidades e os novos papéis da metrópole.

Problemas gerais

Entre os problemas gerais de que nos devemos ocupar analiticamente estão os seguintes:

- a) peso, na atividade agrícola, dos componentes técnicos e científicos; implicações quanto à organização da produção e a composição orgânica do capital e do trabalho no campo, segundo os diversos produtos;
- b) novas atividades industriais, incluindo agroindústrias, novas localizações industriais;
- c) mudanças territoriais da base produtiva e novas relações correspondentes; implicações quanto à repartição setorial da economia e do emprego e à estrutura territorial da produção.
- d) modificações recentes da rede de transportes (estradas tronco, estradas vicinais), papel do tempo novo assim criado sobre o comportamento da economia e da rede urbana - modernização das comunicações; efeitos diferenciais segundo lugares e estratos da população; jogo contraditório entre diversos fatores;
- e) financeirização do território, etapas de desenvolvimento da rede bancária e diversificação do setor financeiro, segundo número, nível e distribuição;
- f) tendências à concentração e centralização da atividade econômica e seu rebatimento territorial; impacto sobre a natureza, direção e intensidade dos fluxos;
- g) complicação dos "circuitos de cooperação" (definidos anteriormente); repercussões sobre a organização regional da rede de relações;
- h) novos papéis deferidos às cidades segundo os seus níveis, através dos equipamentos e das relações que permitem.

Quanto às relações cidade-campo:

- a) novos insumos (materiais ou não) e novos papéis da cidade no seu fornecimento; hierarquias assim geradas;
- b) deslocamento para o campo de certas atividades industriais;

- c) novas atividades de concepção, comando, administração superior ou controle instalados nas cidades médias (e menores?); presença de novos terciários localizados;
- d) novos fluxos entre a cidade e "seu" campo; os fluxos e atividades criados pelo campo modernizado na "sua" cidade; o impacto das novas redes de transporte e comunicação;
- e) a cidade como lugar de residência de agricultores e de "agrícolas"; novas formas de urbanização.

Quanto às relações interurbanas

- a) os novos consumos públicos e privados e seletividade de sua localização; novos modelos hierárquicos devidos a dados historicamente novos ou recentes: o banco, os consumos intermediários agrícolas, os serviços de educação, saúde, lazer, etc.;
- b) os "círculos de cooperação" dos diversos níveis e sua intersecção seletiva, como um dos elementos de definição das hierarquias urbanas;
- c) o novo papel de entropia das metrópoles e seu papel quanto à organização de cada região por sua cidade.

Quanto à organização interna das cidades e os novos papéis da metrópole

- a) tendência à "dissolução" da metrópole, entendida como sua presença simultânea e instantânea em todos os lugares do país: os novos papéis metropolitanos baseados no papel da informação e do sistema bancário, como suportes da produção material;
- b) conseqüências da enorme expansão territorial das regiões metropolitanas para a economia e a sociedade urbanas; relações de causa e efeito com os problemas da habitação, dos transportes, da especulação, da estrutura de rendas, da repartição dos serviços públicos, etc.

UM EXEMPLO CONCRETO: O CASO DE SÃO PAULO

1. Antes mesmo da difusão do período técnico-científico, o Estado de São Paulo era já, dentro do Brasil, uma área onde se reconheciam aspectos de desenvolvimento que, a partir da industrialização, da agricultura modernizada e do grau de urbanização, revelavam alto coeficiente de utilização de técnicas e de sua incorporação ao território, assim como a presença de uma considerável rede de ferrovias e de estradas de rodagem, notável modernização organizacional em muitos setores, papel

importante do crédito na vida econômica e papel importante do Estado na criação das condições gerais da produção.

2. A partir das mudanças recentes, o Estado de São Paulo, adaptou-se rapidamente, de forma extensa e intensa, às novas demandas, modificando, em relativamente pouco tempo, os seus padrões de organização na indústria, na agricultura, no comércio (incluído o comércio atacadista) e nos serviços de natureza pública e privada.
3. As novas localizações industriais, a expansão da agroindústria e a substituição de culturas foram extensas e rápidas, levando a grandes transformações na organização do espaço. A partir do sistema urbano preexistente, as superposições verificadas trouxeram mudanças substanciais quanto à forma, ao tipo e à intensidade das relações, criando um novo espaço e um novo sistema urbano, ambos redefinidos. As articulações entre sub-espacos também mudaram, variando, porém, em função das novas divisões territoriais do trabalho ao nível mundial, nacional e regional. Cabe, neste ponto, reconhecer os novos papéis das cidades locais e das cidades regionais, as novas relações cidade-campo e as novas relações interurbanas, e o novo papel que a aglomeração paulistana, tornada metrópole das metrópoles brasileiras - e não apenas uma metrópole a mais - foi chamada a desempenhar não apenas diante do Estado e de áreas vizinhas, como do país como um todo. São Paulo ganha também novas relações internacionais.
4. A organização interna das diversas cidades também muda. A interferência do Estado, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (B.N.H.) ajuda a criar um modelo urbano disperso e extenso, que tende a se reproduzir; o papel da especulação ganha terreno em cidades dos mais diversos tamanhos; a forma como os diversos elementos da vida urbana se dispõem no território urbano tende também a mudar para que certas atividades "centrais" se tornem "periféricas", como, por exemplo, os supermercados e mesmo parte da atividade hoteleira e de restauração. A presença de volantes agrícolas, na qualidade de residentes urbanos, é, também, um dado novo, que tanto influi sobre a morfologia, quanto sobre a funcionalidade das cidades.

DIVISION OFICIAL DEL TERRITORIO NACIONAL Y POLITICAS PUBLICAS

CESAR A. VAPÑARSKY
Instituto de Geografía - UBA

La división oficial del territorio nacional -el estado- es tema normalmente relegado al último capítulo en los manuales de geografía política y ausente en los de ciencia política.¹ Intentaré mostrar aquí que no es marginal en éstas ni en disciplinas aledañas, como administración pública, derecho administrativo y municipal o sociología urbana y rural: que es un tema central, insoslayable para tomar decisiones sobre una amplísima variedad de políticas públicas, empezando por el propio cambio de la división oficial del estado.

Arriba, en el título, aparece el sustantivo "división" referido al estado: a un estado. A pesar de que acabamos de asistir a la reunificación de Alemania y la desintegración de Yugoslavia y, nada menos, la Unión Soviética, no entraré en consideraciones sobre la división del mundo en estados. Qué mantiene la integridad de un estado, qué vulnerabilidad diferencial caracteriza la integridad de estados unitarios y federales, son asuntos ajenos a mis restrictos propósitos. Sin embargo, no lo es señalar que la Argentina es un estado federal, y de un federalismo peculiar pues, a diferencia de algunos otros estados federales y desde luego cualquier estado unitario, cada provincia argentina organiza a su arbitrio la división oficial interna, en particular las jurisdicciones espaciales de los municipios: aunque la constitución obliga a las provincias a establecer un "régimen municipal", sólo especifica que tienen esa obligación.

En el título también aparece el adjetivo "oficial". Es más apropiado que "político-administrativa", dado que son muchas las funciones asignadas a divisiones del territorio nacional **oficiales**, vale decir, determinadas por el estado: políticas propiamente dichas, judiciales, electorales, administrativas, catastrales, estadísticas. No es ésta la

oportunidad de intentar una enumeración exhaustiva. Tampoco la de aclarar las diferencias entre los conceptos designados por estos y otros términos.²

- I -

Pese a todo, entre las diferentes divisiones oficiales espaciales del estado la habitualmente llamada político-administrativa suele tomarse como referencia (cuando es posible) al crearse otras. Y existe una suerte de modelo ideal de la división político-administrativa del territorio nacional. Algunos países responden casi exactamente a ese modelo: el ejemplo clásico es Francia. Para entender la división oficial de la Argentina, nada mejor que exponer primero la división político-administrativa de Francia. El modelo del que Francia es ejemplo servirá de trasfondo para exponer luego, por contraste, algunos rasgos de las divisiones oficiales -no sólo las político-administrativas- de la Argentina.

**El modelo ideal de división oficial del territorio nacional:
Francia como ejemplo de referencia**

Durante la Revolución, para fines político-administrativos el territorio de Francia fue objeto de una serie de **particiones** de trama más y más fina. "Partición" es un término matemático. Aplicado a la superficie de la tierra, se refiere a una división exhaustiva y mutuamente excluyente, en subáreas, de un área con límites precisos. Dicho de otro modo, particionar un área es convertirla en un **mosaico** de subáreas que la cubren entera sin nunca superponerse total ni parcialmente. Para referirse a particiones sucesivas de un área, vale decir, con tramas de diferente finura y una dentro de otra (aunque se hayan creado simultáneamente), en inglés se dispone del verbo **to nest** (en una de sus acepciones, jugar con objetos que encajan unos dentro de otros); no encuentro un giro conciso equivalente en español o francés. Francia está particionada sucesivamente en cuatro órdenes de divisiones: las de primer orden (cada una se llama **département**) lo están en las de segundo orden (cada una se llama **arrondissement**), que a su vez lo están en las de tercer orden (cada una se llama **canton**), que a su vez lo están en las de cuarto orden (cada una se llama **commune**). La división de tercer orden, el **canton**, carece de autoridades políticas o administrativas; las tiene de gendarmería aunque por sobre todo es una circunscripción electoral. Pero no es imprescindible exponer aquí las competencias de las divisiones de cada uno de estos cuatro órdenes en Francia, país unitario por excelencia. Basta indicar cómo esas competencias se manifiestan en la división del territorio nacional.³

La división político-administrativa responde al mismo modelo en otros países, aunque difiera el número de órdenes. Un caso extremo por su simplicidad es Uruguay, particionado en un solo orden de divisiones, cada una llamada "departamento": una auténtica área política, puesto que, por las funciones que cumple, equivale a un tiempo al **département** y a la **commune** francesas. Como aquella, es la máxima división política del país. Como ésta, es también la mínima división política del país: un municipio.

Es rasgo característico del modelo que siempre se puedan agrupar en un mosaico varias divisiones adyacentes de cierto orden para formar otra división oficial, que cumpla funciones político-administrativas u otras. El conjunto de las nuevas divisiones así formadas puede o no configurar a su turno una partición del territorio nacional. En Francia, en 1964 se crearon las **régions économiques**. Son divisiones político-administrativas de orden superior al primero (habría que clasificarlas como "de cero orden"), pues cada una es un mosaico de **départements** y su conjunto una partición del país. Cumplen una función clave para la planificación territorial (**aménagement du territoire**), pues hasta sirven de base para distribuir recursos destinados a inversiones en infraestructura (Belorguey, 1967; Simonetti, 1977). En cambio, aunque años antes se habían creado divisiones oficiales de otro tipo, las **agglomérations**, cada una también un mosaico de divisiones menores (en este caso **communes**), el conjunto de tales mosaicos no configura una partición del país: sólo hay una **agglomération** en correspondencia con alguna concentración grande de población, en primer término París, Lyon y Marsella (Bénard, 1952; Bastié et Brichler, 1960; Le Fillatre, 1961). Además, la **agglomération** no cumple funciones administrativas, mucho menos políticas. Cumple una función exclusivamente estadística: sirve de continente espacial, más útil -dados ciertos propósitos- que divisiones de cualquiera de los cuatro órdenes establecidos en 1790, para compilar y procesar información estadística. (De paso, no está de más recordar que este vocablo deriva de "estado".)

Quiérase o no, todos tenemos en la mente el modelo descripto, hasta tal punto que nos parece el único posible. Al suponer, por didácticamente útil, que el modelo es inherente a la división oficial de **cualquier** estado, prestigiosos manuales contribuyen a reforzar esa imagen incluso entre expertos. Así, Hagggett (1983, p. 497) liquida en pocas líneas a Francia, Inglaterra y hasta los Estados Unidos como instancias del modelo. Pero precisamente los Estados Unidos **no** responden al modelo. Tampoco la Argentina.

Ya en la escuela primaria todos nos familiarizamos con un mapa de la Argentina que muestra los límites de la "capital federal" y las hoy veintitrés "provincias" (partición de primer orden). También con el mapa de cualquiera de esas provincias que muestra los límites de sus "departamentos" o, sólo en la provincia de Buenos Aires, "partidos" (partición de segundo orden). No con mapas que muestren límites de municipios. En la

medida en que los argentinos aprendemos qué son **municipalidades**, tendemos a creer que sus jurisdicciones territoriales, los **municipios**, como las provincias y los departamentos o partidos, configuran una partición del país (de tercer orden). Pero los departamentos o partidos 1) no en todas las provincias son divisiones político-administrativas, y 2) no en todas las provincias están particionados en municipios.

Veámoslo en su orden.

Funciones del departamento en las provincias argentinas

Sin ánimo de herir ningún patriotismo provincial, convengamos en evitar cuanto se pueda, ampliando el significado de "departamento" para que designe también al partido de la provincia de Buenos Aires, el uso reiterado del molesto giro "departamento o partido".

Aclarada la terminología, en algunas provincias cada departamento es un municipio: una genuina área política. En otras el departamento acaso no cumpla ninguna función política, ni siquiera administrativa, pero está particionado en divisiones políticas: municipios. En otras aún no es ni un municipio ni un mosaico de municipios, tampoco una división política o administrativa de otra índole. Aunque legalmente se haya asignado alguna vez a una de sus ciudades o pueblos la calidad de "cabeza" del departamento, el departamento mismo carece de toda función política o administrativa al no ser esa ciudad o pueblo asiento de ninguna autoridad de alcance departamental. ¿Qué es el departamento de este tipo, característico -entre otras- de las provincias patagónicas? Para empezar, éstas habían sido territorios nacionales, divididos catastralmente en 1875, antes de haberse efectivamente ocupado, en "secciones" cuadradas de 20 kilómetros por lado (40.000 hectáreas), subdivididas luego en "lotes" de 1 kilómetro por lado (100 hectáreas). Por supuesto, este rígido damero gigantesco se delineó sin considerar las todavía desconocidas aptitudes diferenciales del suelo para sostener población y actividades agropecuarias. Salvo en colonias oficiales creadas donde se juzgó más promisorio el poblamiento, cuyos límites a veces hacen caso omiso de la división en secciones, la posterior distribución desigual de población, cultivos y cría de ganado tuvo que acomodarse al damero **catastral** primitivo. Para identificar un predio en una escritura pública todavía hoy puede prescindirse de la referencia a algún departamento, pues la división en secciones y lotes no sólo precedió a la división en departamentos: precedió asimismo a la fragmentación del inmenso pero efímero territorio nacional de la Patagonia (creado en 1878) en los territorios nacionales (creados en 1884), actuales provincias, de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La división en departamentos cambió varias veces. También las funciones asignadas al departamento, al principio policiales y judiciales. Pero la última vez ¡en 1915!⁴

Insistamos: ¿qué funciones cumple hoy en estas provincias el departamento delimitado hace tres cuartos de siglo? No cumple funciones políticas, administrativas, judiciales o policiales: sólo por casualidad su cabeza es asiento de alguna autoridad de alcance departamental y sólo departamental. No cumple funciones electorales: con uno o más departamentos o aun sólo porciones de uno o más departamentos suele formarse una sola circunscripción electoral. No cumple funciones catastrales: hay predios a caballo entre dos departamentos que sin embargo pueden identificarse con exactitud sin mencionar ninguno de los dos. ¿Qué funciones le quedan? Por una parte, como es un área con nombre y límites precisos, le queda una función **toponímica**: es más conveniente mencionar no sólo la provincia, Neuquén, sino el departamento, Minas, para indicar a un porteño, cordobés o tucumano dónde se encuentra el pueblo Varvarco (107 habitantes en 1991). Por otra parte, como en todo el país el departamento es la mínima división oficial para la cual se cuenta con datos agregados de todos los censos nacionales -agropecuarios, industriales, económicos, de población, de vivienda-, le queda una función **estadística**. Pero en las provincias patagónicas el departamento carece de la multiplicidad de funciones que caracterizan típicamente al partido en la provincia de Buenos Aires. Que en cualquier atlas político escolar de la Argentina -según legislación vigente, aprobado obligatoriamente por el Instituto Geográfico Militar (IGM)-, tanto el mapa de la provincia de Santa Cruz como el de la de Buenos Aires aparezcan impresos en bonitos colores no basta para convertir las manchas que los componen, departamentos en la primera y partidos en la segunda, en divisiones oficiales con funciones similares.

El municipio en la Argentina: ¿división política dentro del departamento?

Las provincias y la capital federal configuran una partición de primer orden del territorio argentino; los departamentos y partidos una de segundo orden. Los municipios, ya lo hemos visto, son departamentos, divisiones de **segundo** orden, en algunas provincias, por ejemplo Buenos Aires (también Mendoza o La Rioja). Pero son subdivisiones del departamento, divisiones de **tercer** orden, en otras provincias, por ejemplo Santa Fe (también Córdoba o Misiones). Y son divisiones de **segundo** orden, pero independientes de la partición en departamentos, en otra provincia, La Pampa, donde dos particiones del mismo orden pero distinta trama, una en departamentos y una en municipios, se superponen.

Ya hemos identificado tres tipos de provincias: el tipo Buenos Aires (1), el tipo Santa Fe (2) y el tipo La Pampa (3). Es común a los tres que, siendo colindantes los municipios, ninguna partícula del territorio provincial quede fuera de alguno. No así en

provincias que responden al tipo Chubut (4). En ellas los municipios en conjunto cubren apenas una parte pequeña del territorio provincial, aunque concentren casi toda la población; el resto, inmenso en superficie e insignificante en población, queda fuera de cualquier municipio y, como en estas provincias el departamento carece de funciones políticas o administrativas, resolver la más nimia cuestión oficial incumbe directamente a autoridades provinciales. Además de Chubut son varias las provincias de este tipo. Pero bastaría que hubiera una sola para que fuera falso decir que el territorio nacional está particionado en municipios.

Multiplicidad de jurisdicciones espaciales de la administración pública argentina

En Francia las *communes* conforman una partición de cuarto orden. En la Argentina los alrededor de 1.600 municipios (algunos llamados de otra manera, aunque cumplan similares funciones) ni siquiera conforman una partición. La partición de orden menor es de segundo orden. La forman los departamentos, apenas unos 500, comparables en extensión y población más bien a los 95 *départements* franceses que a las muchísimo más pequeñas 35 a 37 mil *communes*: Francia supera por lejos a la Argentina en población pero se queda bien corta en extensión.

Condición necesaria para que de alguna manera funcione un organismo público nacional (o empresa nacional, que todavía las hay) es la delegación de atribuciones en dos o más niveles jerárquicos en correspondencia con jurisdicciones territoriales de dos o más órdenes. Pero las dos únicas particiones del país supuestamente político-administrativas son de trama demasiado amplia. Se satisface esa condición creando particiones ad hoc aunque no respeten límites provinciales. Como la Argentina es un país federal, los organismos públicos provinciales tropiezan con el mismo problema. Se lo soluciona creando particiones ad hoc aunque no respeten límites departamentales. Sea que conformen una partición del territorio nacional, como las delegaciones de la Dirección General Impositiva (DGI), sea que abarquen solamente porciones discontinuas del territorio nacional, como los parques nacionales, las áreas delimitadas oficialmente para cumplir **funciones específicas** pueden denominarse, adoptando un término técnico común en la bibliografía anglosajona (v.gr., Paddison, 1983, p. 204), "distritos especiales" (*special districts*). En ambos casos se superponen a las divisiones oficiales que cumplen **funciones múltiples**. Todos sabemos que en la Argentina hay provincias, departamentos y municipios, por equivocada que sea la idea que muchos tenemos de las funciones que cumplen. Pero, ¿quién sabe cómo ha particionado el país la DGI para recaudar impuestos? De cualquier modo, es de suponer que la disposición en el mapa de esas delegaciones perturba poco al resto de la administración pública, a los gobiernos

provinciales y municipales o al propio contribuyente, más perturbado por otros aspectos de la madeja cada vez más enmarañada de normas impositivas. Distinto es el caso de los parques nacionales, que han sido fuente continua de conflictos entre el estado nacional y estados provinciales o gobiernos municipales. Se explica. Pese a ser las delegaciones de la DGI jurisdicciones nacionales, para cumplir las funciones que les competen sus autoridades no tienen por qué entrar en disputa con otras autoridades políticas o administrativas. En cambio, para cumplir las funciones que competen a los parques nacionales sus autoridades tienen que decidir sobre cuestiones de aguas, bosques, vialidad, edificación, etc., que fuera de parques nacionales son incumbencia exclusiva de provincias o municipios. Las funciones de los parques nacionales, en contraste con las de delegaciones de la DGI, son sólo **aparentemente específicas**. Sin embargo, tanto los unos como las otras son distritos especiales nacionales: jurisdicciones nacionales, superpuestas a jurisdicciones provinciales, que respetan límites de provincias o hasta de departamentos solamente cuando por casualidad convienen a las funciones sectoriales que llevaron a crearlas.

Estos ejemplos están seleccionados de intento. También en otros países la recaudación de impuestos y la protección del esplendor de la naturaleza son objeto de creación de distritos especiales. Pero en la Argentina la mayoría de las **otras** divisiones oficiales nacionales o provinciales son también distritos especiales. Hay distritos especiales con funciones judiciales, electorales, de salud, de educación, de seguridad, de correos, de telecomunicaciones, de sanidad vegetal, de control de explotación de bosques. La lista, innumerable para los distritos especiales **nacionales**, se torna abrumadora al agregarle los distritos especiales **provinciales**, de cada una de las veintitrés provincias. Y de la capital federal: 21 distritos escolares pero 46 circunscripciones policiales (entre otras particiones, que son varias: vid. alguna agenda bien informada).

Obstáculos que opone la división oficial del estado argentino a políticas de descentralización o desconcentración

Hace unos quince años me enteré de que el municipio de San Carlos de Bariloche quedaba dentro de las jurisdicciones de veintisiete organismos y empresas públicas nacionales y provinciales: veintisiete distritos especiales cuyos límites rara vez coincidían y los asientos de sus autoridades menos aún. Hace unos cinco años lo comenté allí en una charla y uno de los asistentes me rectificó: ya eran más de cuarenta. Las autoridades municipales de Bariloche tienen que arreglárselas como pueden para coordinar sus actuaciones con las de las autoridades de esa plétora de distritos especiales. Lo que aprendí en Bariloche han de haberlo aprendido mejor por exasperante práctica las

autoridades de cualquier municipio del país.⁵ Este ejemplo, sin embargo, ilustra sólo un aspecto del problema. Hay otros.

Los distritos especiales satisfacen de algún modo las **necesidades sectoriales de cada organismo** pero, al superponerse parcialmente las **jurisdicciones espaciales de distintos organismos**, cada sector administrativo opera por su cuenta sin que dos de ellos puedan coordinar actuaciones salvo en el asiento de las autoridades sectoriales máximas: la capital federal o, en su caso, la capital provincial. La proliferación de distritos especiales obstaculiza así cualquier política de descentralización: "... transferencia de capacidad para la toma de decisiones desde los niveles centrales del aparato estatal a instancias inferiores a éste, las que, además, no le deben necesariamente subordinación jerárquica" (González y Tomic, 1983). Quienes abogan por descentralizar las funciones del estado tienen como mira explícita fortalecer la democracia. Que para fortalecer la democracia toda función del estado deba descentralizarse está abierto a debate: se aboga por la descentralización a partir de posiciones políticas tan distintas (¿opuestas?) que pareciera oportuno dilucidar qué entender por "democracia" (no aquí) antes de entregarse sin reservas a la causa de la descentralización del estado.⁶ Pero la proliferación de distritos especiales obstaculiza también cualquier política de desconcentración: "... delegación de funciones y roles que siguen en alto grado dependientes del nivel superior, del gobierno central" (ibid.).⁷ Ahora bien, un estado autoritario es temible, y si encima es eficiente es más temible: es un estado totalitario. Asentado esto, por pocas que sean las notas en que, entre quienes se autoproclaman democráticos, haya acuerdo sobre qué entender por democracia, seguramente también ha de haberlo sobre que la ineficiencia la corroe. Quienes abogan por desconcentrar las funciones del estado tienen como mira explícita acrecentar la eficiencia del estado. Dando por (osado) supuesto un estado democrático, los argumentos opuestos a la desconcentración son débiles. ¿Por qué la proliferación de distritos especiales obstaculiza la desconcentración?

Un ejemplo lo aclarará. La hidatidosis es una enfermedad grave de enorme incidencia, verdadero record mundial sólo disputado por la isla de Chipre, en una pequeña porción de la provincia de Río Negro cuyo centro es el pueblo de Maquinchao (1.930 habitantes en 1991). Para erradicarla no basta una mera **blitzkrieg**: en la jerga oficial, un "operativo". Se requiere una labor paciente y sostenida de difusión de medidas profilácticas a través de las escuelas. Pero las jurisdicciones provinciales rionegrinas que incumben a salud pública y a educación configuran dos particiones distintas (del mismo orden), ninguna coincidente con la partición (también del mismo orden) en departamentos. Al discrepar los límites de las jurisdicciones de salud y educación que incluyen esa pequeña porción de la provincia, solamente desde la capital puede manejarse hasta el detalle más insignificante de una política que sólo se necesita aplicar en una pequeña parte del territorio provincial, pero que, si vivieran, ni el

Friedrich Hayek fallecido hace pocas semanas ni el Adam Smith fallecido doscientos años antes sostendrían -quiero creer- que corresponda sustraer a la competencia del estado.

El ejemplo ilustra cómo la caótica división oficial obstaculiza trazar políticas públicas **intersectoriales** eficientes. Debe de haber centenares de ejemplos equivalentes, cada uno conocido sólo por quien esté familiarizado con algún particular sector de la administración pública. Este lo descubrí por casualidad, durante un estudio de campo para una investigación que nada tenía que ver con la división oficial del estado. Tendría yo que exponer en detalle otro, por tres razones. Primera: es uno de los pocos de los que estoy enterado. Segunda: afecta a todo el territorio nacional. Tercera: muestra que la división oficial también obstaculiza trazar políticas públicas **intrasectoriales** eficientes. El espacio aquí disponible -papel, no superficie de la tierra- sólo permite algunas apuntes.

El ejemplo se refiere a la agregación espacial de información estadística. No podría venir aquí más a punto:

En la mayoría de [sic] ocasiones, las divisiones del estado aparecen como simple punto de partida o substrato que interesa conocer por servir de soporte a la información estadística publicada por los organismos oficiales. **Partiendo de ello**, en algunos casos se llega a citar su inadecuación para el análisis de las realidades espaciales que interesan a la geografía, su escaso grado de homogeneidad interna, su tamaño, etc.; ... (Méndez y Molinero, 1984, p. 88; puesta de relieve mía, C.A.V.).

La función estadística mencionada en la cita es la única (apartada de la obvia función toponímica) que en la mayoría de las provincias argentinas cumple la división oficial llamada "departamento", la cual, en efecto, por lo general es internamente heterogénea, tiene tamaño inadecuado y adolece de otras deficiencias "para el análisis de las realidades espaciales ..., etc; ..." Pero ni siquiera toda la información estadística, ni siquiera toda la que se refiere a población, llega a publicarse agregada por departamento. Si los datos censales. No los compilados en registros civiles, las llamadas "estadísticas vitales": nacimientos, defunciones, matrimonios.

Consideremos nacimientos y defunciones. Agregarlos por departamento de **ocurrencia** es fácil, pero de poco sirve. Es incomparablemente más útil agregarlos por departamento de **residencia**, efectivo de la madre en nacimientos y último del occiso en defunciones: **lugar de ocurrencia** y **lugar de residencia** tienden a distanciarse, y cada vez más. Ahora bien, el recién usado vocablo "lugar" puede entenderse de innumerables maneras. Entenderlo como departamento es ciertamente burdo para agregar datos estadísticos, aunque menos burdo que entenderlo como provincia (o capital federal). Los censos están a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo que publica datos agregados por departamento. Pero las estadísticas vitales

están a cargo de otro organismo nacional, la Dirección de Estadísticas de Salud, que sólo publica datos agregados por provincia (y capital federal). ¿Por qué no por departamento, como en otros tiempos? Porque en los equivalentes organismos provinciales, todos dependencias de ministerios de salud, es prioritario agregarlos según una partición en distritos especiales llamados "zonas sanitarias". En la mayoría de las provincias la partición, de segundo orden, difiere de la partición en departamentos, también de segundo orden. A la larga, se supone que el organismo nacional los reacomodará, y publicará, agregados por departamento. Pero hace mucho que no lo hace, por no entregarle las provincias la información en las condiciones requeridas. Sin embargo, son los propios ministerios provinciales de salud las reparticiones que más interesadas deberían estar en conocer la distribución espacial de diversas tasas de fecundidad y mortalidad por áreas menores que la provincia entera. Calcular esas tasas exige disponer de datos provenientes de censos y de registros civiles agregados para áreas idénticas. Los ministerios provinciales de salud no pueden pretender que su partición, en divisiones que cumplen funciones estrictamente sectoriales, sea adoptada por el INDEC. Para agregar los datos que recogen en registros civiles tendrían por lo tanto que adoptar de *entrada* la misma partición, en departamentos, que el INDEC. Pero entonces su tarea estadística chocaría con sus funciones sectoriales genuinas, que se programan tomando como base la partición de la provincia en zonas sanitarias.

Así planteado, el problema es insoluble. La solución es agregar ab initio cualquier tipo de dato sobre población, recogido ya en censos, ya en registros civiles, por divisiones de una partición de tercer orden del país entero. Como la trama de esta partición sería fina, con tal de que respetara tanto límites de departamentos como de zonas sanitarias permitiría agregar todavía más los datos, según la partición en departamentos y según la partición en zonas sanitarias.⁸ Pero esa deseable partición de tercer orden no existe.

Imprecisión de límites municipales y sus consecuencias

Podría objetarse que existe sin haberse evidenciado. Aunque los municipios no forman una partición del territorio nacional, podría aducirse que en algunas provincias (tipo Buenos Aires y tipo Santa Fe) forman una partición del territorio provincial, y que en otras (tipo Chubut) se la podría crear, por lo menos para fines estadísticos, adjudicando a un área residual dentro de cada departamento lo que no corresponda a ninguno de sus municipios (en otra provincia aún, La Pampa, porque forma de por sí un tipo distinto habría que pergeñar otro artificio). El criterio equivaldría a fabricar una partición *estadística* de tercer orden (municipios y "restos de departamentos"). Pero al criterio subyacen dos supuestos implícitos: 1) que los límites de municipios siempre

están legalmente establecidos con precisión, y 2) que siempre se pueden identificar en el terreno. Son supuestos falsos.

En cuanto al supuesto 1), abundan los municipios cuyos límites nunca fueron oficialmente fijados. Tal práctica era común en territorios nacionales, sobre todo cuando en lugar de una cabal municipalidad se creaba una mera comisión de fomento: gobierno local no electo, aunque con algunos de los atributos de un gobierno municipal y la posibilidad de adquirir luego esa condición. Los límites jurisdiccionales se fijaban mucho después o nunca. Ya provincializados los territorios tal práctica prosiguió. Ejemplos también los hay en varias de las catorce provincias tradicionales. Se los encuentra a granel en Córdoba, provincia particionada desde antiguo en multitud de municipios cuyos límites no muestra ningún mapa oficial.⁹ En cuanto al supuesto 2), abundan también -no tanto- los municipios cuyos límites están claramente fijados en documentos oficiales pero no en el terreno, donde ninguna señal permite identificarlos. Los ejemplos se encuentran especialmente en provincias del tipo Chubut (4), donde los municipios sólo por excepción son colindantes: en provincias de los otros tres tipos, como la oportunidad de conflictos jurisdiccionales entre municipios es más probable, es menos probable tal grado de descuido. Un ejemplo jocoso es, en la provincia de Santiago del Estero, el municipio de La Banda. Hace más de veinte años me dijeron que por ley abarcaba un círculo con centro en la plaza principal y hasta me obsequiaron un croquis (reproducido en Vapñarsky, 1969, p. 76). Hace menos de dos semanas me dijeron que el círculo se había ampliado para que encierre toda el área amanzanada. No es de creer que el círculo se haya marcado en el terreno. Pero no lo sé. Prefiero pasar a un ejemplo cuya exactitud me consta: el municipio de Viedma, capital de la provincia de Río Negro. En los años 1960, para colonizar el valle inferior del río homónimo se comenzó a construir un sistema de riego y -empresa inusitada- a alterar la división catastral anterior. Nadie se ocupó de preservar mojones u otras señales físicas que permitieran reconocer ahora por dónde pasa en esa zona el borde del municipio de Viedma.

- II -

Tampoco nadie se ocupó de que ese borde se cambiara, para adaptarlo a las nuevas condiciones de catastro y poblamiento. Aunque a veces la división oficial del estado cambia cuando sería mejor dejarla tal cual, a veces persiste, como los límites municipales de Viedma, cuando sería mejor cambiarla.

Podría inquirirse: ¿qué ha de entenderse por "mejor"? Pues, en términos weberianos, en el sentido de más *racional* con respecto a ciertos *fines*, decididos en la esfera política. Que el cambio se califique como racional o irracional depende del punto

de vista que se adopte para clasificar como deseables, y además prioritarios, ciertos fines políticos. Postúlese como fin último la democracia: la democracia fortalecida por la eficiencia. Por poco que esté dilucidado "democracia", y aun "eficiencia", para lo que sigue basta dejar estos términos simplemente enunciados.

Dos obstáculos a la racionalidad en la división oficial del estado son de carácter opuesto aunque operan en la misma dirección. Uno es la extrema **facilidad de cambio**, aunque sea mejor mantener la división anterior, característica de las áreas de gobierno local en los Estados Unidos o de distritos especiales en los Estados Unidos así como en la Argentina. Otro es la **inercia**, la tendencia a que persista el statu quo aunque sea mejor el cambio, característica de la división político-administrativa de Francia desde la Revolución o de los límites de estados en los Estados Unidos o de provincias en la Argentina.

Abundan en la Argentina los cambios irracionales de distritos especiales. Pero sin hurgar en recónditas oficinas de organismos y empresas oficiales no se encuentran fácilmente ejemplos concretos. Como los cambios de divisiones espaciales para la actuación de esos organismos o empresas no se deciden en esferas políticas sino burocráticas -nacionales o provinciales-, rara vez concitan la atención periodística. De ahí que pasen desapercibidos. Un ejemplo, y mayúsculo, que descubrí por casualidad, atañe a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). Tan pronto se promulgó en 1986 la ley de federalización de un área que incluye las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones para instalar allí la capital de la Argentina, ENTel segregó esa área como uno de sus "distritos". Desde luego, el número de abonados no justificaba la decisión, torpe por apresurada (¿servil?). Hoy este ejemplo es doblemente historia antigua. La capital no se trasladó. ENTel dejó de ser estatal.

Es fácil empero encontrar en la Argentina ejemplos de cambios, en su mayoría irracionales, de límites de departamentos y municipios.

Cambio paulatino y cambio puntual de áreas de gobierno local

El municipio es en la Argentina como en muchos países el único tipo de área de gobierno local. Pero en otros países las funciones que en los primeros desempeña el municipio se distribuyen entre gobiernos de áreas en dos, tres y quizás aún más órdenes. Todas son áreas de gobierno local. Lo son también, por ejemplo, las divisiones de primer orden, los **départements**, en Francia. Pero, en el contexto de este trabajo, sería a mi ver decididamente incorrecto usar el adjetivo "local" para referirse a las divisiones de primer orden de países federales como los Estados Unidos, Brasil o México (estados), Canadá o la Argentina (provincias), o la ex Unión Soviética (repúblicas).¹⁰ Cierta vaguedad en el uso del adjetivo "local" es inevitable, pero esa vaguedad más bien facilita

que dificulta la inteligibilidad al estudiar el **cambio** en la configuración de áreas de gobierno local dentro de una entidad política más amplia.¹¹

Cuando el número, las funciones o al menos los límites de las áreas de gobierno local cambian en algún país, se sigue una u otra de dos modalidades. Una es la de cambio **paulatino**, tanto que representar gráfica y fielmente las áreas de gobierno local del país obligaría a actualizar permanentemente el mapa. Esta modalidad caracterizó siempre a los Estados Unidos: el cambio, porque los intereses políticos locales tienen tanto poder que impedirían el éxito de cualquier intento de oponerseles desde arriba -desde el gobierno estatal o aun federal-, se genera desde abajo. Otra es la de cambio **puntual** en el tiempo para todas las áreas de gobierno local; a partir de ese cambio el nuevo sistema perdura, con alguno que otro retoque menor, por años, décadas, siglos incluso. Esta modalidad caracterizó a Francia durante la Revolución (el cambio ha durado ya dos siglos: vid. Bourjol, 1969; Simonetti, 1977), a Inglaterra en la época victoriana (el cambio duró cerca de un siglo: vid. Gilbert, 1948) y de nuevo hacia 1972 (el cambio ha durado ya dos décadas: vid. Honey, 1981, pp. 255-261; Haggett, 1983, pp. 497-500; Paddison, 1983, pp. 237-269), a Rumania por lo menos seis veces entre 1918 y 1952 (alguno de los cambios no llegó a durar dos años: vid. Helin, 1967): el cambio se genera desde arriba como respuesta a algún problema político de alcance nacional sin que, desde abajo, los intereses políticos locales tengan poder suficiente para oponersele.

Cambios de límites departamentales y municipales en la Argentina

Por lo dicho al comienzo del apartado anterior, corresponde incluir entre los tipos de áreas de gobierno local el **county** (división de segundo orden) de los Estados Unidos, país federal, y el **département** (división de primer orden) de Francia, país unitario. **County** y **département** efectivamente son áreas de gobierno local. Ahora bien, el departamento de la Argentina suele asimilarse al **county** de los Estados Unidos porque ambos son divisiones en una partición de segundo orden de un país federal. Se desconoce así que en pocas provincias el departamento cumple funciones políticas, en tanto que en todos los estados el **county** sí las cumple, complementarias de las que cumple el municipio. Llamar "áreas de gobierno local" a **counties** y municipios (**cities** y **towns**) de los Estados Unidos es correcto. Llamar así a departamentos y municipios de la Argentina no deja de ser un abuso del lenguaje. Pero es preferible incurrir en ese abuso que en otro: el de repetir en cada párrafo un giro preciso pero fastidioso (véase supra otro caso: "departamento" en lugar de "departamento o partido").

Remontándose en el tiempo se descubren las dos modalidades en la formación y evolución de las áreas de gobierno local -valga por primera vez la expresión- de la Argentina: cambio paulatino en algunas provincias, cambio puntual en otras.

El ejemplo típico de cambio paulatino es la provincia de Buenos Aires. Recuérdese que en esta provincia municipio y partido son una misma división oficial. El partido es heredero del llamado "pago". El régimen municipal simplemente reconoció de derecho lo que había ido sedimentando de hecho a medida que, al avanzar la frontera, emergían nuevos poblados tan distantes entre sí que todos tenían áreas de influencia vastas pero apenas pobladas. El partido se particionó a su vez en cuarteles, hoy llamados circunscripciones. El gobierno municipal electo, con asiento en el pueblo o ciudad cabeza del partido, designa un delegado en cada nuevo pueblo que surge; cada delegación usualmente abarca una o más circunscripciones enteras dentro del partido.¹² En cualquier pueblo que, sin ser cabeza de partido, adquiere cierta importancia, entre quienes sienten que las autoridades municipales descuidan intereses de su pueblo, y hasta derivan a la cabeza recursos que consideran de su pueblo, tiende a emerger un movimiento separatista. El movimiento se propone que el gobierno provincial designe al pueblo cabeza de un partido segregado. A la corta o a la larga, tiene éxito: el número de partidos de la provincia pasó de 73 en 1869 a más de 120 cien años después.¹³ Con excepciones cada vez más raras, el número de partidos va aumentando por simple bisección que respeta límites de circunscripciones. Se satisfacen de este modo intereses políticos locales sin perturbar otras divisiones oficiales, por lo común mosaicos de partidos o al menos de circunscripciones: divisiones catastrales, estadísticas, judiciales, electorales, así como distritos especiales de innumerables organismos.

La modalidad de cambio de las áreas de gobierno local en la provincia de Buenos Aires es paulatina, pero al menos en un punto clave contrasta con la modalidad también paulatina de los Estados Unidos: el poder de los intereses locales -no confundir con el de los intereses provinciales (o estatales)- es en la Argentina incomparablemente menor. Por más que tantas propuestas de descentralización propugnen incrementar ese poder, precisamente el ser escaso ha prevenido las consecuencias nefastas (para la democracia con eficiencia) que puede acarrear el cambio paulatino no morigerado por el control del poder provincial (estatal) o nacional. El ejemplo más claro surge al comparar dos áreas metropolitanas del mismo orden de población: Buenos Aires, que abarca veintitantos gobiernos locales (aparte de la capital federal, todos dentro de la provincia de Buenos Aires), y Chicago, que abarca más de setecientos (dentro de los estados de Illinois e Indiana) sin contar distritos especiales con autoridades electas (vid. Paddison, 1983, p. 202). Entre otros problemas que acarrea la fragmentación del gobierno local, en Chicago como en tantas otras áreas metropolitanas de los Estados Unidos contribuye a una segregación social de todos modos allí exacerbada hasta un punto que -todavía- no tiene parangón en sus equivalentes de la Argentina, a pesar del alarmante salto reciente que muestra en éstos la incidencia de población con "necesidades básicas insatisfechas", sea que viva en o fuera de villas miseria.

Por ser paulatina, la modalidad de cambio de las áreas de gobierno local de la provincia de Buenos Aires desde luego contrasta aún más con la modalidad puntual de Francia en 1790. Pero conviene aquí comentar otro caso de cambio puntual del sistema entero de gobiernos locales: Inglaterra en 1972. El debate y posterior decisión política sobre este cambio puntual de fondo se basó en el informe de una comisión de expertos: la Redcliffe-Maud Commission (Honey, 1981, p. 255). Los fines políticos manifiestos del cambio emanaron del gobierno central. Son una versión de la pareja "democracia" y "eficiencia": aumentar la representatividad política de y la eficiencia de gestión en ámbitos locales. Para satisfacer en sus recomendaciones estos fines generales, la comisión especificó tres fines concretos: que las nuevas divisiones se caracterizaran por 1) economías de escala, 2) cohesión social, y 3) sentimientos de pertenencia de la población a divisiones ya existentes (Haggett, 1983, pp. 497-498). Sin embargo, no fue unánime en sus recomendaciones: produjo un despacho en mayoría y uno en minoría. Ambos sin duda influyeron, y mucho, en la decisión política final, aun cuando ésta no se atuvo al pie de la letra a ninguno.

Podría preguntarse: ¿hasta dónde el **cambio paulatino sin expertos**, como en la provincia de Buenos Aires, puede producir la racionalidad con respecto a fines que subyace al **cambio puntual con expertos**, como el propuesto por la Redcliffe-Maud Commission para Inglaterra? La pregunta lleva muy lejos. Pone sobre el tapete la vieja cuestión de clasificar modos de decisión en el sistema social (v.gr., Yujnovsky, 1971, pp. 31-44). Uno es el libre juego de las fuerzas del mercado; expandiendo el concepto, el libre juego de la competencia entre intereses diversos en conflicto. Otro es la planificación; expandiendo el concepto, el juicio de los expertos, que se basa o se supone que se basa en el conocimiento científico. Estos dos modos de decisión no son necesariamente únicos ni excluyentes; antes bien, en un estado democrático la sola eficiencia requiere que se complementen. Y ello por mucho que en la Argentina, y no sólo en la Argentina, hoy el vocablo "planificación" esté (temporariamente) **demodé**. De cualquier manera, la Argentina, incluida la provincia de Buenos Aires, no es Inglaterra. Para evaluar el cambio paulatino en la provincia de Buenos Aires no sería sensato adoptar sin más los mismos fines políticos manifiestos generales que se propuso el gobierno central en Inglaterra; si se adoptan, no sería sensato adoptar sin más los mismos tres fines concretos cuya compatibilización buscaron los expertos para satisfacer aquéllos; por fin, si a su vez se adoptan los tres fines concretos, para la provincia de Buenos Aires las recomendaciones específicas de dicha comisión resultarían inaceptables. Por ejemplo, ambos despachos coincidían en que, para alcanzar economías de escala, la población de un área de gobierno local de primer orden (**county**) debía llegar cuando menos a 200.000 habitantes: fuera de los alrededores de la capital federal, y de La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca, para arribar a esta población mínima habría que recortar zonas tan grandes que los otros dos fines concretos quedarían insatisfechos. Todo

sugiere que no es posible determinar en abstracto el carácter racional o irracional del cambio, sea paulatino o puntual, de un sistema de gobiernos locales, que lo más cercano a la racionalidad es un compromiso entre varios fines juzgados deseables. Sí es posible señalar ejemplos concretos de cambio (o no cambio) irracional.

Con todos los encomios y censuras que pueda merecer, la modalidad de cambio paulatino es excepcional en la Argentina. Pero también lo es la de cambio puntual. En la mayoría de las provincias predomina el no cambio, la inercia: durante décadas han perdurado intactas las funciones -o ausencia de funciones- asignadas a los departamentos así como la propia partición en departamentos y, sin haberse alterado el régimen municipal, apenas han cambiado el número de municipios o sus límites.

En las pocas provincias aparte de Buenos Aires donde eventualmente hubo cambios, éstos fueron puntuales, pero no al estilo inglés de 1972, con estudio técnico previo a la decisión política, ni siquiera al estilo francés de 1790, con un fin político explícito y contundente, sino al estilo criollo, por decisión súbita de algún ocasional gobernante, tal vez presionado por intereses (hoy difíciles de desentrañar sin cuidadosa investigación histórica), tal vez influido por alguna cuestión menor de gobierno, resuelta de un plumazo en alguna coyuntura propicia. En ningún caso se consultaron expertos o se debatieron a fondo en ámbitos políticos las funciones que de hecho cumplían departamentos y municipios, o las que podrían cumplir pero nunca les habían sido explícitamente asignadas. Así, recuérdese que la partición de segundo orden del país en departamentos es la única base firme para la agregación espacial de información estadística en áreas más pequeñas que las provincias. Sean cuales fueran los fines perseguidos, manifiestos o no, es de lamentar el poco seso de gobernantes -electos o de facto- de provincias como Chaco, Misiones o Tucumán que durante las últimas décadas hicieron tabula rasa con la partición anterior para reemplazarla, ignorando esa función e impidiendo así la comparación de información estadística por departamento a través del tiempo. Por su parte, desde 1987 se dictaron en varias provincias nuevas constituciones. Algunas alteran ciertos aspectos del régimen municipal, pero no dejan en claro cómo fijar jurisdicciones territoriales a los municipios y no mencionan la partición en departamentos o las funciones que les incumben. Por ejemplo, la de Córdoba impone que los municipios no atraviesen límites de departamentos (artículo 185), dando así por sentado que hay departamentos (que no menciona ni siquiera en el artículo 175, "Regionalización"). No soy jurista. Como lego, me pregunto: ¿no es extraño que los trate como si fueran montañas, creadas por Dios sobre la tierra?; los departamentos (partidos), ¿no son acaso divisiones creadas por hombres o mujeres sobre el papel (un mapa), aunque luego alguien los señale sobre la tierra?

Río Negro viene al caso. En cuanto a los departamentos, no los menciona ni la primera constitución, de 1957, ni la segunda, de 1987. Repito que no soy jurista: quien lo sea quizá me replicaría que no es cuestión constitucional. Pero a partir de la primera

constitución se los menciona libremente en leyes y decretos provinciales. Supongo que de esta manera se da por sentado jurídicamente que sigue en vigencia la última partición del entonces territorio nacional de Río Negro, decidida en 1915, cuando desde el Ministerio del Interior se cambió la partición anterior y de paso se dejó a los departamentos vacíos de funciones. Si en 1915 se les hubiese dejado alguna, de carácter político, administrativo, judicial, policial, electoral o lo que fuere, tan pronto el territorio pasó a ser provincia los intereses afectados habrían obligado a un cambio puntual drástico: ya desde antes de 1957 uno solo de los trece departamentos (General Roca) albergaba por lo menos la mitad de la población provincial. En cuanto a los municipios, tanto la primera como la segunda constitución declaman la aspiración de que sean colindantes: que la provincia sea particionada en municipios. Pero como no menciona la partición en departamentos, ninguna de las dos constituciones aclara si esa aspiración habría de consumarse tomando como modelo el tipo Buenos Aires (1), el tipo Santa Fe (2), o el tipo La Pampa (3), en todos los cuales los municipios son colindantes. Sin embargo, un cambio puntual reciente implica entre otras cosas un paso en la dirección del tipo La Pampa. Analicémoslo.

Hasta 1988 Río Negro respondía exactamente al tipo Chubut (4). Intereses locales buscaban desde hacía años ampliar el municipio de Cipolletti -departamento General Roca- hacia el sur, sobre tierras que no corresponden a ningún otro municipio pero sí a otro departamento -El Cuy-. El municipio fue ampliado en 1989. Aumentó apenas en población, pero muchísimo en superficie. Como queda ahora a caballo sobre dos departamentos, la provincia ya presenta rasgos del tipo La Pampa (3).

Hay más. Simultáneamente se elevó a la jerarquía de municipalidad una comisión de fomento con asiento en el pueblo de El Cuy (463 habitantes en 1991), asignándole una jurisdicción mayor aún que la de Cipolletti. Los municipios El Cuy y Cipolletti tienen ahora un límite común. Pero el trazado de éste y los restantes límites de ambos municipios es disparatado. Por ejemplo, hacia el este y el sur el límite de El Cuy es una línea quebrada que oscila a uno y otro lado del límite entre el departamento homónimo y los departamentos adyacentes Avellaneda y Veinticinco de Mayo; atraviesa además propiedades rurales. El límite desde luego sólo existe en un mapa. Basta comparar ese mapa con uno del Automóvil Club Argentino (ACA) para percatarse de que discurre por zonas casi despobladas (hasta ahora). Pero crea ya problemas estadísticos insolubles, dada la súbita ruptura de la base espacial para comparar información a través del tiempo, y en el futuro problemas administrativos, jurídicos y catastrales solubles solamente a altísimo costo. Por ejemplo: ¿cómo identificar qué parte de un predio atravesado por ese límite quedará sujeta a pagar las tasas municipales que eventualmente se impongan? No tendría sentido buscar en malignos intereses ocultos la responsabilidad del desatino: un trazado racional que hubiese respetado grosso modo las mismas superficies no habría perjudicado a nadie.

Hay que buscarla en la negligencia: los límites de ambos municipios se trazaron sin antes consultar ni siquiera a las direcciones provinciales de estadística y catastro. Parece que se le encargó trazarlos a algún agrimensor, quien decidió seguir la vía más fácil para satisfacer la encomienda: unir en un mapa mediante rectas las marcas que indicaban dónde, no viene al caso por qué razón, el IGM había colocado mojones hace unos cincuenta años.

Cambio de límites provinciales en la Argentina

Hasta ahora apenas ha entrado en este examen la partición de primer orden del territorio nacional: capital federal y veintitrés provincias. Para empezar, decir que ésta es una "partición" es sólo formalmente correcto. El estado argentino no es una partición establecida por el gobierno nacional una vez constituido. Es un estado **federal**, resultado del acuerdo entre catorce provincias preexistentes: las "Provincias Unidas del Río de la Plata" (uno de los tres nombres oficiales del país consagrados por la constitución de 1953). Las otras nueve provincias son harina de otro costal. Unas y otras responden a procesos históricos distintos: en las catorce antiguas, poblamiento efectivo **anterior**, y mucho, a la actual partición de primer orden; en las ocho recientes (salvo quizá Misiones), **posterior**, y en algunas bastante.

Las provincias antiguas son típicamente áreas de influencia de ciudades fundadas por los españoles.¹⁴ Pero las provincias recientes son tierras incorporadas al dominio efectivo del estado nacional no antes de 1870, convertidas entre 1872 y 1884 en divisiones administrativas -no políticas- dependientes del Ministerio del Interior, con límites decididos por última vez en alguna oficina de ese Ministerio en 1884, y provincializadas entre 1951 y 1956 (excepto Tierra del Fuego) respetando esos límites. Que en 1943 se haya distribuido entre provincias limítrofes **por decreto** uno de los diez territorios nacionales de entonces, Los Andes, revela hasta qué punto los diez eran meras divisiones administrativas.¹⁵ Dado que su número y sus límites se habían fijado cuando esas tierras estaban casi despobladas, y dado que eran solamente divisiones **administrativas**, ¿por qué, antes de equipararlos en jerarquía a las provincias antiguas, que son genuinas divisiones **políticas**, no se cambiaron ni su número ni sus límites? Los resultados están a la vista. Resistencia es capital económica de Chaco y también del norte de Formosa pero capital política de Chaco solamente. El Alto Valle de Río Negro y Neuquén es capital económica de Neuquén y también de Río Negro (con la posible excepción de zonas centradas en Bariloche y Viedma), pero contiene la capital política de Neuquén y dista quinientos kilómetros de la capital política de Río Negro. Comodoro Rivadavia es capital económica del sur de Chubut y del norte de Santa Cruz, pero dista centenares de kilómetros de cualquiera de las dos capitales políticas.¹⁶ No son las únicas

divergencias entre las configuraciones espaciales de la economía y la administración estatal (pues todavía no era "la política") en territorios nacionales. Las divergencias habían emergido mucho después de haber sido creados los territorios, pero mucho antes de haber sido provincializados. Los intereses económicos habían ido configurando un marco espacial independiente de la división administrativa. Los intereses políticos poco o nada tenían que ver con esa división. Se restringían al ámbito municipal, en los pocos municipios existentes: los ciudadanos no elegían las autoridades de los territorios nacionales donde habitaban, ni siquiera podían participar en elecciones presidenciales. Excepto -quizás- en Chaco, La Pampa y Misiones (los tres primeros territorios provincializados), sería aventurado afirmar que la población de territorios nacionales abrigara sentimientos de pertenencia a las que hoy son provincias.

La constitución nacional prevé que al alcanzar un territorio los sesenta mil habitantes pueda convertirse en provincia, pero a mediados de nuestro siglo algunos habían llegado a cientos de miles y seguían siendo territorios. El precepto constitucional, que implicaba cambio paulatino hacia una nueva división **política** del país, no se cumplió. Tierras inicialmente divididas con propósitos sólo administrativos ascendieron en pocos años, mediante un cambio casi puntual, a la jerarquía política que siempre tuvieron las provincias antiguas.¹⁷ La oportunidad era óptima para que en las esferas del gobierno nacional alguien se detuviese a meditar sobre el sentido de volver, al crearse las nuevas provincias, al viejo marco espacial exclusivamente administrativo de los territorios nacionales. Hasta era óptima para que todo se decidiese después de crear el equivalente de una Redcliffe-Maud Commission y esperar su opinión.

No haberlo hecho fue en el más benévolo de los juicios una negligencia, y en uno algo menos benévolo una negligencia acompañada de miopía política. En efecto, la decisión se tornó irreversible. Escribo "irreversible" y vacilo. Se dirá (lo digo yo mismo al comienzo) que acabamos de asir a la reunificación de Alemania y la desintegración de Yugoslavia y la Unión Soviética, procesos que obedecen a conflictos acumulados de incomparablemente mayor envergadura, y que afectaron a estados enteros, no sólo a provincias de un estado. Sí. Con mayor razón, conflictos modestos porque sólo afectan a provincias de un estado federal podrían llevar a futuros cambios pacíficos en la partición actual de primer orden del territorio argentino. Los procedimientos están previstos en las constituciones nacional y provinciales. Más aún, hace poco se pusieron en práctica: se sancionaron leyes nacionales y provinciales (luego derogadas) para federalizar porciones de dos provincias e instalar allí la nueva capital de la República. No conviene entonces decir que la decisión de los años 1950 es irreversible.

Pero sí que es harto difícil de rever. Fue **después** de la provincialización cuando emergieron poderosos intereses económicos y políticos, así como sentimientos de pertenencia (¿patriotismo provincial?), que tenían a cada provincia nueva como ámbito de referencia. Desde entonces sólo un partido político decididamente minoritario podría

haberse atrevido a proponer en su plataforma modificar esos límites para tornarlos en alguna medida congruentes con la realidad social, económica y política subyacente. (También podría habérselo propuesto, y llevado a cabo, un gobierno de facto: no habría aunado eficiencia precisamente con democracia.) Valga el ejemplo más claro. Desde la provincialización, en Río Negro los dos grandes partidos de alcance nacional han protagonizado las contiendas políticas, pero en Neuquén las ha protagonizado otro partido, de alcance provincial. Para modificar límites territoriales en estas condiciones, ¿era o es acaso posible imaginar algún acuerdo entre gobiernos de ambas provincias? Lo dicho no es óbice para analizar *sine ira et studio* cómo se conformaron las provincias argentinas (y la capital federal) y para seguir su futura trayectoria. Todos tenemos frescos en la memoria dos cambios, ninguno dechado de racionalidad. Uno, abortado, el proyecto de traslado de la capital. Otro, consumado, la provincialización de Tierra del Fuego. El primero se decidió sin debatir la conveniencia del lugar elegido.¹⁸ El segundo se decidió sin dejar en claro hasta dónde tenía sentido que las islas del Atlántico Sur y la porción argentina de la Antártida formaran parte de la nueva provincia en lugar de seguir dependiendo directamente del gobierno nacional.¹⁹

Otras cuestiones que plantea la división oficial del estado argentino y la forma como se la cambia no ponen en juego la partición de primer orden de un país federal. Pero también se desconocen en ámbitos políticos, jurídicos y hasta académicos, y también han obstaculizado y siguen obstaculizando políticas públicas democráticas y eficientes. Familiarizarse con estas cuestiones es paso perogrullescamente previo a intentar resolverlas. Que después sea posible imbuir de alguna racionalidad los intentos de resolverlas es cuestión abierta.

NOTAS

- ¹ Por cierto, el concepto de división "oficial" no abarca todo. Así, aunque las propiedades inmuebles tienen límites registrados en documentos oficiales no son divisiones oficiales: no son necesaria ni normalmente el resultado de decisiones emanadas desde el aparato del estado.
- ² Existe, sí, una ponderable cantidad de estudios de caso de diversos países; unos pocos, sobre los Estados Unidos y ciertos países europeos, se mencionarán luego. Pero incluso Paddison (1983), acaso el único texto que se refiere exclusivamente a la geografía política interna del estado, trata sucintamente, y en el último capítulo, la división oficial.
- ³ Aun en Francia, y aunque se excluya el *canton*, la división político-administrativa no responde exactamente al modelo. Quien visita París, una *commune*, tiene que orientarse mediante un plano de sus *arrondissements*: París está dividida en *arrondissements* en lugar de formar con otras *communes* un *arrondissement*. Pero Francia ejemplifica el modelo principalmente porque allí éste se manifiesta en varias -tres o, con los *cantons*, cuatro- particiones sucesivas.
- ⁴ Sé de un intendente de otro municipio al que metieron preso por autorizar inadvertidamente el estacionamiento de autos en un baldío: era propiedad de una empresa nacional.
- ⁵ Desafortunadamente, es muy antigua una invaluable compilación exhaustiva de leyes, decretos y reglamentos sobre territorios nacionales, incluido todo lo que concierne a su división administrativa (Reyna, 1910). Para después de 1910 el investigador se ve obligado a consultar archivos especializados.
- ⁶ Con argumentos serios algunos autores advierten que, sin ser perversa en sí para la democracia, la descentralización tampoco es una "panacea" (vocablo que aparece reiteradamente en sus escritos), como juzgan que otros autores postulan (v. gr., Borja, 1987); que puede fortalecer o no la democracia según qué se descentralice (¿decisiones sobre la deuda externa?; ¿decisiones sobre la educación primaria?; estas últimas, ¿con o sin descentralización de la capacidad de obtener recursos para llevarlas a la práctica?); dónde se descentralice (en qué país); cuándo se descentralice (en qué contexto económico y político nacional y mundial); cuál es el alcance espacial de lo que se descentralice (¿región, provincia, municipio, vecindario dentro de un municipio?). Sobre todo: según quiénes sean los ganadores y quiénes los perdedores en cada política de descentralización, y esto a corto, mediano y largo plazo. Cf. Rondinelli (1981); Paddison (1983, pp. 142-144, 237-239 et passim); de Mattos (1989); Coraggio (1989); Peñalba, Pérez y Rofman (1989).
- ⁷ Agradezco a Ma. Victoria Fernández Caso haberme hecho notar estas excelentes definiciones.
- ⁸ Se ha dicho multitud de veces que la Argentina es de hecho un país unitario. No entraré a debatirlo. Sugeriría tan sólo que es federal justamente donde típicos países federales no lo son. Un ejemplo. En los Estados Unidos los censos nacionales (obligatorios cada diez años según la Constitución) son incumbencia exclusiva del Bureau of the Census, un organismo del gobierno federal. En la Argentina, las direcciones provinciales de estadística son organismos independientes del organismo federal, el INDEC: las provincias hasta tienen la prerrogativa de no adherirse a un censo nacional (siempre se han adherido). De paso: ¿por qué quedan fuera de la incumbencia del INDEC las estadísticas vitales? No era así hace un par de décadas.

- ⁹ Salvo los límites municipales de la capital provincial: coinciden con los del departamento Capital.
- ¹⁰ Y es dudoso que sea correcto para referirse a las divisiones de primer orden (cantones) en Suiza -país federal-, comparables en muchos aspectos a los *départements* en Francia.
- ¹¹ No es paradoja: definir con alguna precisión "calvo", "nublado", "gigante" impediría la comunicación en la vida diaria. A menudo también en la indagación científica. Vid. Russell (1923).
- ¹² La trama de una difundida novela de Osvaldo Soriano, **No habrá más penas ni olvido**, base de un todavía más difundido filme, descansa en un conflicto entre el intendente municipal de un partido de la provincia de Buenos Aires y su delegado en un pueblo menor. Para ubicar la acción en otra provincia, Soriano tendría que haber imaginado un conflicto parecido entre autoridades políticas de tipo completamente distinto. Es curioso: lo he comentado con cordobeses y neuquinos que vieron el filme pero no se habían dado cuenta.
- ¹³ Hasta 1970, los cambios pueden seguirse consultando Cacopardo (1967) y Aparicio (1979).
- ¹⁴ Cuando en Francia se llevó a cabo el cambio puntual de 1790 se respetó la partición de orden más bajo, la partición en áreas de gobierno local por excelencia: en **communes**. Habiéndose esta partición afianzado desde abajo a lo largo de siglos, quedaba fuera de cuestión borrarla del mapa, lo cual, además, habría contrariado los principios revolucionarios.
- ¹⁵ En rigor, no todas lo son; por ejemplo, no lo es Entre Ríos.
- ¹⁶ Ocho territorios nacionales se provincializaron entre 1951 y 1955; un noveno, Tierra del Fuego, en 1991. Los Andes completa la lista de diez.
- ¹⁷ El cambio no fue exactamente puntual. Se extendió desde 1951 hasta 1955, durante la primera y la segunda presidencias de Perón. En julio de 1951 se provincializaron La Pampa y Chaco; en 1953 Misiones; en julio de 1955 (tres meses antes de ser derrocado Perón), los territorios al sur de los ríos Neuquén y Negro. Desde 1944 las zona de Comodoro Rivadavia, formada con la porción sur del territorio de Chubut y la porción norte del de Santa Cruz, tuvo el carácter de gobernación militar, y Tierra del Fuego el de gobernación marítima. Al provincializarse los territorios del sur, Tierra del Fuego pasó a integrar con Santa Cruz la efimera provincia de Patagonia; en 1956, ya bajo el gobierno de facto del presidente Aramburu, volvió a su condición de territorio -hasta 1991, cuando se lo provincializó-, y Patagonia readquirió el nombre y límites que había tenido el territorio de Santa Cruz. Las constituciones iniciales de las nuevas provincias datan de uno o dos años **después** de la provincialización: en todos los casos hubo un período de transición.
- ¹⁸ Aunque los estudios posteriores a la decisión hayan sido un alarde de expertez. ¿Qué se habrá hecho de la valiosísima documentación? ¿Habrá seguido el destino de tantos estudios frustrados: ser vendida como papel viejo? Sobre la elección del lugar, la cuestiona severamente Reboratti (1987).
- ¹⁹ Es asunto serio. ¿Se puede desde Ushuaia, capital provincial, gobernar con eficiencia sobre tierras (o hielos) tan distantes? Si no se puede, ¿no es haberlas asignado a la novísima provincia tan pura y exclusivamente simbólico como designar a un pueblo cabeza de un departamento carente de funciones?

BIBLIOGRAFIA

- APARICIO, SUSANA (1979) "Cambios de límites departamentales en la República Argentina entre 1908 y 1979 a través de los censos agropecuarios." Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). (*Métodos de Investigación*, N° 2.)
- BASTIÉ, JEAN, et MARCEL BRICHLER (1960) "Délimitation de l'agglomération parisienne." *Population*, Année 15, N° 3 (juin-juillet), pp. 433-456.
- BELORGEY, GÉRARD (1967) *Le gouvernement et l'administration de la France*. Paris: Armand Colin.
- BÉNARD, EDOUARD (1952) "Contribution a l'étude des agglomérations françaises." *Population*, Année 7, N° 1 (janvier-mars), pp. 85-108.
- BORJA, JORDI (1987) "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado." En Jordi Borja, Teresa Valdés, Hernán Pozo y Eduardo Morales, *Descentralización del estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 11-257.)
- BOURJOL, MAURICE (1969) *Les institutions régionales de 1789 á nos jours*. Paris: Berger Levrault.
- CACOPARDO, MARIA C. (1967) "República Argentina: Cambios en los límites nacionales, provinciales y departamentales a través de los censos nacionales de población." Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella (ITDT), Centro de Investigaciones Sociales (CIS). (*Documentos de Trabajo*, N° 47.)
- CORAGGIO, JOSE LUIS (1989) "La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular." En Laurelli y Rofman (1989), pp. 491-527.
- ESTESO, ROBERTO L. (1989) "Descentralización político-administrativa: Obstáculos al proceso descentralizador en el caso argentino." En Laurelli y Rofman (1989), pp. 223-240.
- GILBERT, E. W. (1948) "The boundaries of local government areas." *Geographical Journal*, Vol. CXI, N° 3 (April), pp. 172-206.
- GONZALEZ, RAUL, y BLAS TOMIC (1983) "Municipio y estado: dimensiones de una relación clave." Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). (*Monografías*, N° 27, julio.)

- HAGGETT, PETER (1983) *Geography: A modern synthesis*. New York: Harper & Row.
- HELIN, RONALD A. (1967) "The volatile administrative map of Rumania." *Annals of the Association of American Geographers*, Vol 57, N° 3 (September), pp.411-500.
- HONEY, REX (1976) "England new county map." *Profesional Geographer*, Vol. XXVIII, N° 1, pp. 50-56.
- HONEY, REX (1981) "Alternative approaches to local government change." En Alan D. Burnett y PETER J. TAYLOR, *Political studies from spatial perspectives: Anglo-American essays on political geography*. Chichester (England): John Wiley & Sons, pp. 245-274.
- LAURELLI, ELSA, y ALEJANDRO ROFMAN (compiladores) (1989) *Descentralización del estado: Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Ediciones CEUR / Fundación Friedrich Ebert.
- LE FILLATRE, PAUL (1961) "Nouvelle délimitation des agglomérations urbaines utilisée par l'INSEE." *Etudes Statistiques Trimestrielles*, N° 1, pp. 1-35.
- MATTOS, CARLOS DE (1989) "La descentralización: ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional." En Laurelli y Rofman (1989), pp. 335-363.
- MENDEZ, RICARDO, y FERNANDO MOLINERO (1984) *Geografía y estado: Introducción a la geografía política*. Madrid: Cincel. (Cuaderno de Estudio, N° 17; Serie: Geografía.)
- PADDISON, RONAN (1983) *The fragmented state: The political geography of power*. Oxford (England): Basil Blackwell Publisher Limited.
- PEÑALBA, SUSANA, PEDRO PIREZ, y ALEJANDRO ROFMAN (1989) "Centralización/descentralización del estado en la Argentina." En Laurelli y Rofman (1989), pp. 147-208.
- REBORATTI, CARLOS (1987) *Nueva capital, viejos mitos: La política criolla o la razón extraviada*. Buenos Aires: Sudamericana-Planeta (Serie Política y Sociedad).
- REY BALMACEDA, RAUL C. (1972) *Geografía regional: Teoría y aplicación*. Buenos Aires: Angel Estrada y Cía.
- REYNA, MAXIMO, Subdirector de la Sección Censo y Territorios Nacionales del Ministerio del Interior (compilador) (1910) *Territorios nacionales: Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables en los mismos*. Buenos Aires: L. R. González y Cía.

- RONDINELLI, DENNIS A. (1981) "Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, N° 2.
- RUSSELL, BERTRAND (1923) "Vagueness." *Australasian Journal of Psychology and Philosophy*, Vol. I, pp. 84-93. Hay versión en español: "Vaguedad." En Mario Bunge (compilador), *Antología semántica*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1960, pp. 14-24.
- SCHILAN DE BECETTE, ROSA C. (1979) "Evolución y caracteres espaciales de la división político administrativa de la Argentina." *Cuadernos del CEIFAR* (Centro de Estudios Interdisciplinarios de Fronteras Argentinas, Mendoza), N° 5, pp. 127-148.
- SIMONETTI, JEAN OLIVIER (1977) "L'administration de l'espace: L'exemple français." *Annales de Géographie: Bulletin de la Société de Géographie*, Année LXXXV, N° 474 (mars-avril), pp. 129-163.
- VAPÑARSKY, CESAR A. (1969) *Población urbana y población metropolitana: Criterios para el relevamiento de la información censal oficial*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- YUJNOVSKY, OSCAR (1971) *La estructura interna de la ciudad: El caso latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

Economía y Territorio

Departamento de Geografía
Universidad de São Paulo

... de ...

... de ...

... de ...

... de ...

FIXAÇÃO DO VALOR E CAPITAL FIXO

ANTONIO CARLOS ROBERT MORAES

Departamento de Geografia

Universidade de São Paulo

A valorização do espaço desdobra-se em cinco processos básicos: apropriação dos meios naturais, criação de uma segunda natureza, apropriação da natureza já socializada, criação de formas espaciais humanas, apropriação das formas criadas. Interessa-nos aqui os dois últimos processos, os que recobrem o campo das relações sociedade/espaço que não se configuram como relação sociedade/natureza. Enfim, a esfera da produção do espaço social estrito senso¹.

Se tomamos que o movimento da valorização do espaço é captável em sua essência através do jogo dialético entre o valor contido e o valor criado nos lugares², dois outros processos vão recobrir os cinco enunciados: o da fixação geográfica do valor e o da transferência geográfica do valor. Interessa-nos aqui o primeiro deles, pois preocupa-nos entender como parte da riqueza produzida numa localidade se agrega ao solo da área de produção. A questão da internalização do excedente emerge como horizonte de indagação. Enfim é a lógica do valor fixado que buscamos apreender.

Sabemos que o espaço produzido representa uma acumulação de trabalho morto que se cristaliza em formas espaciais que se agregam ao solo dos lugares onde foram construídas. São rugosidades, tempo materializado na paisagem³. Quanto maior a quantidade de trabalho morto contido numa forma maior a perspectiva de sua duração, isto é, a durabilidade emerge como função da magnitude do valor depositado.

Sabemos também que as formas são expressões das relações de produção vigentes na época em que foram erigidas, porém que sobrevivem aos processos que lhes deram origem sendo continuamente revividas por uma funcionalidade do presente. Isto acarreta uma sincronia na história dos lugares, onde o valor agregado vai se tornando uma qualidade do espaço tão palpável quanto a estrutura geológica ou o tipo de solo

existentes. Por isso à base natural da diferenciação das áreas vem adicionar-se as massas de valor historicamente (e diferencialmente) depositadas na superfície terrestre.

Assim, cada vez mais é a concentração destas formas espaciais criadas -os fixos⁴- que atua como qualificativo do espaço. O enfoque corológico cada vez mais se tornando econômico. Afinal é uma dada acumulação de fixos que vai estar na base da distinção entre o habitat rural e urbano, e também na classificação dos meios urbanos (da aldeia à megalópole)⁵. Dai a necessidade de bem caracteriza-los.

Uma tipologia dos fixos poderia ser elaborada a partir de vários parâmetros. Pela forma, numa abordagem mais arquitetônica (falamos de edifícios "neoclássicos", de construções "barrôcas", de prédios "racionalistas", do estilo "mediterrâneo" etc.) Pelos materiais utilizados, numa abordagem mais tecnológica (a taipa, o concreto, as estruturas metálicas, etc). Pela idade dos objetos, etc. Para a análise geográfica interessa sobretudo um enfoque a partir das funções, pois sabemos que é o uso social que atribui um conteúdo às formas espaciais. Em outras palavras, é o consumo do espaço criado que o qualifica como uma **formar-conteúdo**.

Neste sentido, podemos inicialmente dividir os fixos em termos de seu consumo produtivo ou improdutivo. Tendo claro que os improdutivos são essenciais no mecanismo da reprodução global, entendida como produção das condições de produção, vamos nos ater mais à esfera dos fixos produtivos. Estes podendo estar alocados nos diferentes momentos do processo produtivo: na produção (estrito senso), na circulação, na troca e no consumo⁶. Todavia sua simples setorização -principalmente quando absolutizada -nos levaria inevitavelmente ao formalismo de uma tipologia por atividades econômicas -cujos limites e problemas já foram bastante apontados na renovação crítica do pensamento geográfico⁷. Assim cabe complexizar os parâmetros utilizados, para evitar o vício do raciocínio taxonômico.

Seria importante adicionar à ótica da destinação de uma forma espacial um critério derivado das formas de sua apropriação e propriedade. O que nos alerta para a diferenciação entre o consumo público e o privado e entre o consumo individual e o coletivo, possibilitando uma caracterização mais matricial onde poderíamos falar, por exemplo, em fixos privados de consumo público ou em fixos públicos de consumo privado. Não nos esqueçamos que as formas enfocadas são antes de tudo valores de uso, o que inclusive as habilita a serem mercadorias.

Porém é só na combinação de fixos em redes mais amplas que cada localização pode ser entendida pois as suas funções se definem num universo relacional por excelência. A criação das novas formas e a vivificação das antigas obedece a uma dada divisão territorial do trabalho, que objetiva no espaço suas características técnicas e organizacionais⁸. Trata-se então de encarar os fixos também como objetos técnicos (expressão não apenas de uma determinada organização social mas igualmente como materializações das forças produtivas existentes) e tomar sua disposição como uma

distribuição de instrumentos de trabalho na superfície terrestre. O conjunto de fixos aparecendo como a **estrutura produtiva** da área estudada.

Isto nos remete a buscar o movimento pelo qual um fixo se torna capital fixo. Sabemos que o capital não é uma coisa, mas uma relação social mediada por coisas, e nesse sentido se repõe a idéia de que é um específico uso do fixo que o qualifica como capital fixo; do mesmo modo que é um determinado consumo do dinheiro que o transforma em capital - diferenciando-o - do dinheiro mercadoria. A distinção efetuada por Marx entre **materia-terra** e **capital-terra** é bastante elucidativa a este respeito: a primeira é a **condição** da produção (no sentido de que esta deve se instalar em algum lugar), a segunda é **meio** de produção (o que implica num uso capitalista da terra). A primeira gerando renda, a segunda lucro.

Piero Sraffa define o capital fixo como aquela fração do capital constante que não é traduzida no transcorrer do processo produtivo⁹. Em outros termos, o conjunto de meios que restam intactos após serem consumidos na produção. Cabe lembrar que face ao início de um novo ciclo, tais meios não precisam ser integralmente repostos, mas se apresentam mais velhos. Envelhecidos pelo uso mas também pelo avanço ininterrupto da fronteira tecnológica¹⁰. A idade, não apenas cronológica, dos objetos torna-se então um vetor central em nossa linha de indagação. Mas para a análise geográfica é interessante decompor ainda mais a composição orgânica do capital, para isolarmos aquela parcela do capital fixo que de fato está imobilizada, isto é, a fração do capital congelada nas instalações e equipamentos. O capital **fixo fixado** na precisa definição de Milton Santos.

Assim, temos que nem todo fixo é capital fixo e que, por conseguinte, nem toda fixação do valor é provimento de capital no espaço¹¹. A história geográfica do capital é altamente seletiva¹². Apesar das relações capitalista tentarem atingir todos os lugares terrestres, os atinge de forma variada, gerando uma homogeneização diferencial onde os lugares são inseridos em rígidas hierarquias. Vários autores já discutiram esta espacialidade diferencial necessária ao desenvolvimento do capitalismo.

Aqui, vale realçarmos que a avaliação histórica deste modo de produção nos mostra o aumento progressivo da "fração geográfica" na composição orgânica do capital. A tendência geral é o processo produtivo envolver cada vez menos trabalho vivo e cada vez mais capital fixo (e fixo fixado), num padrão intensivo de aplicação que busca exponencializar a maisvalia relativa. Isto implica num crescimento da magnitude do valor fixado nas formas produtivas que acompanha o movimento de centralização e concentração do capital. A dimensão da forma monopólica - em termos da fixação do valor - pode ser ilustrada pela magnitude das plantas industriais contemporâneas.

Tal característica cruzada com a seletividades espacial do capital manifesta uma lógica geral de maior aplicação em menos lugares, reduzindo a rede dos fixos. "de ponta" (os de maior dinamismo econômico), posto trabalharem com objetos de alta agregação de trabalho morto) e tornando a divisão territorial do trabalho mais

hierarquizada. Este movimento se opera através do envelhecimento relativo dos fixos que ocorre também numa velocidade crescente (e num ritmo comandado em grande parte pelo capital financeiro e pelas empresas transnacionais¹³).

Isto acarreta uma quebra na sincronia do movimento de formação territorial, pois a estrutura produtiva herdada não mantém condições de retomar o ciclo da produção no tempo técnico do presente. Muitos fixos não se habilitam nesse reinício de processo como capital fixo. Há progressivamente e esponencialmente um desalojamento das estruturas produtivas tradicionais que são empurradas para o **circuito inferior**¹⁴, numa lógica que subverte a positividade apontada por Marx no fato das velhas localizações condicionarem as novas.

Tal lógica transparece no sucatemanto industrial, mas também no setor comercial com os **shopping-centers** (grandes fixos geralmente) desalojando o comércio de rua ou os hiper-mercados marginalizando as feiras tradicionais. No que tange às indústrias, os teóricos do planejamento tentaram apreender este movimento falando em "deseconomia de aglomeração", gerando um discurso legitimador do fato geográfico contemporâneo de que construir novos fixos envolve menores custos do que revificar as velhas formas. O que, entre outras coisas mostra que o padrão dilapidador do capital não se exercita apenas sobre os meios naturais, mas também sobre o próprio espaço construído.

Empirizando bastante nossa argumentação poderíamos exemplificar com o estado de São Paulo, maior concentração de fixos produtivos do território brasileiro¹⁵. Aqui a migração industrial da capital para o interior é nítida nos setores de ponta (micro-eletrônica, biotecnologia, química fina, etc.) que dinamizam as economias locais nas áreas das novas instalação¹⁶. As velhas localizações vão sendo abandonadas com seus fixos recebendo novos usos (boa parte das instalações ligadas ao primeiro ciclo industrial - o da varzea dos rios paulistanos - já se transformaram em danceterias, depósitos, centros de lazer ou foram mesmo demolidas ou se degradaram), num movimento que todavia não descaracteriza o caráter cêntrico do sistema, posto que a decisão financeira ainda se concentra na capital do estado¹⁷. Trata-se mais de um alargamento do centro do que de uma descentralização¹⁸. Uma nova escala do espaço industrial paulista (que originariamente foi uma grande parte paulistano), cuja dinâmica interna aponta um desalojamento das antigas localizações.

Toda a discussão internacional sobre os **tecnopolos** ou a industrialização recente indica claramente que a situação apontada não se restringe a um dinamismo de periferia ou apenas brasileiro. Um passeio pela literatura sobre o tema revela-nos traços comuns, se bem que atuando sobre estruturas produtivas preexistentes diversas e emersos em padrões de acumulação também diferenciados¹⁹. Entretanto, a subordinação estrutural a um ritmo e uma velocidades de inovação que lhes é externa unifica as economias das áreas de ajuste tecnológico, carentes de capital e de capacidade de autorenovação. Isto no mundo internacionalizado do sistema oligopolista, onde as opções nacionais não

podem se por mais entre participar ou não participar do sistema, mas em termos do papel jogado no seu interior. Em outros termos, a posição ocupada numa divisão internacional do trabalho, que cada vez mais é seletiva na alocação dos grandes capitais, e que assim exponencializa a hierarquia entre os lugares e a **cooperação imperfeita**.²⁰

Enfim, defrontamo-nos com um feixe de questões fundamentais para nosso futuro. E a Geografia pode contribuir no encaminhamento de sua discussão²¹, desde que munida de um instrumental refinado e seguro que lhe permita clarear a complexidade do movimento de nossas formações sociais (que como nos ensina Milton Santos são também espaciais²²). E para isso é fundamental o esmiuçamento e a padronização conceitual. E foi neste sentido que a presente comunicação buscou contribuir.

NOTAS

- 1 Temos o entendimento de que o homem produz espaço ao construir formas artificiais sobre a superfície do planeta, formas que jamais apareceriam por ação de forças naturais. Neste sentido diferenciamos bem a apropriação dos meios naturais (mesmo aqueles que já apresentam a marca de trabalhos pretéritos) e a conseqüente alteração destes, da produção de formas humanas que somente numa visão humboldtiana poderiam ser qualificadas como natureza. Cabe lembrar a distinção, efetuada por Albert Demangeon, entre meio natural e meio geográfico; o segundo, construído sobre o primeiro, expressando a instalação humana na Terra (Ver: A. DEMANGEON - "Uma definição de Geografia Humana" in *Problemas de Geografia Humana*, Ed. Omega, Barcelona, 1956.).
- 2 Ver: Antonio Carlos Robert MORAES e Wanderley Messias da COSTA - *Geografia Crítica. A Valorização do Espaço*, Ed. Hucitec, São Paulo, 1984, c. 8 "A Valorização do Espaço".
- 3 Estas formulações estão sistematizadas nas obras de Milton Santos (ver principalmente *Por uma Geografia Nova*, Ed. Hucitec/Edusp, São Paulo, 1978, pp. 131 a 152).
- 4 Ver Milton SANTOS - *Metamorfoses do Espaço Habitado*. Ed. Hucitec, São Paulo, 1988, c. 6 "Configuração Territorial e Espaço".
- 5 Ver, por exemplo: Max SORRE - *Les Fondements de la Géographie Humaine*, t. III "L' Habitat", Liv. Armand Colin, Paris, 1952.
- 6 Sobre a circularidade da produção, ver: Antonio Carlos Robert MORAES - "Los circuitos espaciales de la producción y los círculos de cooperación en el espacio" in: Luis A. YANES e Ana Maria LIBERALI (orgs) - *Aportes para el estudio del espacio socio-económico*, V.II, Ed. El Coloquio, Buenos Aires, 1989.
- 7 Na verdade boa parte dos manuais tradicionais de Geografia Econômica apresentam estas exaustivas classificações por setores e subsetores da economia. Para uma crítica desta orientação ver: Antonio Carlos Robert MORAES e Wanderley Messias da COSTA - "Valor, Espaço e a Questão do Método", *Revista Temas* 5, São Paulo, 1979, pp 59 a 62.
- 8 Ver: Milton SANTOS - "Da Indivisibilidade do Espaço Total e da sua Análise através das Instâncias Produtivas" In: *Espaço e Método*, Ed. Nobel, São Paulo, 1985.
- 9 Piero SRAFFA - *A Produção de Mercadorias por Meio de Mercadorias*, Ed. Zahbar, Rio de Janeiro, 1977, principalmente o capítulo 5 "Capital Fixo"
- 10 Ver Milton SANTOS - "Espaço e Capital: o Meio Técnico-científico" In: *Espaço e Método*, op.cit.
- 11 O que nos leva a avaliar a relação capital-espaço como algo distinto da relação capitalismo-superfície terrestre. Enquanto a segunda busca abarcar todos os lugares, a primeira cada vez mais tem por essência a seletividade espacial.

- 12 Milton SANTOS - "Relações Espaço-temporais no Mundo Subdesenvolvido" In: *Seleção de Textos* 1, A.G.B., São Paulo, 1976 e "Espaço e Dominação" in *Seleção de Textos* 4, A.G.B., São Paulo, 1978.
- 13 Não seria o caso aqui de entrarmos na discussão destes sujeitos da economia contemporânea, o que nos levaria à análise dos fluxos e da transferência geográfica do valor. Cabe apenas apontar a existência de uma **geopolítica econômica de aplicação dos grandes capitais**, internacionalizada e institucionalizada por agências como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial que *decidem* quanto à distribuição dos diferentes fixos (não apenas os produtivos) na superfície do planeta.
- 14 Milton SANTOS - *O Espaço Dividido*, Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1978.
- 15 Para se ter uma idéia do nível de concentração espacial do parque industrial brasileiro basta apontar que, em 1980, 9,7% do território nacional respondia por 88,2% do valor da produção na indústria de transformação, abarcando 25 mesoregiões (Claudio Gonçalves EGLER - "Dinâmica Territorial Recente da Indústria no Brasil: 1970/1980" in Bertha BECKER et alli - *Tecnologia e Gestão do Território*, Ed. U.F.R.J., Rio de Janeiro, 1988, p. 130.) Este autor mostra que a metrópole paulistana acusou uma taxa de incremento industrial no período enfocado menor que a média nacional, enquanto o interior do estado de São Paulo apresentou taxas das mais elevadas do país (p.137). O autor comenta: "É possível notar que começa a se delinear, no caso da indústria brasileira, diferenciais marcantes de produtividade no espaço, que indicam um início de obsolescência de alguns complexos fabris de grande poder" (p.141).
- 16 Este movimento se faz acompanhado da ação do Estado na dotação de infraestrutura (os sistemas de engenharia de que nos fala Milton Santos) através do projeto CURA (de saneamento) e dos programas de fomento às cidades médias, entre outras políticas territoriais estimuladores do processo (uma informação geral sobre essas pode ser obtida em: Wanderley Messias da COSTA - *O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil*, Ed. Contexto, São Paulo, 1986.
- 17 Para se ter uma idéia basta apontar que dos 90 bancos brasileiros 29 possuem sua sede na cidade de São Paulo, e dos 25 maiores 15 tem aí sua matriz (Roberto Lobato CORREA - "Concentração Bancária e os Centros de Gestão do Território", *Revista Brasileira de Geografia* 51, Rio de Janeiro, 1989).
- 18 Como bem o demonstrou Wanderley Messias da COSTA - *O Processo Contemporâneo de Industrialização*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia F.F.L.C.H. Universidade de São Paulo, 1982.
- 19 Para uma análise do caso português pode-se tomar o interessante estudo de João Ferrão - *Indústria e Valorização do Capital, Uma Análise Geográfica*. Dissertação de Doutorado. Centro de Estudos Geográficos. Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 1985. Para o caso argentino pode-se encontrar interessantes indicações nos trabalhos de Pablo CICCOLELLA, notadamente "Los Sistemas de Promoción Industrial. Su influencia en los Cambios Recientes en la Configuración del Espacio Argentino (1958-1985)", separata.

- ²⁰ Os conceitos de "área de ajustes tecnológico", "sistema oligopolista" e "cooperação imperfeita" são tomados de Stephen HYMER - *Empresas Multinacionais. A Internacionalização do Capital*, Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1978.
- ²¹ Um apelo apaixonado para este engajamento aparece em German WETTSTEIN - *Subdesarrollo y Geografía. Un Manual para Latinoamericanos*, Ed. Indice, Montevideo, 1989. Ver también: Milton SANTOS - *O Trabalho do Geógrafo no terceiro Mundo*, Ed. Hucitec, São Paulo, 1979.
- ²² Milton SANTOS - "Sociedade e Espaço: a Formação Social como Teoria e como Método" In: *Espaço e Sociedade*, Ed. Vozes, Petrópolis, 1979.

¿HACIA UN CAPITALISMO SIN FRONTERAS? O LA HISTORIA RECIEN COMIENZA

PABLO JOSE CICCOLELLA
Instituto de Geografía UBA

"El Estado de Bienestar se ha quedado sin utopías. Peor para él. El Estado de malestar, en cambio, las sigue creando, trabaja por ellas. Tiene tan poco que perder y tanto para ganar, que la utopía se ha convertido en su destino" (Mario Benedetti)

Desde la perspectiva territorial, el reciente proceso de crisis y reestructuración del capitalismo ha dado lugar a dos macrofenómenos: la **internacionalización del capital** y como resultado de esta, el **rediseño de la división territorial global del trabajo**.

El primero de ellos se ha dado tanto en lo referente a los aspectos y roles productivos del capital, como a las formas ficticias de circulación del mismo a través de los circuitos financieros.

A la antigua división internacional del trabajo entre países proveedores de materias primas baratas y países productores de manufacturas caras, se ha superpuesto una nueva división del trabajo a escala global, al interior de la propia actividad industrial y del propio proceso productivo. En este último, los países centrales se reservan los segmentos del proceso de trabajo con mayor agregación de valor, elevados niveles de calificación de la mano de obra y con mayor valor estratégico, como por ejemplo, las tareas de investigación, desarrollo y generación de innovaciones tecnológicas, expulsando las etapas más elementales del proceso productivo, así como ciertas ramas de la producción industrial altamente contaminantes.

De este modo, a partir de las nuevas estrategias desarrolladas por el capital, se ha ido estructurando un sistema de relaciones globales, conformado por la articulación

entre regiones (no países), con cierta especialización productiva, con sus circuitos económicos interpenetrados y con sus ciclos económicos sincronizados (Castells, 1985).

Las viejas relaciones centro-periferia se han **transnacionalizado** (Sunkel, 1987), en el sentido de que están basadas desde el punto de vista funcional, en la gran empresa transnacional y en la estructuración de un mercado internacional cada vez más oligopolizado. En este nuevo esquema, queda configurado un **núcleo transnacional** que polariza, por un lado a los sectores sociales y productivos privilegiados de los países centrales y también de las naciones en desarrollo; mientras que en el otro extremo se sitúan los sectores sociales y productivos marginales (minoritarios en los países centrales y mayoritarios en los periféricos, pero crecientes en ambos casos) que van quedando progresivamente desenganchados de la experiencia de modernización, cambio tecnológico y consumo creciente (Sunkel, 1987). Esta esquema de transnacionalización creciente se completó con la expansión de la circulación financiera, que no sólo se produjo en el sentido de la intensificación de esa actividad, sino también a través de su extensión sobre nuevos territorios y economías que fueron "capturadas" por el capital financiero internacional.

Como resultado de las transformaciones recientes, el concepto de centro debe ser rediscutido y redefinido, porque se ha tornado más complejo y matizado. El capitalismo central contemporáneo se ha vuelto fragmentario. Ya no tiene como eje, locomotora y centro de comando único a una superpotencia dominante. El bloque hegemónico universal se ha fragmentado hasta ahora en por lo menos tres partes: Estados Unidos, Comunidad Europea y Japón.

En los últimos quince años se ha verificado una profunda transformación de la organización del proceso de trabajo, de las prácticas productivas y de los recursos tecnológicos. Estos acontecimientos suponen un cambio en las relaciones entre capital y trabajo o una forma diferente de las relaciones entre producción y reproducción. Si a ello se suma la legitimación de estas transformaciones a través de la reforma del Estado, de sus roles y de una parte considerable del sistema jurídico y de las prácticas y costumbres socialmente aceptadas; se puede concluir -junto con algunos autores de la escuela de la regulación- que se ha producido el agotamiento del régimen de acumulación y del modo de regulación fordistas (Lipietz, 1988; Aglietta, 1986; Boyer, 1989). La contracara de este fenómeno, es el surgimiento de un paradigma tecnológico-productivo y sociopolítico que según diversas corrientes es denominado neofordista (Aglietta, 1986); posfordista (Roobeck, 1987) o capitalismo flexible, que es la denominación que adoptaremos.

Estos cambios traen asimismo aparejados la transformación de la lógica locacional y del modelo territorial imperantes bajo el paradigma tecno-productivo fordista y el surgimiento de nuevas estrategias y estructuras territoriales (Ciccolella, 1990). Así,

pueden observarse preliminarmente dos movimientos aparentemente contradictorios: por un lado, cierta tendencia a la dispersión geográfica de la producción, especialmente apreciable en las economías nacionales dependientes; mientras que el Primer Mundo predomina una tendencia hacia la **reaglomeración relativamente concentrada de los medios de producción** (Gatto, 1989). A nivel local o regional, estos movimientos dieron lugar a la formación de lo que Scott denomina nuevos espacios industriales, como las áreas sistema de la Tercera Italia, los parques tecnológicos y las aglomeraciones JIT (Scott, 1988). Tanto a escala nacional como global, el saldo del proceso de transformación productiva parece ser la **desindustrialización y reestructuración de las áreas industriales tradicionales** y el **surgimiento o revitalización de áreas de escaso desarrollo industrial fordista** (Ciccolella, 1990).

Desde el punto de vista social, esta experiencia significó una seria limitación y reflujo de la capacidad reivindicativa de las organizaciones gremiales de tradición fordista. La experiencia flexibilizadora puede ser así interpretada como una estrategia del capital no sólo para superar la crisis del régimen fordista, sino también para estrechar -sobre todo por medio de la precarización de las condiciones de contratación- los relativamente amplios márgenes de maniobra que el movimiento obrero organizado adquirió durante el modo de regulación fordista (Quintar, 1990).

La evolución del marco jurídico-político ha tendido a acompañar estos procesos. En efecto, se han puesto en marcha en los países industrializados primero y actualmente en los países en desarrollo, diversos intentos de reformulación del Estado, basados fundamentalmente en la desregulación de la economía en general, en la privatización de las actividades productivas que el Estado había ido asumiendo durante el régimen fordista, en la adaptación del soporte legal que regula las relaciones sociales de producción a los nuevos requerimientos del capital (flexibilización laboral y licuación o minimización de conflictos) y en el desmantelamiento de los mecanismos que garantizaban una distribución progresiva del ingreso. Así, respecto a este último punto, entendemos que en realidad lo que en el discurso político aparece como demanda de desregulación, significa en los hechos un cambio en la orientación y en los destinatarios de los mecanismos regulatorios, que tienden a hacer más estrecha y evidente la complicidad estructural que el Estado posee respecto de la construcción del nuevo modelo económico, social y territorial. En cambio, puede apreciarse con claridad que lo que sí desaparece son los instrumentos distributivos, asistenciales y de seguridad y desarrollo social.

En otras palabras, el modo de regulación corporizado por el Estado Benefactor -clásicamente keynesiano y fordista- ha sido progresiva y paulatinamente reemplazado por otro, basado en una concepción crudamente neoconservadora o neoliberal del Estado, que transparenta mayor funcionalidad con las nuevas modalidades y necesidades estructurales de la acumulación capitalista flexible.

Está claro que el nuevo régimen de acumulación se basa en las nuevas pautas individualizadas y supersofisticadas del consumo de las amplias clases medias y altas de las sociedades desarrolladas, y por lo tanto, en el comercio exterior. Las restricciones externas de las economías dependientes determinan que el crecimiento económico, el mejoramiento de la competitividad internacional y el logro de la estabilidad monetaria, pase por los programas de ajuste que tienden a constreñir cada vez más sus mercados internos; mientras que los Estados Nacionales se hacen cada vez más incapaces de regular las economías domésticas y, por lo tanto, sus fronteras tienden a desvanecerse o a hacerse simbólicas, ya sea por integración institucionalizada y más o menos voluntaria o por simple satelización de facto.

En América Latina, la profundización de las formas capitalistas de producción se han dado con singular intensidad en las dos últimas décadas, abarcando no solamente a las actividades nuevas o emergentes, sino también a algunos segmentos de las propias producciones regionales tradicionales. Pero también este fenómeno ha inducido a la profundización de la estructuración dualizada o heterogeneizada de los circuitos productivos provinciales y regionales, dando lugar -al interior de cada área o actividad productiva- a un proceso de modernización, capitalización y tecnificación de las unidades económicas de mayor escala; mientras que las dificultades de absorción de estos cambios se evidencia más dificultosa a medida que se desciende hacia los sectores productivos medianos y pequeños (Cafferata, Ciccolella y Pérez Barrero, 1990).

En el plano social y político, este proceso se expresa en la construcción de nuevas hegemonías por parte de los sectores más concentrados del capital y en un creciente proceso de desplazamiento, marginalización y exclusión social, determinado en parte, por el nuevo sesgo capital intensivo que ha adquirido la reconversión productiva y por el retroceso considerable que ha experimentado la capacidad adquisitiva real del salario (Cafferata, Ciccolella y Pérez Barrero, 1990). En síntesis, el capital se *transterritorializa*, pero los beneficios de la reestructuración no se trans-socializan.

La expansión del poder de los Grupos Económicos y de la malla de relaciones pluriescalares que los mismos han llegado a desplegar, está expresando la declinación y/o reorientación de la capacidad regulatoria del Estado Nacional. En nuestros países, el proceso comenzó a fines de los años sesenta y principios de los setenta, con diferentes modalidades de promoción sectorial, con ciertas políticas de compras del Estado y culmina con las actuales maniobras de desmantelamiento casi impúdico del Estado productor de bienes y servicios.

El estrechamiento de la capacidad de maniobra del Estado Nacional en muchos campos y el traslado de funciones a los poderes regionales, provinciales, estatales o departamentales, pudo significar un proceso de descentralización y federalización con el que algunos planificadores aún se fascinan. Pero estos procesos también pueden interpretarse, como la consecuencia de una estrategia global y transnacional de

inserción más directa de cada región, provincia, estado o municipio en la malla de relaciones multiescalares del capitalismo internacional contemporáneo, que para su expansión actual parece que necesita vulnerar de manera creciente el carácter mediatizador de la presencia de Estados Nacionales intervencionistas y vigorosos.

En efecto, como afirma Milton Santos, cada segmento del espacio se mundializa y mundializa sus relaciones, conformando una nueva trama relacional: espacio local-espacio global. Las regiones y sus economías ya no pueden ser explicadas en sí mismas, ni siquiera desde la escala nacional. Las regiones de hoy más que nada están insertas en un sistema integrado de relaciones multiescalares (Santos, 1988). Del mismo modo, puede decirse que pierden significación las burguesías nacionales, regionales y locales. De ellas no puede esperarse que asuman un rol de impulso al desarrollo del lugar que habitan.

Teniendo en cuenta los nuevos escenarios que han sido construídos en los últimos años, entendemos que deben ser rediscutidos los roles y posibilidades de la planificación territorial e incluso los contenidos de los instrumentos de desarrollo regional y urbano, tanto clásicos como recientes. En esta tarea, difícilmente se podrá avanzar sin movimientos sociales que sean capaces de gestar nuevos procesos revolucionarios o al menos la rekeynización del Estado Nacional. El imperio del mercado y del ajuste permanente, no dejan capacidad de maniobra a la planificación socioterritorial.

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE LOS PROCESOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Un proceso de cambio estructural como el descrito somera y esquemáticamente arriba, constituye el emergente del carácter fluctuante y contradictorio de las condiciones de acumulación y de las propias relaciones de producción capitalistas, cuya resolución precisamente se expresa en fases de crisis y reactivación, denominadas generalmente "ondas largas del desarrollo capitalista" (Ciccolella, 1990). Estos estados críticos, entrañan la búsqueda de la salida hacia mejores condiciones de acumulación, a través de cambios estructurales en las relaciones de producción, en las formas de organización de la producción, en los procedimientos tecnológicos y productivos y aún en la construcción de nuevas alianzas en el interior de los distintos sectores sociales representativos del capital. Comprendido así, el proceso reestructurador implica fundamentalmente un mecanismo formal del proceso de concentración y centralización del capital, que conduce a cambios en la organización territorial del trabajo (Bradbury, 1985). En el plano social y político, estos cambios parecen estar induciendo a un proceso que algunos autores denominan "declinación del empleo", tanto en lo referente al

tamaño de la fuerza de trabajo, en términos absolutos o relativos, como en lo referente a peso político y capacidad reivindicativa del movimiento obrero (Massey y Meegan, 1982).

En este último sentido, efectivamente, la espacialidad asumida por el reciente proceso de redistribución geográfica de los medios de producción -y por lo tanto del empleo-, parece implicar una cierta pérdida de dicha capacidad organizativa y reivindicativa. Este hecho no está desvinculado de las estrategias territoriales y decisiones locacionales de los empresarios. Todo lo contrario, el bajo nivel de agremiación o la escasa experiencia de sindicalización de la fuerza de trabajo se han convertido en factores locacionales positivos de primer orden en los últimos veinte años (Walker y Storper, 1986). Esto resulta evidente tanto en las nuevas áreas industriales, por ser incipientes las organizaciones obreras, como en las grandes metrópolis industriales fordistas, por haber ingresado a una fase de declinación (Ciccoella, 1990).

Los cambios apreciables en los mercados de trabajo, la pérdida de puestos en términos relativos o absolutos, a nivel nacional o regional, la mayor incorporación de mano de obra femenina, el crecimiento alarmante del desempleo crónico, conducen a identificar este proceso de cambio estructural como un proceso de reestructuración social y de las condiciones de la lucha de clases (Massey, 1983).

Así, también puede decirse que los períodos de crisis y reestructuración capitalista, por la magnitud y profundidad de sus consecuencias, constituyen momentos particulares y dramáticos de la conflictividad social. Son instancias fecundas en el surgimiento de nuevas hegemonías y realineamientos políticos. Inclusive, constituyen situaciones donde vastos sectores sociales pueden quedar desplazados o directamente excluidos, pero también son momentos de resurgimiento y reorganización de las demandas y de los movimientos sociales contestatarios.

UNA REFLEXION FINAL UN TANTO "ANACRONICA"

Las corporaciones transnacionales, los posmodernos, los campeones del neoliberalismo, los yuppies, el jet-set internacional y los altos funcionarios de gobierno se retuercen de gozo, se restregan las manos y suspiran satisfechos ante la caída de muros y cortinas, la supresión de fronteras y la evaporación de conquistas sociales dolorosamente construidas durante siete décadas.

El territorio mundial se debate entre la integración y el fraccionamiento. Casi de la noche a la mañana los países se reunifican, las economías nacionales se fusionan, nunca antes se había asistido a una intensificación tan alocada y universal del comercio. Pero también, en un santiamén y como nunca, ha quedado claro que el mundo se divide entre países ricos y países pobres y que la sociedad global está conformada por

insaciables minorías fagocitadoras del confort y mayorías que componen todo el amplio repertorio de la marginalidad, la pobreza y la miseria.

Probablemente, el capitalismo nunca haya emergido más victorioso que en este último disgustos que le ha proporcionado la Historia a principios de los años setenta. Los oligopolios parecen mostrar que nunca han gozado de tan buena salud. El sistema capitalista parece haber avanzado hasta las últimas fronteras disponibles. El espacio global parece pertenecerle más que nunca. Ninguna ideología ni modelo parece oponérsele seriamente. En fin, como recitan Fukuyama y sus repetidoras oraculares locales, pareciera que no sólo, ha llegado el fin de la Historia, sino también el de la Geografía.

Preferimos creer con Marshall Berman, en la potencialidad del futuro y del desengaño como creadores de nuevas visiones, esperanzas y luchas. Es cierto que todo lo que es sólido se desvanece en el aire. Pero también es cierto que las ilusiones y la sed de justicia no son sólidas. Como bien dice ese pensador moderno, hay que seguir leyendo El Capital, pero también las señales de la calle (Berman, 1989).

Para disgusto de quienes imaginan, desean o necesitan un sistema sociopolítico y económico mundial estable, la última década del milenio está preñada de conflictos y el Tercer Mundo no sólo continúa abandonado en las dependencias de servicio del planeta, sino que crece también en el propio riñón del Primer Mundo Unificado y Opulento. Ya no se trata tan sólo de negros, chicanos, sudacas, turcos y norteafricanos. A las tristes peregrinaciones de los desgraciados de ayer, se suman -cándidos y desorientados, pero fascinados- los esteuropeos que quizá aún no han tomado suficiente conciencia de que ahora hacen colas más largas que aquellas que debían hacer bajo el sistema de distribución stalinista; o bien como el chiquilín del tango, miran desde afuera -ñata contra el vidrio-, tantas cosas que quizá nunca alcanzarán.

A nuestro juicio, el capitalismo no ha superado definitivamente las fronteras territoriales e ideológicas, impuestas por el régimen de acumulación fordista. El capitalismo no ha abolido el espacio, ni lo ha vuelto neutro. El capitalismo del tercer milenio -si sigue siendo tal-, no será probablemente un capitalismo sin fronteras, sino con nuevas fronteras, con un nuevo significado y funcionalidad de las mismas, es decir no un capitalismo extra o supraterritorial, sino con una territorialidad diferente. Las estructuras territoriales no desaparecen sino que cambian, como cambian también las estructuras productivas y sociales. El stalinismo se ha desplomado ruidosamente, pero no han sufrido igual suerte las demandas e ideales que construyeron las revoluciones de este siglo que agoniza.

En todo el mundo, en el Primero y en el Tercero (el Segundo ya no cuenta), se puede apreciar el surgimiento de nuevos movimientos sociales y la intensificación y creación de nuevos mecanismos de resistencia y de protesta. Allí están los movimientos vecinalistas, regionalistas, pacifistas y ecologistas entre otros. Allí están varios partidos

de izquierda gobernando municipios pequeños y también enormes metrópolis. Allí están Europa y Estados Unidos pareciéndose cada vez más a un campo de batalla solapada y sorda por un pedacito de territorio o por un empleo digno. El colapso está en el horizonte, es sólo cuestión de tiempo. No obstante, existen interrogantes. Está probado que un modelo alternativo se puede construir en un ámbito territorial restringido. Pero, cómo organizar la contestación y la lucha hacia arriba? Para esto también hay esperanzas: el mosaico político tiende a estallar en muchos sitios y las fuerzas y propuestas progresistas no están hoy ciertamente más lejos que antes de acceder a sitios de poder relevantes.

Los enterradores prematuros de utopías liberadoras han parido sin querer una nueva utopía, pero una utopía profundamente reaccionaria. Al sueño del universo armonizado en el socialismo oponen el Estado Neoliberal y Democrático Universal, y en un ejercicio de prefiguración miope lo auguran como un continente totalizador sin mayores conflictos, donde la política y la ideología pierden sentido y significado, y donde imperan el mercado y la economía.

Nosotros entendemos, tozudamente, que ese sueño no será posible. O bien el futuro será profunda y esencialmente conflictivo y promisorio, o el capital tendrá que imponer la dictadura más feroz que haya conocido la Humanidad.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michel *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI Ed., México, 1986.
- BERMAN, Marshall "Las señales de la calle. Respuesta a Perry Anderson", en *Crisis*, Nro. 68, Buenos Aires, marzo de 1989.
- BOYER, Robert *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Humanitas, Buenos Aires, 1989.
- BRADBURY, J. "Regional and industrial restructuring processes in the new international division of labour" en *Progress in Human Geography*, Vol.9-1, 1985.
- CAFFERATA, A.; CICOLELLA, P. y PEREZ BARRERO "Notas sobre los nuevos escenarios del desarrollo regional argentino" en *Reestructuración Económica Global. Efectos y políticas territoriales*, Laurelli, E. y Lindenboim, J. (Comp.), CEUR, Buenos Aires, 1990.
- CASTELLS, Manuel "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio" *ILPES*, Santiago, 1985.
- CICOLELLA, Pablo "Reestructuración industrial y cambio espacial". Instituto de Geografía, mimeo, Buenos Aires, 1990.
- GATTO, Francisco "Cambio tecnológico Neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales" en *EURE*, Vol. XVI, Nro. 47, Santiago, 1989.
- LIPIETZ, Alain *Miragens e milagres. Problemas da industrializacao no Terceiro Mundo*, Nobel, Sao Paulo, 1988.
- MASSEY, Doreen "Industrial restructuring as class restructuring: production decentralisation and local uniqueness", en *Regional Studies*, Vol. 17-2, 1983.
- MASSEY, D. y MEEGAN, R. *The anatomy of Job Loss*, Methuen, London, 1982.
- QUINTAR, Aida "Flexibilidad laboral. Requerimiento de las nuevas tecnologías o fragmentación del movimiento obrero?", en *Desarrollo Económico*, Vol. 30, Nro. 118, Jul.-Set. 1990.
- ROOBEECK, A. "The crisis of Fordism and the rise of a new technological paradigm", *Futures*, abril 1987.
- SANTOS, Milton *Metamorfoses do espaco habitado*, HUCITEC, Sao Paulo, 1988.
- SCOTT, Alan *New Industrial Spaces*, Pion Limited, London, 1988.

SUNKEL, Osvaldo "Las relaciones Centro-Periferia y la Transnacionalización" en *Pensamiento Iberoamericano*, Nro. 11, Madrid, 1987.

WALKER, R. y STORPER, M. "Capital y localización industrial" en *Documents d'Analisi Geogràfica*, 8-9, 1986.

O PAPEL DO TERCEIRO MUNDO*

Comentário do conteúdo do projeto e relação bibliográfica preliminar

ARMANDO CORRÊA DA SILVA
Departamento de Geografia
Universidade de Sao Paulo

Os países centrais da periferia

Um certo número de países da periferia tornaram-se países centrais pelo nível industrial que atingiram e avançam agora para patamares tecnológicos atuais em confronto com seus problemas internos herdados do colonialismo, do subdesenvolvimento e da dependência, em direção ao *status* de primeiro mundo.

Eles oferecem, à complementaridade, espaços de reserva, recursos minerais, força-de-trabalho qualificada, alguns produtos e materiais novos competitivos.

Não há como recuar e a alternativa é vencer os obstáculos culturais, políticos e institucionais.

O problema das políticas públicas e privadas torna-se, então, prioritário, no sentido de encontrar os parâmetros do desenvolvimento sustentado, no qual as políticas em relação ao meio ambiente desempenham um papel. "Temos os nossos problemas; ainda não temos os problemas deles".

As políticas nacionais, anteriores à crise do Leste Europeu, esgotaram-se.

As ajudas externas encontram agora um amplo palco de aplicações.

Isto significa a necessidade de caminhar sem andadeiras.

* Projeto do Item "A Sociedade Moderna" do Programa O FUTURO DO HOMEM E DO ESPAÇO NA DÉCADA DE 90.

Para o Estado, defronta-se a necessidade de torná-lo eficiente, num quadro de carências sociais e políticas que exigem uma política adequada ao crescimento acelerado, num quadro de seqüelas do passado.

Para o empresário, mostra-se uma perspectiva de cada vez mais a ausência de subsídios.

Para os assalariados antepõem-se o dilema de conquistar patamares mais altos de salários capazes de enfrentar o aumento de impostos, taxas e preços.

Tudo isto faz com que se enfraqueçam os laços de solidariedade locais, regionais, nacionais e internacionais.

O novo individualismo é altruísta apenas ao nível de uma nova racionalidade imposta pelos imperativos do capital e do trabalho mundiais.

Em cada país certos valores se modificam ou se acentuam, numa perspectiva que aponta o futuro como um desafio.

O desempenho das metrópoles sub-centrais

Os países centrais da periferia têm sua maior expressão nas metrópoles mundiais, nacionais e regionais.

É onde se concentram os aspectos mais avançados da tecnologia e da técnica. Não obstante, essa centralização está, em muitos casos, descentralizada.

Em parte isto é uma herança da política de alocação de polos de crescimento e desenvolvimento, agora denominados tecnopolos, que têm estrutura diversa.

São sub-centrais porque em grande medida representam uma extensão dos centros hegemônicos do capital e do trabalho.

Em parte, por causa de efeitos históricos das formações nacionais e da rigidez locacional pretérita de muitos fatores.

O desempenho das metrópoles sub-centrais é endógeno e exógeno.

De uma parte, elas se voltam para as economias internas e, de outra, estão entrelaçadas a interesses externos.

Internamente, as redes urbanas configuram fixos e fluxos que se distribuem espacialmente gerando regiões desigualmente avançadas ou atrasadas.

Externamente, os fluxos internacionais, agora apoiados nos sistemas de informação e comunicação, completam a complementaridade da divisão internacional do trabalho em redefinição.

Em alguns casos os blocos econômicos já desenvolvem formas de cooperação e competição novas.

No entanto, essas tendências podem vir a modificar-se em função da atual indefinição dos processos de globalização.

Até quando as metrópoles conduzirão os macro-processos de configuração da atual situação Norte-Sul?

A velocidade das inovações e das políticas públicas e privadas torna difícil o diagnóstico da natureza da crise contemporânea.

Parece certo que as metrópoles sub-centrais deverão ainda, por um tempo difícil de determinar, deter o monopólio das transformações territoriais.

Novas regionalizações estão se impondo embora a resistência dos poderes locais, regionais e nacionais seja ainda grande.

O valor *influx* determina hoje a natureza do desempenho dos agentes econômicos, sociais, políticos e culturais.

No momento, o Terceiro Mundo não apresenta ao Primeiro, uma face estratégica comum em função de seus interesses dispersos.

As metrópoles sub-centrais podem ser o ponto de partida de uma política comum.

A reserva de matérias-primas

A revolução técnica-científica iniciada na década de 50 mudou o panorama da demanda de recursos, principalmente a partir da descoberta de novas ligas e produtos leves, que alteraram a importância das matérias-primas no processo de industrialização contemporâneo.

Se a oferta tradicional continuou, oriunda da divisão internacional do trabalho anterior, surgiram demandas de minerais industriais não metálicos, necessários à produção de novos equipamentos que a química fina e a eletrônica suscitaram.

O perfil dos custos modificou-se com o advento de uma nova força de trabalho qualificada e especializada, capaz de lidar com a informação e a comunicação, acompanhada de novas tecnologias mais baratas que os países centrais da periferia já estão desenvolvendo.

Os produtos são agora mais compactos e leves significando uma nova utilização dos espaços.

O fordismo é aos poucos substituído pela flexibilidade e esta pelos processos do *just-in-time*.

É que a competição é agora um sub-produto da velocidade, em razão também da lógica do descarte.

O neo-colonialismo transformou a periferia única em muitas periferias, como áreas de influência na Ásia, dos Estados Unidos e na Europa.

Não obstante, a divisão Norte-Sul não elimina os mercados regionais, inclusive no interior do Terceiro Mundo.

O Leste Europeu, inclusive a Rússia, encontra-se num processo de redefinição de seus modelos de crescimento e desenvolvimento, promovendo uma nova regionalização dos territórios.

A modernização, se muda os patamares de produção e consumo, não significa necessariamente crescimento e desenvolvimento.

Os espaços sub-povoados do Terceiro Mundo passam a constituir espaços de reserva.

Aí entram em jogo os interesses dos Estados-Nações e as questões sociais nas cidades e no campo.

Alguns países permanecem em patamares anteriores à globalização, que é neles superficial. Outros, já se encontram próximos de limiares pós-desenvolvimento, sem terem ocupado ainda todo seu território.

Ecologia e divisão do trabalho

A situação atual do mundo é a de um desequilíbrio entre a sociedade e o meio natural. O próprio meio humanizado apresenta hoje vários sintomas graves de desecologia.

No Terceiro Mundo existem ainda grandes espaços em que os ecossistemas não foram inteiramente desarticulados.

O modelo clássico de desenvolvimento industrial e urbano explorou os recursos naturais, renováveis e não renováveis, até certos limites que, no Primeiro Mundo, atingiram níveis pouco toleráveis pelas pessoas.

A reversão desse modelo está agora em curso, embora se tenha que enfrentar poderosos interesses ligados às plantas industriais e urbanas implantadas ou em implantação.

Ao lado da luta dos ecologistas e ambientalistas, começam a surgir pressões no sentido da criação de um novo mercado de caráter não degradador e poluente.

Em outras palavras, a luta contra a poluição, por exemplo, está se tornando um negócio rentoso, que interessa a produtores e consumidores.

Mas, a criação de "áreas limpas" só está beneficiando parte da sociedade.

As pessoas que vivem na pobreza ou abaixo desse limiar não têm acesso aos benefícios da criação de um mundo despoluído e recomposto.

O capital só se interessa pela conservação da natureza e dos recursos enquanto questões políticas e sociais estão em jogo.

No entanto, vem aumentando a consciência da necessidade de um relacionamento adequado entre a sociedade e o meio, sem que isso impeça o desenvolvimento do campo e da cidade.

Já há preocupação institucional com o impacto ambiental de qualquer empreendimento novo.

Há necessidade de políticas públicas e privadas, consubstanciadas em leis, de preservação e melhoria das condições ambientais.

No plano da saúde há preocupação com os efeitos da proliferação de novas situações patológicas criadas pelo próprio progresso da medicina.

É o caso da engenharia genética que descobre novas possibilidades de prolongar a vida humana.

A revolução técnica-científica, à medida que alcança o Terceiro Mundo, muda as expectativas e mentalidades em relação à ecologia e à divisão do trabalho.

A periferia sub-central na margem

Alguns países periféricos têm sua própria área de influência.

São os países sub-centrais, muito marginais à influência das potências centrais.

Esses países são reservas de reservas de mercados.

Alguns têm uma importância secundária e vivem de sub-recursos como o comércio de drogas. Outros são verdadeiros entrepostos de contrabando.

São áreas que não incorporaram ainda o choque tecnológico.

Não que não o conheçam, mas trata-se de uma influência mais mercantil do que própria do parque produtivo interno.

São sub-mercados na América Latina, Ásia e África.

De certo modo são ainda nichos ecológicos submetidos a uma influência pré período técnico-científico.

Mas, não são infensos à urbanização moderna o que os torna suscetíveis ao destino das periferias avançadas.

A situação da força de trabalho nesses países é precária, possuindo eles um amplo setor informal mercantil.

Suas políticas públicas e privadas são ainda tímidas, no que diz respeito ao avanço das formas novas do capital e do trabalho.

Mão-de-obra barata e recursos naturais, assim como algumas matérias-primas são eventualmente de interesse do Primeiro Mundo.

Contudo, há inúmeras mediações nas trocas.

A medida que as fronteiras se abrem há processos novos de migrações.

Uma característica importante dessa migração é a de que se trata de populações ainda não atingidas pela esquizofrenia das grandes metrópoles centrais ou da periferia avançada.

Uma regionalização atual analítica do globo, desfaz imediatamente a idéia de um Terceiro Mundo homogêneo.

Na verdade, as diferenças são muitas.

Se o mercado mundial já é uma realidade, direta ou indireta, fatores culturais, étnicos, psicológicos etc., explicitam com força essas diferenças.

O futuro desses países é uma incógnita, que depende do desenvolvimento da atual crise mundial.

Não obstante, todos eles estão participando do mesmo universo de informações e comunicações atuais, filtradas pelas agências nacionais, regionais e locais.

Estratégias de alocação do excedente

Os países centrais da periferia estão gerando um excedente cuja alocação constitui um desafio para o Estado, a empresa e o consumidor.

É que as vantagens comparativas são absorvidas por encargos internos e externos, dentro de áreas de influência herdadas do passado.

Como avançar tendo em vista as disparidades endógenas e exógenas?

A inserção dessas economias cada vez mais em um mercado mundializado exige a mudança de prioridades, quando os problemas conjunturais ganham proeminência sobre os dados estruturais.

Isto implica na existência de políticas que levem em conta a velocidade com que ocorrem hoje a geração e a transferência de valor.

Qual a melhor estratégia?

A modernização passa a ser apenas uma atividade meio para colocar o Estado, a empresa e consumidor em posições competitivas.

A atividade fim deve ser, por decorrência a modificação dos patamares de renda em direção à diminuição dos entraves ao crescimento e ao desenvolvimento.

Educação, saúde, melhoria do meio ambiente, transportes, investimentos em infra-estrutura etc. devem ser planejados buscando a alocação ótima social do excedente.

Isto significa a necessidade de que essas atividades ajam no sentido de reverter os processos de defasagem econômica, social, política e cultural.

Onde conseguir os capitais e a força de trabalho moderna necessários ao deslanche de novos marcos de atividade produtiva?

Isto significa introduzir o âmbito do consumo na geração e transferência de valor.

A cooperação das individualidades torna-se um imperativo atual.

A nova sociabilidade passa a decorrer de novas concepções do político.

Retomar a tradição da cordialidade, renovada por influência das necessidades do período técnico-científico.

Daí a importância das definições democráticas por parte da sociedade civil.

Como passar do sucesso individual para o desenvolvimento social, sem a perda da liberdade de decisão?

Dívida externa e mercado

A dívida externa está relacionada ao mercado mundial.

Assim, o Terceiro Mundo está indissoluvelmente ligado, no prazo longo, ao Primeiro Mundo.

As economias autárquicas estão em dissolução em razão das necessidades da revolução científica e tecnológica.

A abertura dos mercados, se é uma necessidade atual, tende a pressionar as barreiras protecionistas.

Na competição internacional o Estado-Nação tenta reter o excedente para si.

A guerra das armas é, então, substituída pela competição por eficiência e produtividade.

Isso implica em que o Terceiro Mundo, da condição de cartelização, passe à condição de autonomia, gerando seus recursos em direção à reciprocidade dentro de uma nova divisão do trabalho e a uma nova regionalização do capital.

As barreiras nacionais e os conflitos daí resultantes podem dar origem a conflitos regionais que não estão em consonância com a geração, transferência e circulação do valor.

As lógicas do capital e do trabalho são complementares, frente aos interesses do consumidor.

Os desencontros entre os agentes econômicos são apenas formas do mercado funcionar.

Assim, os fluxos de valor passam de um espaço a outro, equilibrando ou desequilibrando as trocas.

A centralização-descentralizada passa a ser, então, a condição de operacionalidade global do mercado.

O Terceiro Mundo encontra-se em situação privilegiada porque não precisa repetir o caminho difícil de crescimento e desenvolvimento do Primeiro Mundo.

As inovações tecnológicas agem como *inputs* de novas configurações territoriais sem que haja um sentido único da História.

Uma democracia política torna-se um *output* necessário à democracia econômica.

No Terceiro Mundo, dividido por suas diferenças, a dívida externa tem significados estratégicos diversos, em função das diferenças culturais, religiosas e ideológicas.

Num certo nível, todo o Terceiro Mundo é isotrópico ante ao Primeiro. Como resolver o impasse?

Via colonial e via complementar

A maioria dos países do Terceiro Mundo fez parte do colonialismo do século XVI e, mais tarde, o colonialismo dos séculos XIX e XX.

O mundo colonial libertou-se das políticas imperiais nestes últimos séculos.

Não obstante, uma certa autonomia econômica é recente.

Entenda-se isto como a progressiva industrialização e formação de mercados internos.

Na maior parte dos casos, o mercado interno formou-se com a vinda e expansão de capitais externos.

As políticas nacionais desses países configuraram, assim, um desenvolvimento do que se denomina via colonial, à qual sempre se contrapuseram políticas nacionais, que obtiveram maior ou menor êxito.

Agora, no final do século XX, a via colonial foi substituída pelo neo-colonialismo, em alguns casos, ou por políticas que configuram uma via complementar.

Nos dois casos, os países do Terceiro Mundo são áreas de interesse dos poderes centrais do Primeiro Mundo.

No entanto, a dependência hoje é basicamente tecnológica, no setor mais avançado, e sócio-cultural nos setores mais atrasados.

Alguns países do Terceiro Mundo atingiram a condição de países centrais da periferia.

Vive-se hoje uma redefinição do papel do Estado e uma expansão da atividade mercantil capitalista.

A crise do Leste europeu deu ao capital a hegemonia das políticas de crescimento e desenvolvimento, com algumas exceções que em alguns casos são significativas.

Um dos efeitos da revolução técnico-científica foi o desaparecimento do poder centralizado imperial e o aparecimento de uma centralização-descentralizada no Primeiro Mundo.

A exportação dessa política criou circuitos diferenciados de cooperação espacial no Terceiro Mundo, que se relacionam com os centros polarizadores do Primeiro Mundo, onde se difundem as inovações.

A via colonial persiste nas condições do subdesenvolvimento e da dependência.

A via complementar tende a tornar-se uma estratégia que se insere na centralização-descentralizada.

Os resíduos escravista, feudais e de castas

Embora as estruturas sociais não democráticas sejam um problema que afeta principalmente o Terceiro Mundo, no Primeiro Mundo existem ainda resíduos escravistas, feudais e de castas.

As democracias Ocidentais têm se desenvolvido eliminando progressivamente esses resíduos.

Não obstante, em alguns países do Terceiro Mundo eles são uma herança de suas formações históricas e que, em alguns casos, ainda prevalecem, apesar do implemento e difusão das inovações tecnológicas, que afetam o desenvolvimento das forças produtivas.

A questão tem relação com a mentalidade e, portanto, com os valores que informam as culturas.

A resistência à mudança cultural mistura-se, assim, à questão das identidades locais, regionais e nacionais.

No entanto, a ciência e a técnica ocidentais podem ser assimiladas, em muitos casos, através da utilização de objetos de consumo e aparatos militares, sem que desapareçam os traços culturais, havendo um processo de aculturação de certas inovações, que passam a ser utilizadas contra as tendências mais fortes de secularização do comportamento e da consciência.

O Terceiro Mundo apresenta inúmeros exemplos de como o capitalismo utiliza valores incompatíveis, em princípio, com as normas democráticas formais.

A recente valorização das diferenças tem colocado o problema democrático em outros parâmetros, diversos da herança clássica europeia.

Assim, o problema social passa a expressar-se no direito às pessoas professarem crenças distintas, desde que as relações humanas não sejam de opressão e de exploração de pessoas e governos contra outros.

A questão envolve o problema dos negros, dos índios, dos orientais, da mulher, das crianças, dos meninos de rua, dos idosos e, com isso, envolve as ações e relações sociais.

A questão do sexo é uma das mais importantes.

Assim, a democracia ganha contornos novos, à medida que se opõe aos diversos tipos de autoritarismo.

O Terceiro Mundo, em sua diversidade, é cada vez mais permeado por novos valores, valores esses que significam o direito à cidadania completa, quando as individualidades livres encontram meio de se expressarem socialmente.

O homem novo e a apreensão das distorções

A crise mundial, se é desorganização do mundo criado com o pós-guerra e acontecimentos que se sucederam até a década de 80, pode ser pensada também como a emergência de uma nova configuração de valores e instituições, ainda em processo de reordenação dos espaços globais, nacionais, regionais e locais.

Essa reorganização tem na ciência e na tecnologia, relacionadas à informação e à comunicação, seu nexo principal e define-se como a emergência, neste final de século, de uma nova sociedade, que tem propiciado o aparecimento de uma nova mentalidade.

Nos processos de mudança, que são destrutivos-criativos, destaca-se a figura de novos tipos de pessoas, que já nasceram no bôjo das transformações mundiais e pensam e agem segundo novas normas e padrões.

No Terceiro Mundo, a crise se manifesta como a fragmentação, a anomia, a efemeridade e, nas grandes metrópoles, como a aparecimento de uma situação esquizofrênica.

Mas, o mesmo processo crítico gerou a pessoa dos tecnólogos, como novos agentes sociais que, em equipes, trabalham na organização de um mundo diverso.

A filosofia desse homem novo, que já existe no Primeiro Mundo, é uma modalidade recente de pragmatismo, apoiado no saber técnico e no conhecimento do significado das transformações estruturais e conjunturais, num mundo globalizado.

Não se trata de uma ideologia, no sentido clássico, mas da capacidade de lidar com a sinergia.

No Terceiro Mundo, os países centrais da periferia estão à frente desse processo, que se expressa na urbanização acelerada.

As transformações, na medida em que se baseiam na cooperação de individualidades diversas, caminham em meio a seqüelas do passado e aos novos problemas conjunturais, que são expressão da centralização-descentralizada.

A apreensão das distorções se dá por meio das possibilidades abertas pela própria informação e comunicação.

Na transição do presente, quais os parâmetros que orientam o pensar e o fazer?

O futuro do futuro

Por paradoxal que pareça agora, o Terceiro Mundo é ainda o futuro se fazendo futuro.

Se os países jovens têm ainda um longo caminho a percorrer, isso, ao contrário do que possa parecer, é uma vantagem.

De certo modo, é o Primeiro Mundo que cria essa vantagem.

Não precisamos passar pelas etapas já percorridas pelos países velhos que, agora, aparentam um rejuvenescimento propiciado pela revolução técnica e científica.

Os que são crianças e jovens hoje chegarão ao século XXI como o advento de um mundo novo.

O pessimismo atual é uma decorrência dos problemas estruturais herdados do passado histórico.

Como disse o grande filósofo da modernidade: "o passado pesa como um pesadelo no cérebro dos vivos".

É que a história, é por vezes linear, e outras vezes admite retrocessos.

É como recuar do imaginário ao horizonte possível, mas apenas para retomar a direção que a humanidade a si mesma propoe.

Nesse sentido, o futuro é o tempo do espaço: do espaço terrestre remodelado e do espaço sideral conquistado.

O futuro do futuro já se põe hoje para cada geração.

A sociedade moderna ainda não assimilou sua própria velocidade.

O que agora é futuro que se aproxima, será um passado que terá que ser reavaliado, na perspectiva do tempo.

Nos últimos 50 anos a humanidade avançou mais do que em toda a sua história anterior.

É esse o sentido da proposta de que a História acabou.

Na realidade, o que se vê é o parto de uma história nova, não dissociada do espaço, e que apenas se inicia.

Na reflexão do momento que se está vivendo, o cotidiano parece paralisado, no ponto de encontro, onde o amanhã é um instante que, como verdade posta, abre a perspectiva do dia seguinte, dos dias seguintes, que a *mídia* resume nos fins de semana, quando o calendário gregoriano fornece os parâmetros do fluir do tempo.

Há um descompasso entre o real e o imaginário, que se põe objetivamente, nos artefatos que a técnica e a ciência produzem, diariamente, indicando o rumo a seguir.

BIBLIOGRAFIA

- BECKER, B. K. (1983) *O Uso Político do Território: Questões a Partir de uma Visão do Terceiro Mundo*, Rio de Janeiro.
- LACOSTE, Y. (1985) *Geografia do Subdesenvolvimento* (Geopolítica de uma Crise) 7ª edição, Difel, São Paulo.
- SANTOS, M. (1979) *O Espaço Dividido* (Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos), tradução de Myrna T. Rego Vianna, Livraria Francisco Alves Editora S.A., Rio de Janeiro.
- SILVA, A. C. da (1976) "A Explicação Geográfica", *Revista Contexto*, nº 1, Hucitec, São Paulo.

EL IMPACTO DE LA MICROCOMPUTACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. BASES TEORICAS Y METODOLOGICAS

ALBINA LARA
Investigadora del CONICET
Bs. As. Argentina

INTRODUCCION

Marco conceptual

El costo de las computadoras, gracias al desarrollo de la microelectrónica, ha disminuido en forma constante. Anteriormente, las computadoras sólo podían ser adquiridas por grandes organizaciones o empresas. Hoy y cada día más, las computadoras personales pueden ser adquiridas y operadas por individuos, haciendo posible la distribución del procesamiento de datos.

El mundo, debido a las computadoras y particularmente a las microcomputadoras, se ha transformado de un lugar donde la información era escasa a un lugar colmado o saturado de información en que el tiempo de atención de los que toman las decisiones es escaso. Dentro de las organizaciones la calidad de los sistemas de procesamientos de datos será la característica distintiva de las organizaciones exitosas en la era informática.

Sin embargo, el sistema de computación es todavía uno de los menos efectivamente organizados dentro de las organizaciones, ya que en general las mismas no han resuelto los problemas existentes con las tecnologías convencionales en el momento de incorporación de las nuevas tecnologías.

Las organizaciones deberán entonces integrar las nuevas tecnologías con las antiguas generando un sistema eficiente. Necesitan aprender a usar la informática como un instrumento estratégico, y no solamente como un método más efectivo de imprimir los recibos de sueldos.

La introducción de la informática en las organizaciones está produciendo un cambio acelerado y profundo en la vida institucional y en el proceso de toma de decisiones, el que generalmente pasa inadvertido.

Este cambio es un proceso en evolución continua, no un producto final listo para usar. Por lo tanto, necesitamos con urgencia investigaciones objetivas y empíricas porque es en la etapa inicial de la introducción, cuando tenemos la posibilidad de planificar la adopción con el fin de maximizar sus beneficios. Esto es especialmente importante para un país en vías de desarrollo como el nuestro ya que nuestros recursos financieros son mucho más escasos y las nuevas tecnologías son mucho más caras que en los países desarrollados.

La Administración Pública, sector tradicionalmente ineficiente especialmente en el manejo de la información, tiene la oportunidad de obtener beneficios significativos a través de la sabia aplicación de la nueva tecnología.

El presente estudio se propone evaluar el impacto de las microcomputadoras en la Administración Pública con el objeto de entender el proceso de introducción y cómo pueden colaborar en la transformación del sector público en un sector eficiente.

BASES METODOLOGICAS

Existe un vacío académico de trabajos que analicen los efectos sociales de la tecnología y una carencia general de investigaciones empíricas. Por lo tanto, se cae con frecuencia en supuestos o preconcepciones con respecto al impacto de la tecnología de la computación. Según Claude Fisher¹ los principales son:

- el supuesto de la homogeneidad, es decir que todas las personas y/o organizaciones son afectadas de la misma forma por una misma tecnología. Sin embargo, la profundidad y características del impacto de la microcomputación varían de acuerdo con los rasgos del individuo y de la organización que la utiliza.

- el supuesto de la influencia lineal, es decir que los efectos se acumulan siempre en la misma dirección. Sin embargo, los efectos pueden revertirse en determinado momento. Por ejemplo, según Tom Brady y Sonia Liff² la nueva tecnología, tiende a disminuir la demanda de empleo en el corto plazo; en cambio, en el largo plazo, podría llegar a crear nuevos empleos.

- el supuesto del isomorfismo, o impacto - impronta, es decir que una tecnología transfiere sus propias características a los individuos. Sin embargo, el hombre puede reaccionar o compensar las propiedades o características de la nueva tecnología.

Asimismo, existe la idea bastante difundida de que la microcomputación es un agente descentralizante de las organizaciones. Las microcomputadoras permiten

descentralizar las tareas de introducción, procesamiento, y suministro de la información. Pero, ¿esta cualidad de las microcomputadoras está propiciando la descentralización de algunas funciones de decisión o, las microcomputadoras se han insertado en la estructura organizacional anterior sin producir por el momento cambios estructurales importantes?

El estudio que realizara sobre el impacto de las microcomputadoras en el ejercicio del planeamiento³ mostró que ... "they (microcomputers) have not yet provoked the decentralization of agencies that has been forecast. Much will depend on the political forces in the organization and its bureaucratic structure. Microcomputers are essentially a decentralizing technology, but their impact is largely contingent upon the specific organizational environment within which they are used."⁴

Quizás, el enorme impacto que las microcomputadoras están teniendo no pueda ser descrito en términos de centralización o descentralización, sino como un cambio cualitativo profundo en el proceso de decisión, el que se está haciendo más difuso a pesar de que frecuentemente las estructuras formales no se han modificado todavía.

EVOLUCION DEL TRABAJO DE OFICINA

Pueden distinguirse tres estadios de evolución, a saber:

1) Oficina preindustrial:

Depende básicamente de los individuos, casi no existe una organización sistemática ni el auxilio de máquinas. Se le presta escasa o nula atención a la eficiencia, a la productividad de los distintos métodos de trabajo, y a las modernas tecnologías. Funciona mientras el trabajo se mantiene simple y a pequeña escala.

2) Oficina industrial:

Esencialmente es una línea de producción, surgida de los principios de Frederick W. Taylor, quien fijó las bases de la organización científica del trabajo. El taylorismo a su vez implica un sistema de autoridad piramidal que desincentiva las iniciativas individuales. Henry Ford acentúa la división técnica y social del trabajo, subdividiendo aún más las tareas.

El orden y la eficiencia son las palabras claves en este enfoque "fabril" del manejo de la oficina. Con la introducción de "máquinas para perforar tarjetas" la

similitud de la oficina con la fábrica llegó a su cenit. El trabajo (en la forma de documentos o expedientes) se mueve de escritorio en escritorio del mismo modo que las partes de un producto se mueven de estación en estación en la línea de montaje.

En general, los trabajos son simples, repetitivos, y poco satisfactorios. El objetivo es maximizar la eficiencia y el producto. La fragmentación de las responsabilidades acentúa la burocracia y la proliferación de papeles. Muy pocos empleados saben cómo funciona el sistema como un todo o conocen la historia completa de un expediente desde su ingreso en la mesa de entradas hasta su egreso.

3) Oficina de la era de la información:

En cambio, en la oficina automatizada la información se va agregando paulatinamente a una base de datos madre. El concepto clave es el de red, ya que inexorablemente todo el personal trabajará interconectado. La tecnología dominante es entonces la red (network) en sí misma, a la cual se subordinan otras tecnologías.

La información que entra en ella está bajo el control de los empleados, quienes pueden corregir errores más fácil y rápidamente. La productividad ya no se mide por el número de ítems procesados sino por la calidad de la atención al público.

En la oficina industrial sólo se automatizaron algunas funciones específicas como por ejemplo, el dactilografiado o las tareas contables, es decir era un enfoque funcional. La tendencia actual es a racionalizar el procedimiento completo, es decir un enfoque sistémico.

Contrariamente a lo que ocurría con las tecnologías para la oficina industrial que apoyaban principalmente las tareas administrativas, las nuevas tecnologías apoyan también las actividades intelectuales. Por lo tanto, su impacto mayor será sobre el trabajo profesional y gerencial.

INTRODUCCION DE LA COMPUTACION EN LAS OFICINAS

Cuando las computadoras llegaron a la oficina, en realidad nunca entraron de lleno en ella ya que fueron directamente al Centro de Cómputos o Centro de Procesamiento de datos, alrededor del cual se generó una mística especial. Las funciones administrativas susceptibles de ser mecanizadas fueron identificadas y transferidas al Centro de Cómputos, después de desarrollar sistemas específicos.

La mayoría de las empresas automatizaron sólo el trabajo administrativo; en cambio, la microcomputadora puso el poder de la computadora en el escritorio de los profesionales. Comenzó entonces a proliferar en las oficinas de un modo incontrolado.

"The personal computer is sweeping into corporate offices on the wings of a popular revolt. Managers, fed up with corporate computer centers that need months to do a job, are taking matters into their own hands and buying their own machines"⁵

La introducción de estas "islas de información" de modo incontrolado puede proveer algún beneficio al usuario individual, pero, desde una perspectiva más global, suboptimiza la inversión como un todo, ya que los usuarios comienzan a gastar tiempo desarrollando sistemas y aplicaciones redundantes.

Por lo tanto, la introducción de microcomputadoras bajo estas condiciones, en lugar de mejorar la productividad de la empresa sólo empeora la situación. Como dice Baker⁶: "... if you wish to precipitate a steep decline in productivity, there is no better way than to pass out microcomputers and software and tell people to "read the manuals"⁷.

IMPACTO DE LA MICROCOMPUTACION EN EL ASPECTO ADMINISTRATIVO GERENCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Debido al carácter exploratorio del tema y a la naturaleza propia del análisis institucional se elaborará un diseño de investigación pre-experimental basado en el estudio de un caso tipo: El estudio del proceso de informatización en la Subsecretaría de Transporte Terrestre, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Argentina. Si bien las conclusiones del trabajo no son generalizables, han permitido identificar las variables críticas del proceso de difusión de la microcomputación en las organizaciones, y determinar la adecuación de las acciones humanas al objetivo de la adopción.

Los elementos esenciales del análisis son los siguientes:

- Estructura de la organización: red de relaciones y roles que existen a través de la organización.
- Microcomputadora y utilitarios: hardware y software, cantidad, extensión y distribución del uso. Esta es la variable independiente.
- Características de la organización: Características de la Administración Pública: como organismo público y como organismo grande y establecido.
- Características específicas de la Organización estudiada: especialmente en cuanto a la función gerencial de supervisión de la información (recepción y distribución), compatibilidad formal y flexibilidad, y métodos y actitudes hacia la información.
- Características del usuario: en especial su grado de entrenamiento, grado de resistencia a la innovación, y su rol funcional dentro de la organización. Es decir, se evaluará la adecuación del staff a la introducción de las microcomputadoras.

- Impacto de la microcomputación: en el que hay que considerar:⁸

* - Proceso de adopción.

* - Consecuencias de la adopción.

* - Análisis de los principales obstáculos organizativos.

- Otras organizaciones: su relación en lo que hace al flujo de la información.

La recolección de datos se realizó a través del análisis de información de fuente secundaria, pero principalmente a través de entrevistas personales en profundidad a empleados de la Subsecretaría, de distintos niveles jerárquicos y con distintos roles, y observación no participante del contexto de trabajo.

Se seleccionó la entrevista semi-estructurada como el formato óptimo para asegurar la cobertura de los problemas básicos y simultáneamente, la expresión de las percepciones y actitudes personales. Se adjunta en el apéndice una guía-madre para la realización de las entrevistas y las observaciones, por cuanto consideramos puede resultar de suma utilidad en la realización de otros estudios empíricos similares.

Pasamos ahora a definir las características de la organización esenciales de la Administración Pública, a saber:

- Como organismo público:

- En general los organismos públicos no tienen un sistema de premio o recompensa para los empleados de mejor rendimiento, por lo tanto estos tienden a sentirse poco satisfechos con su trabajo. Esta sensación se profundiza debido a que difícilmente se sientan responsables por el producto de la organización.

- Existe un exceso de normas, decretos, etc, lo que en general traba la acción. Esta característica no es privativa de las organizaciones públicas, sino de las grandes organizaciones establecidas que son rígidas en cuanto a procedimientos, como se analizará más adelante.

- La organización presenta distintos grados de desarticulación, los elementos del sistema operan en forma desconectada, es decir el sistema de comunicación es deficiente.

- La toma de decisiones se hace en general sin una buena base informativa y de forma rudimentaria.

- En general la capacitación tiene un rol secundario dentro de la organización y se refiere a tareas específicas y puntuales. Es decir se invierte muy poco en la formación integral de los recursos humanos⁹ Las organizaciones modernas tienden a asignarle a la formación permanente un rol central por cuanto es el mecanismo para promover el cambio y la flexibilidad, condiciones esenciales de éxito.

- En cuanto a la adopción de nuevas tecnologías, las organizaciones públicas generalmente han asumido el rol de "usuarios finales", sin identificar claramente ni los objetivos de la introducción ni las tecnologías de mayor compatibilidad y congruencia.¹⁰

- Como estructura burocrática grande y establecida:

- En las grandes organizaciones existe superposición de información, pero la misma cumple una misión esencial: evitar la distorsión de información a través de la duplicación. Es decir que es imposible y no deseable eliminar toda repetición ya que ésta tiene un rol muy importante dentro de las organizaciones, el de limitar las distorsiones.

- El peso de los procedimientos, las normas escritas y los hábitos de trabajo es inmenso. La inercia de la institución en relación con los procedimientos es mucho más poderosa que en relación con los objetivos. Como tan claramente lo explica Downs:¹¹

"The older - and larger - a bureau becomes, the more it becomes subject to inertia. The main cause of inertia in any large organization is the enormous "sunk cost" represented by its established rules, habits, procedures, and inter-personal networks of communication and authority. (...) any innovation must be exceedingly profitable before it is likely to be adopted. This means that the longevity causes bureaus to become *less* flexible regarding procedures as well as *more* flexible regarding goals."¹²

Por lo tanto, las innovaciones de hábitos y formas de trabajo son muy difíciles de llevar a cabo y requieren un manejo inteligente.

- A medida que aumenta el tamaño y la complejidad de una organización es esperable que aumente la cantidad y diversidad de interpretaciones con respecto al funcionamiento del sistema como así también la cantidad y diversidad de interpretaciones del rol de una innovación. O sea, que el manejo de una adopción debe ser todavía más cuidadoso.

- A medida que una organización se hace más estructurada y regulada, comienzan a predominar dentro de los funcionarios los llamados *conservadores*.¹³ Por eso es que, entre otras cosas, ofrecen una profunda resistencia a los cambios en los procedimientos.

- Las grandes organizaciones funcionan como sistemas de recolección de información de manera de proveer a los niveles gerenciales con la información esencial para la toma de decisiones. Sin embargo, este sistema de comunicación es muy vulnerable a la tendencia de cada funcionario a filtrar la información para su propio beneficio, especialmente minimizando lo negativo. Es decir que la información que reciben los niveles gerenciales altos es información distorsionada. Uno de los métodos

para limitar la distorsión es la redundancia por lo que no es conveniente (además de imposible) eliminarla por completo. Otra forma es la eliminación de jerarquías, especialmente los gerentes medios. Esto está sucediendo en muchas empresas como un efecto de la adopción de las microcomputadoras; es decir, que al achatar la pirámide podría disminuir el problema de distorsión.¹⁴

- Una de las principales desventajas de las grandes organizaciones es que tienden a descorazonar la iniciativa personal y la espontaneidad, esto se relaciona con la inercia de las grandes organizaciones y con la escasez de mecanismos de premio de las organizaciones públicas.

- Gran parte de las acciones en cualquier gran organización no puede ser controlada por sus líderes, y además puede entrar en conflicto con sus objetivos¹⁵. Es decir no hay forma perfecta de manejar una gran organización.

- La mayor capacidad de innovación está en los políticos y no en los burócratas, ya que los primeros no están atados a los procesos administrativos preexistentes, en cambio los burócratas tratan de "conservar" los sistemas administrativos vigentes como una forma de autodefensa.¹⁶ Sin embargo, si los políticos entran en franco conflicto con la burocracia establecida pueden conducir el proyecto al fracaso. Necesitan enormes habilidades de negociación para introducir cambios funcionales. Es decir, que la introducción exitosa de un cambio en una gran organización es un proceso difícil.

- El modelo estructural burocrático en el que existe una sobresimplificación del rol y de las diferencias individuales, es eficiente bajo condiciones de relativa estabilidad, no en momentos de crisis como el que actualmente está viviendo la Administración Pública. En momentos de crisis se necesitan soluciones creativas e innovadoras lo que es desincentivado en este tipo de instituciones, y además las soluciones que puedan darse en un nivel jerárquico dependen de las soluciones que se tomen a los más elevados niveles jerárquicos.

Estructura de la organización

La estructura de la mayoría de las áreas de la Administración Pública responde a una pauta jerárquica típica, a saber:

- 1er. Nivel
- 2do. Nivel
- 3er. Nivel

Su característica esencial es que limita la accesibilidad de algunos miembros de la red a otros miembros. Es por eso que, en general, se desarrollan sistemas de

comunicación informales, apareciendo procesos de distorsión o bloqueos de la información.

Básicamente, entonces, la cultura burocrática de la Administración Pública puede caracterizarse como: jerárquica, de procedimientos, estructurada, regulada, establecida, previsible, y dependiente del poder político.

Principales problemas en el manejo de la información en la Administración Pública Nacional

La Administración Pública Nacional tiene como rasgo esencial en cuanto a información el hecho de que recibe gran cantidad de información desde fuentes muy diversas. A su vez debe suministrar información a una gran variedad de organismos y/o individuos. Este proceso de recepción de datos, elaboración de información y posterior suministro de la misma ha sido altamente ineficiente. Las principales causas de dicha ineficiencia son:

- Los funcionarios subestiman el rol de la información en el proceso de toma de decisiones.
- Los funcionarios conciben a la información como un bien privado, fuente de su poder.
- Enorme cantidad de datos no son procesados ni convertidos en información útil. Es decir, no pasan de ser meros datos.
- No hay criterios estandarizados lo que da como resultado la superposición de tareas y la ausencia de complementación. Existe incluso gran desconexión entre organismos que poseen datos complementarios.
- La sociedad, como proveedora de insumos de información, oculta o distorsiona datos imprescindibles para el circuito informático.
- La sociedad, como receptora de información, la subutiliza debido a que o desconoce su existencia, o se le dificulta el acceso a la misma a través de trabas administrativas y/o personales.
- La recuperación de los datos desde diferentes puntos de acceso es casi imposible debido a la forma en que estos se registran. Esto da lugar a complicados trabajos de búsqueda y cálculo manual o, en casos extremos, a la imposibilidad de uso.
- La información y las rutinas administrativas para utilizarlas son manejados por individuos claves dentro de la organización. La pérdida de esas personas claves sin haber sistematizado el proceso es grave. (Es lo que ha sucedido con el retiro voluntario y con el decreto de jubilación y pase a disponibilidad).
- La escasa capacitación del personal, junto con la escasa inversión en software han dificultado en muchos casos la adopción exitosa de las nuevas tecnologías.

Otros problemas organizativos de la Administración Pública que obstaculizan su funcionamiento eficiente son:

- Carencia de procedimientos actualizados, homogéneos, y adecuados a las necesidades de cada organismo. Las tareas se realizan generalmente por tradición oral y/o interpretación personal de las normas vigentes. La mayoría de los procedimientos son obsoletos, adecuados al registro manual y de difícil adecuación al registro computarizado.

- Falta de procedimientos administrativos estandarizados, lo que obstaculiza la incorporación masiva y rápida de sistemas computarizados.

- Escasez de personal, pobre nivel de capacitación, y salarios bajos en relación con la empresa privada. Estos problemas se agravaron con la aplicación del retiro voluntario en 1985 y con la aplicación del decreto de jubilación y pase a disponibilidad en el presente. Esta carencia ha determinado el abandono de tareas ligadas a la producción de información para que el personal que queda pueda cubrir las necesidades operativas básicas.

- Compartimentalización de las tareas administrativas, diferentes personas se dedican a aspectos específicos de cada una de ellas. Esto es típico de la oficina industrial cuyas características fueron detalladas anteriormente.

- Además existe una fuerte dependencia de cada tarea con respecto a personas específicas. Se produce entonces el efecto de "isla" o de "coto de caza", en que el procedimiento es dominado y conocido sólo por el empleado responsable del área.

- La relación entre los centros de cómputos y los usuarios de las organizaciones suele ser problemática, debido principalmente a problemas de comunicación entre los informáticos y los no informáticos. Además, en general los centros de cómputos no se dedicaban a resolver los problemas internos de la organización.

A continuación se sintetizan los rasgos del proceso de adopción de microcomputadoras en el caso de estudio, el que ha sido enriquecido con entrevistas a personal de Centros de Cómputos y de Direcciones de Capacitación de diversos organismos públicos.

Reacción a la introducción:

La reacción es diferente de acuerdo con: el nivel jerárquico, el nivel educativo alcanzado, la edad y la función.

Con respecto al nivel jerárquico, el personal de las categorías medias y bajas tienen en general una reacción de buena a muy buena, manifestando solamente miedo a sentirse torpes o una sensación de mayor confort con los modos de operar anteriores.

El personal de conducción, a pesar de haber impulsado la adopción en algunos casos, mostró variadas formas de franco rechazo.

Principales causas (reales o percibidas) de resistencia enunciadas explícita o implícitamente por los niveles gerenciales:

- miedo a perder poder directamente, o a través de una reducción en el número de empleados.

- miedo a su proceder aparezca demasiado expuesta su ineficacia, deshonestidad o ineptitud.

- miedo a perder flexibilidad en el proceso de decisión, en las alternativas a elegir.
- escasez de empleados, los pocos que hay no pueden perder tiempo en aprender algo nuevo.

- ignorancia o desconocimiento acerca de las computadoras y sus posibilidades.

- problemas de comunicación con los informáticos, es decir los analistas y programadores.

Formas en que se manifestó la resistencia:

- demasiado ocupado para encontrarse con el analista o los programadores.

- los procedimientos actuales funcionan bien, por qué cambiarlos?

- actitud negativa, ve problemas en todas partes.

- hay problemas prioritarios a resolver antes que la introducción de la microcomputación.

- da respuestas ambiguas a las preguntas de los que diseñan el sistema.

- restringe el acceso a documentación en el sistema existente.

- se muestra hostil, defensivo, no cooperativo.

- provee sólo respuestas parciales sobre el uso actual, haciendo dificultoso el proceso de retroalimentación del sistema.

- subraya de manera exagerada los errores del sistema.

- exige excesiva documentación previa a la implementación.

Todo lo dicho anteriormente demuestra que *la resistencia al cambio* es un complejo proceso activo y dinámico que lucha para mantener las cosas como son. "Stability is a state for which a high price in energy and effort is paid. Resistance to change is not a matter of inertia but of dynamism."¹⁶

Los funcionarios manifestaron una notoria ambivalencia hacia el cambio que es típica y normal. Las organizaciones están hechas para funcionar de manera ordenada,

uniforme y predeciblemente; el cambio inserta un componente no racional muy difícil de controlar y eso provoca miedo.

Lo paradójico del momento actual es que deben acceder a la adopción de las microcomputación porque creen que será útil para el organismo, o tienen la necesidad de demostrar su progresividad y dar la apariencia de usar las técnicas más modernas; y a su vez se resisten a abandonar territorio conocido. Esta misma contradicción los hace vulnerables. Como explica Schon

"The boss drives toward technical innovation. He sees it as required for growth (...), safety (...), or personal success (...). But he does not engage in the process himself. He delegates it to others. In a general way, his role is to set the process in motion and then to serve as judge of success or failure (...)." ¹⁷

Además, los funcionarios de alto nivel jerárquico tienen miedo de ser analizados (imprescindible para el diseño de un sistema en red y de sistemas de información) por gente de afuera, ya que la investigación seguramente revelará algún tipo de conducta que entra en conflicto con los objetivos formales de la organización. Este temor a la investigación ha dificultado la elaboración de los sistemas y su posterior retroalimentación.

Por otra parte, la microcomputación crea resistencias además porque lentamente va desdibujando los "cotos de caza", cuyos jefes ya no pueden ser dueños de la información al transformarse lentamente en usuarios de la misma. Aquel expediente importante que antes se guardaba en el cajón pasa ahora a formar parte de un sistema de información.

Con respecto al nivel educativo, los empleados cuyo mayor nivel educativo alcanzado era el secundario se mostraron menos resistentes que los universitarios (excepto aquellos que habían aprendido a manejar la computadora en la universidad).

Con respecto a la edad, en general los más jóvenes mostraron menos resistencias, con algunas excepciones en grupos de gente mayor pero altamente motivada por los beneficios de la adopción.

Con respecto a la función, las secretarías fueron el grupo que más rápidamente incorporaron las microcomputadoras ya que la ventaja de usarlas se hizo palpable inmediatamente. En este caso la excepción fueron las secretarías de mayor edad, quienes en general nunca llegaron a usar las microcomputadoras.

- Plan de Capacitación:

Los cursos para directivos no estuvieron específicamente diseñados de acuerdo con la problemática gerencial, sólo tenían horarios adaptados a las ocupaciones de los gerentes.

En la mayoría de los casos, los cursos introductorios fueron muy pobres, enseñándose elementos muy rudimentarios del sistema operativo DOS, pero sin brindar una visión más integral de la utilidad de las microcomputadoras.

Además no hubo, en general, un seguimiento formal por parte de los capacitadores. El soporte post-curso se hizo de manera informal. No se realizó una evaluación sistemática del plan de capacitación y consiguientes ajustes.

El tipo de capacitación realizada está a medio camino entre la capacitación informal (a cargo de informáticos, sin horarios, programas, y criterios regulares, grupos formados sin criterio adecuado) y la enunciación de un plan de capacitación (a cargo de instructores especializados, en base a relevamiento de necesidades, cursos correlativos, y con evaluación sistemática).

IMPACTO DE LA MICROCOMPUTACION

a) Consecuencias en el ambiente laboral:

1) Efectos persona - trabajo:

- Modificaciones en el trabajo en general:

- La totalidad de los empleados que usan la microcomputadora estuvieron de acuerdo en que estimula la formación constante.

- Modificaciones en el trabajo técnico - profesional:

- El trabajo profesional se transforma en multifuncional y combina tareas anteriormente realizadas por gerentes, profesionales, y administrativos separadamente.

- La microcomputadora ha liberado al profesional de innumerables tareas que le consumían mucho tiempo dejándole mayor cantidad de energía disponible para dedicarla a tareas más creativas. Por lo tanto, en muchos casos, el trabajo profesional se hace más interesante y complejo.

- Por el contrario, el trabajo profesional más rutinario y mecánico se está empobreciendo ya que las funciones ejecutadas anteriormente por los profesionales mismos son realizadas ahora por paquetes de utilitario; esas funciones por lo tanto se van transformando en trabajo barato.

- La computadora personal, al facilitar y agilizar el proceso de modelización, ha posibilitado la consideración de distintos cursos alternativos, lo que permite agilizar la toma de decisiones.

- Modificaciones en el trabajo administrativo:

- Casi todos los administrativos consideran que el principal efecto es que realizan la misma tarea que anteriormente pero con mayor rapidez y facilidad, es decir que no cambiaron los roles, simplemente hacen lo mismo pero más rápido y de manera más autónoma.

- No manifestaron un aumento del stress, y las secretarias, por el contrario, manifestaron una disminución del mismo.

- Contrariamente a lo que sucede en general con el personal de "data entry", las secretarias concordaron en que las microcomputadoras permiten manejar el tiempo más independientemente.

- El trabajo no se ha hecho más rutinario, sino por el contrario, ya que la microcomputadora permite razonar lo que anteriormente era un trabajo mecánico.

Nuevas habilidades que necesitan los empleados en su trabajo:

La mayoría de los empleados consideró que actualmente son muy importantes:

- la ductilidad para ejercer tareas distintas
- la capacidad para razonar lógicamente, especialmente cuando aparecen mensajes de error.
- la habilidad para escribir a máquina con rapidez y con pocos errores.
- la predisposición para trabajar con una máquina.
- la actitud favorable al entrenamiento constante
- la disponibilidad para trabajar en grupo.

2) Persona - otros:

- En el trabajo administrativo, no ha aumentado el control por parte de los supervisores, entre otras cosas porque muchos no saben manejar la microcomputadora ni conocen sus posibilidades. Por eso es que la microcomputadora puede "disfrazar" el error o "cargar con la culpa" del mismo.

- La mayoría de los empleados coincidieron en que aumentó la participación y la solidaridad en el trabajo, excepto en los casos de sistemas en red.

b) Consecuencias en la efectividad de sus relaciones con otras organizaciones y con el público

- En general ha aumentado la relación con otros organismos ya que se eliminaron los obstáculos para la provisión rápida de datos. En algunos casos, la disponibilidad de

información actualizada mejoró notablemente la posición del organismo en el momento de negociar. Por ejemplo, este ha sido el caso de la Subsecretaría de Transporte Terrestre en la negociación de tarifas y modificaciones de trayectos y frecuencias. Sin embargo, en muchas oportunidades los beneficios de la microcomputación se mediatizan tanto por trabas personales y/o burocráticas, como por la presencia de diversos grupos de presión.

- Los organismos que se han informatizado actuaron, con respecto a otras instituciones públicas o privadas, como agentes de cambio, difundiendo los potenciales beneficios de la microcomputación.

c) Consecuencias en la organización

- Modificaciones en el manejo de poder

- Debido a la profunda crisis institucional en que se encuentra inmersa la Administración Pública actualmente es imposible analizar si se han producido modificaciones en el manejo de poder debido a la adopción de la microcomputación.

- La decisión técnica está absolutamente centralizada. La mayoría de los profesionales y funcionarios entrevistados no cree que la microcomputadora pueda conducir a una mayor descentralización del poder. La única descentralización incipiente es la de entrada de datos.

- Modificaciones en el manejo de la información

- Ha aumentado en forma notoria la posibilidad y la rapidez de acceso a la información, no sólo por parte de los empleados sino también desde otras organizaciones.

- La información se utiliza, pero poco, todavía no se han implementado sistemas de información, sólo se hace lo mismo que anteriormente pero más rápida y ordenadamente.

- La mayoría de los entrevistados no percibe se haya producido una disminución en la redundancia o duplicación de la información.

- La microcomputadora está todavía subutilizada, especialmente en lo que hace a la normalización del trabajo, para lo cual todavía se utiliza el método de ensayo y error. Este sería el momento de volcar la experiencia recogida en proyectos de normalización en las distintas áreas. Es decir que faltaría una racionalización más profunda de los procedimientos utilizados, todavía faltan normas y orden para un uso más eficiente de la información.

- Modificaciones en el empleo:

- Los empleados sin capacitación no fueron despedidos sino capacitados, encontrándose luego en mejores condiciones de hacer su trabajo, algunos incluso diversificaron sus funciones.

- Las microcomputadoras paliaron la carencia de personal en muchas direcciones.

CONCLUSIONES

- Obstáculos más importantes:

El principal obstáculo ha sido la falta de apoyo político y de decisión política que en determinados momentos se ha percibido como dramática. Esto se relaciona con dos hechos: el primero, la resistencia típica de los cuadros gerenciales a la adopción de las microcomputadoras; y el segundo, el vacío de poder que se ha vivido en gran parte de la Administración Pública durante los últimos años.

En la mayoría de los casos, no hubo gestión administrativa -gerencial de la adopción lo que significó un obstáculo importante para su implementación eficaz. Los funcionarios se resistieron activamente al cambio, aún cuando a veces lo propusieron. Esto podría haberse evitado con un buen manejo de la adopción por parte no ya de analistas de sistemas o programadores, sino por analistas organizacionales, es decir aquellos que identifican e interpretan los aspectos no técnicos de la adopción: estructura y cultura de la organización, flujos de comunicación, manejo del poder, resistencia al cambio, y especialmente el rol de los gerentes en la implementación.

La carencia actual de profesionales y técnicos, es decir aquellos que deben aportar sus ideas y plantear sus necesidades para que pueda funcionar un sistema de información eficaz obstaculiza también el proceso de adopción eficaz. Es decir faltan usuarios capaces de utilizar el sistema.

La escasez de recursos con que se ha contado para la compra de las máquinas, cables, impresoras, ha determinado un tipo de implementación "barata". Sin embargo, a veces no invertir donde se debe puede salir caro.

En general donde existía un Centro de Cómputos, el personal del mismo estuvo en contra de la introducción de las microcomputadoras, generándose conflictos y luchas de poder. Sólo estuvieron dispuestos a colaborar en el proceso cuando tuvieron una participación activa en el mismo. Es decir que las relaciones entre los Centros de

Cómputos de la "Era de las grandes computadoras" y las microcomputadoras nunca es sencillo y es un elemento clave a tener en cuenta en el momento de la adopción.

- Estadio del proceso de introducción:

Philip R. Harris¹⁸ analiza el proceso de transición por el que pasa una organización que se informatiza. Basándose en una adaptación de la hipótesis definida primeramente por Richard L. Nolan¹⁹ define cinco diferentes estadios, a saber: concepción, iniciación, contagio, consolidación y evolución creativa. De acuerdo con esa categorización considero que en general la Administración Pública no ha pasado de la etapa de *iniciación*, su pasaje al estadio siguiente se encuentra bloqueado por la carencia de objetivos claros y de usuarios capaces.

- Recomendaciones:

El paso previo a todo proceso de adopción debe ser el preguntarse qué áreas y procedimientos hay que informatizar ya que "Computers can do better than ever what needn't be done at all. Making sense is still a human monopoly".²⁰ Es decir para que las microcomputadoras funcionen como un agente de cambio debe realizarse una profunda evaluación previa.

Cuando se adoptan microcomputadoras en una institución es vital manejar o gestionar el proceso de adopción. Lo técnico, es decir el hardware, el software, y la red, puede ser óptimo pero el proceso entero puede fracasar o no alcanzar niveles óptimos debido a variables institucionales y personales.

Como dijéramos al comienzo del trabajo deben tenerse en cuenta todas las variables en juego: los objetivos de la adopción, las microcomputadoras y utilitarios, la cultura organizacional, las características de los usuarios, y la relación con otras organizaciones. La tecnología puede ser la misma pero los impactos que produzca van a estar modelados y en continua retroalimentación con la organización y los individuos.

Básicamente la microcomputación tiene un impacto sobre los procedimientos, sobre el modo de realizar las tareas. Las computadoras no proveen objetivos. Esto es importante subrayarlo por dos razones: primero, en toda organización grande y establecida, el peso de los procedimientos es inmenso; y segundo, en este momento en la Administración Pública no hay objetivos ni lineamientos claros. Es decir, el proceso

de informatización se encuentra con la tarea de destrabar la fuerza de la inercia procedual sin tener guía para el esfuerzo y estímulo para la acción.

La capacitación debe ocupar un rol preponderante en la Administración Pública. No solamente debe formarse puntualmente en el uso de determinados utilitarios, sino debiera capacitarse para un uso intensivo de la información en todos los niveles.

La rapidez y la eficiencia del proceso de informatización dependen en gran medida de cómo lo perciban los gerentes; por lo tanto es imprescindible realizar cursos especialmente diseñados para ellos.

Implementar cursos para gerentes no significa realizar los mismos cursos que para todos los empleados pero con horarios especiales, sino planificar cursos con objetivos específicos que atiendan las necesidades y el rol de los mismos en relación con las microcomputadoras. Estos cursos debieran servir para que los gerentes identifiquen los beneficios y problemas claves de la adopción de las microcomputadoras en la organización y que elaboren estrategias para su uso exitoso.

La microcomputación puede ser usada como agente de cambio institucional si los funcionarios propician y manejan la adopción. De esta manera se podría estimular la transición de una organización prescriptiva (autoritaria)²¹ como es ahora la Administración Pública a una heurística, aquella que está en continua búsqueda o exploración de modos alternativos de operar, especialmente porque la microcomputación posibilita y potencia la consideración de alternativas.

NOTAS

- 1 Brady y Liff, 1985
- 2 Lara, 1988.
- 3 "Las microcomputadoras no han provocado todavía la descentralización de las agencias de planeamiento que había sido pronosticada. Mucho dependerá de las fuerzas políticas de la organización y de su estructura burocrática. Las microcomputadoras son esencialmente una tecnología descentralizante, pero su impacto depende en gran parte del ambiente específico de la organización en que se usan." Traducción de la autora.
- 4 "La computadora personal se está extendiendo dentro de las oficinas corporativas en las alas de una revuelta popular. Los gerentes hastiados con los centros de cómputos que necesitan meses para hacer un trabajo, están tomando el asunto en sus propias manos y comprando sus propias máquinas." Forester, 1987. Traducción de la autora.
- 5 Baker, 1988.
- 6 "... si usted desea provocar un descenso abrupto en la productividad de su empresa, no hay mejor modo que desparramar microcomputadoras y software y decirle a la gente que "lea los manuales". Traducción de la autora.
- 7 Para más detalle ver apéndice.
- 8 Klisberg, 1985.
- 9 Klisberg, *ibidem*.
- 10 Downs 1964.
- 11 "Mientras más establecida y más grande es una organización, más sujeta a la inercia está. La causa principal de la inercia en cualquier gran organización es el enorme "costo inmerso" representado por las reglas establecidas, hábitos, procedimientos, y redes interpersonales de comunicación y autoridad. ... una innovación debe ser extremadamente ventajosa antes de que exista la probabilidad de adoptarla. Esto significa que a medida que aumenta la longevidad de las instituciones éstas se hacen **menos** flexibles en relación con los procedimientos y **más** flexibles en relación con los objetivos." Traducción de la autora.
- 12 Downs, 1964.
- 13 Downs, *Ibidem*.
- 14 Downs, *Ibidem*.
- 15 Klisberg, *Ibidem*.
- 16 "La estabilidad es un estado por el cual se paga un alto precio en energía y esfuerzo. La resistencia al cambio no es una cuestión de inercia sino de dinamismo." Schon, 1967. Traducción de la autora

- ¹⁷ Ibidem: "El jefe impulsa hacia la innovación técnica. La ve como imprescindible para el crecimiento, la seguridad... o el éxito personal Pero no se compromete él mismo en el proceso [de adopción]. Lo delega a otros. De un modo general, su función es poner el proceso en movimiento y luego servir de jueces del éxito o fracaso". Traducción de la autora.
- ¹⁸ Harris, 1985.
- ¹⁹ Nolan, 1985.
- ²⁰ Mc Luhan and Nevitt, 1972 en Goldhaber, G., 1979. "Las computadoras pueden hacer mejor que nunca lo que de ninguna manera necesitaba ser hecho. El sentido común es todavía monopolio del hombre." Traducción de la autora.
- ²¹ Bernardo Klisberg 1985 realiza la categorización de la Administración Pública como una organización prescriptiva y señala la importancia de su transición a heurística.

BIBLIOGRAFIA

- BAKER, David (1988). "Are we doing the best we can with our office systems?". en *Administrative Management*. February 1988, p. 16 - 19.
- BRADY, Tim y Liff, Sonia (1985). "Job losses now, may be some later." en *The Information Technology Revolution*, edited by Tom Forester, MIT Press.
- DOWNS, Anthony, 1964, *Inside Bureaucracy*, Real Estate Research Corporation, Chicago. Consultant to the RAND Corporation, Santa Monica, pp. 1-29.
- FISHER, Claude (1985). "Studying technology and social life". en *High Technology, space, and society*. edited by Manuel Castells. Vol. 28. Urban Affairs Annual Reviews. Sage Publications.
- FORESTER, Tom (1987). *High-Tech Society. The Story of the Information Technology Revolution*. The MIT Press.
- GOLDHABER, Gerald.; DENNIS, Harry, III; RICHETTO, Gary; WIIIO, Osmo; 1979, *Information Strategies. New Pathways to Corporate Power*. Prentice Hall.
- HARRIS, Philip (1985). *Management in transition*. Jossey-Bass Publishers.
- KLISBERG Bernardo, 1985, *La gerencia del 90*. Boletín Informativo de Ciencias Económicas, 8-19.
- LARA, A. (1988). *The Role of Microcomputers in Population Forecasting. Case Study: the Halley Program*. Master Thesis, University of California, Los Angeles (UCLA).
- NOLAN, Richard L. 1985. *The Consultant*. January/February, 1-5.
- SCHON, Donald, A. 1967. *Technology and change. The new Heraclitus*. Seymour Lawrence Book.

ANEXO

Estudio de caso. Diagrama de análisis de las entrevistas.

Características de la organización

Anatomía y fisiología del sistema. (preexistente y actual, si hubiera diferencia)

- tamaño de la organización
- divisiones
- flujo de la información
- poder y control dentro de la organización

Microcomputadoras y utilitarios

- grandes computadoras, minis, micros, cuántas, cuándo, extensión de uso
- micros: hardware, tipo, interrelación software, tipo, origen
- cantidad microcomputadoras/usuarios
- a quién sirve, niveles dentro de la organización

Proceso de adopción de las microcomputadoras

- año de adopción
- velocidad de la adopción (posibilidad de estudio de casos en que la velocidad haya sido distinta para ver si puede ser una variable clave del proceso de adopción)
- Quién toma la decisión de adoptar las microcomputadoras?
- Quién se hace cargo de la introducción?
- grado de compromiso del jefe ejecutivo
- plan de implementación
- plan de capacitación del personal
- Cuál fue el objetivo de la introducción?
- sustituir fuerza de trabajo por capital
- optimizar el tiempo de trabajo

- lograr un mejor control del tiempo de trabajo, etc
- Existió plan piloto previo a la introducción masiva?
Sí/No, en qué consistió?
- Reacción a la introducción en distintos niveles:
 - favorable
 - no favorable
 - neutro
- Estadio en que se encuentra la introducción:
 - Concepción
 - Iniciación
 - Contagio
 - Consolidación
 - Evolución creativa

Uso de la computadora

- intensidad de uso, tiempo de uso
- función, multifuncional?
- software en uso
- origen y procedencia
- quiénes usan la computadora
- rol
- jerarquía
- integración interdepartamental a través de la computadora
- formal
- informal

Características del usuario-encuestado

- edad/sexo
- profesión
- función - jerarquía
- entrenamiento y formación

Formación y entrenamiento

- Quién la provee?
- la empresa
- por sí mismo
- rol del INAP
- Tipos de cursos
- se implementó entrenamiento previa a la introducción?
- sí
- no

Impacto de la microcomputación

a) Consecuencias en el ambiente laboral

1) Persona - trabajo

- Modificaciones en el trabajo en general:
 - aparecen roles polivalentes
 - posibilidad de rotar entre distintas funciones.
 - Aumento del stress?
 - causas:
 - ritmo de trabajo impuesto por la máquina
 - errores cometidos son más evidentes
 - requiere concentración sostenida
 - Aparición del tedio de la terminal?
 - causas:
 - procedimientos a seguir muy rígidos y rutinarios
 - poco contacto con otras personas
 - trabajo con conceptos abstractos
 - trabajo muy sedentario
 - menor control sobre el producto del trabajo

- Modificaciones en el trabajo administrativo:

- más rutinario y mecánico
- permite mayor control por parte de supervisores

- Modificaciones en el trabajo profesional:

- posibilita la consideración de alternativas
- se complejiza
- se rutiniza o se empobrece
- estimula la formación del staff
- brinda autonomía e independencia con respecto al centro de cómputos
- introduce "racionalidad"

- Qué nuevas habilidades necesitan adquirir los empleados?
- capacidad para captar lenguajes abstractos y manejar símbolos
- ductilidad para ejercer tareas diversas
- capacidad para razonar lógicamente
- disponibilidad para trabajar en grupo
- actitud favorable al entrenamiento constante
- facilidad para resolver adecuada y rápidamente los incidentes que surjan en el equipo de computación

- conocimiento más integral del proceso burocrático total y de las secuencias necesarias para lograr los fines propuestos

2) Persona - otros

- cambios en relaciones interpersonales:
- más juntos
- más separados, aislamiento en el trabajo
- no provoca cambios
- más participativos
- menos participativos
- creación de grupos de multiactividad
- tipo de tarea
- jerarquía
- profesional/administrativo
- supervisión del trabajo
- mayor control
- mayor autonomía

b) Consecuencias en la efectividad en relaciones con otras organizaciones y en servir al público

- capacidad de interacción entre organismos
- aumenta causas
- disminuye causas
- suministro de información al público y/o otras organizaciones
- calidad
- rapidez
- promoción de participación del público
- sí causas
- no causas

- calidad de atención al público

- aumenta causas
- disminuye causas

c) Consecuencias en la organización

- **Modificaciones en el manejo del poder:**

- indicios de centralización:
- qué funciones y tareas

- indicios de descentralización:
- qué funciones y tareas

- **Modificaciones en el manejo de la información:**

- acceso más directo de los empleados
- exceso de información para los gerentes
- surgimiento de funciones que filtran la información
- eliminación de redundancia
- flujo resultante

- **Modificaciones en el empleo:**

- menor cantidad de empleados
- disminuyen empleados sin capacitación
- aumenta tarea contratada, por ejemplo entrada de datos o procesamiento de datos

- **Modificación en la organización del trabajo:**

- desaparecen algunos trabajos rutinarios
- aparición de trabajos multiactivos
- aparición de grupos multiactivos conectados por computadora

- **Análisis de los principales obstáculos organizativos:**

- barreras normativas, cuáles

- **resistencia a la automatización:**

- gerentes
- empleados
- informáticos
- no informáticos

- **causas:**

- miedo a lo desconocido, miedo al cambio.
- miedo a que prácticas deshonestas, incompetentes, y/o ineptas se evidencien con mayor facilidad.
- miedo a perder empleados y status dentro de la organización.
- miedo de perder flexibilidad en la toma de decisiones, manejo de problemas, o selección de oportunidades.
- miedo que aumenten las exigencias del trabajo.
- miedo a perder flexibilidad en cuanto al manejo del tiempo durante el trabajo y también el tiempo fuera de la oficina.
- miedo a perder el control sobre el proceso de trabajo.
- etc.

AJUSTE ECONOMICO Y SECTOR AGRARIO

MONICA ARROYO
Instituto de Geografía UBA

AJUSTE: UNA "SOLUCION" RECURRENTE

La crisis estructural que afecta a las economías latinoamericanas se profundiza en la última década, llegando a mostrar una gravedad sin precedentes. No debe desvincularse esta situación a las leyes que rigen el funcionamiento del sistema capitalista en escala internacional, dado que es su inserción dependiente en este sistema la que permite entender sus causas. En este contexto se ubica el tema del endeudamiento exterior como una de las formas que adopta esta situación de dependencia. Ante la dificultad de América Latina para estructurar sistemas autónomos de financiamiento, fue esta dimensión una de las que orgánicamente articuló la relación con el capitalismo central. La deuda se incrementó a lo largo de toda la fase de expansión industrial, pero es a mediados de la década del setenta cuando adquiere una relevancia decisiva.

Efectivamente, durante los setenta se dinamiza el mercado internacional debido a la gran liquidez generada por el colosal aumento en el precio del petróleo, creciendo considerablemente la oferta de crédito internacional. De esta manera se logra el reciclaje de los excedentes financieros, a la vez que se reaniman los mercados externos para la industria de los países centrales, moderando los efectos de la recesión que sufren en sus economías. Proceso que además se asocia a una internacionalización de la banca, a partir de la cual se potencia la autonomía y poder de los bancos privados, con un predominio de éstos en la financiación mundial frente a los organismos tradicionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esta "bancarización" de la deuda si bien permite una transferencia masiva y rápida de fondos privados, implica un aumento de los intereses y amortizaciones mucho mayor que aquellos correspondientes a un crédito público o multilateral.

En los años ochenta cuando sucesivamente distintos países de la región se declaran en cesación de pago, el endeudamiento comienza a ser preocupación para los acreedores, no tanto por el monto de la deuda sino por su relación con otras variables, por ejemplo, las exportaciones.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
Relación entre los intereses devengados
y las exportaciones de Bienes y Servicios (en porcentajes)

	82	83	84	85	86	87	88
Argentina	53.6	58.4	57.6	51.1	50.9	51.0	40.4
Brasil	57.1	43.5	39.6	40.0	41.4	33.1	29.7
México	47.3	37.5	39.1	36.9	38.2	29.8	29.1

FUENTE: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana, 1988.

El coeficiente entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios es ciertamente elevado: en 1982, los intereses llegan a representar casi el 50% de las exportaciones en México, y cerca del 60% en Brasil y Argentina. En los años posteriores, este indicador presenta una leve mejora debido principalmente a la expansión de las exportaciones. De cualquier modo, muestra una situación muy crítica en todos los casos dado que se estima generalmente que el servicio de la deuda no debe superar el 20% de las exportaciones (Ominami, 1986:131). Debe tenerse en cuenta que esta relación comienza a ser desventajosa para los países latinoamericanos fundamentalmente a partir del importante aumento que experimentan las tasas de interés real en el mercado internacional.

Es así como en esta década la oferta de crédito se reduce drásticamente y los bancos privados condicionan toda renegociación de la deuda a la firma de un acuerdo previo con el F.M.I., cambiando totalmente las pautas prevalecientes en el mercado financiero internacional. Este organismo multilateral interviene entonces fijando políticas de reprogramación permanente de la deuda a partir de la aplicación de planes de ajuste en las economías latinoamericanas.

En realidad, tradicionalmente han aparecido numerosos programas de estabilización para que América Latina "encauce las perturbaciones" de las políticas económicas gubernamentales, generalmente apuntando a la corrección de los

desequilibrios del sector externo. En la actualidad, el énfasis está puesto en la necesidad de un superávit en los saldos del comercio internacional para solventar el pago de los servicios de la deuda. El ajuste consiste básicamente en políticas de control de la demanda agregada como la fiscal, monetaria y de ingresos y otras que elevan el precio relativo de los bienes comerciables internacionalmente, políticas cambiarias y arancelarias.

Si bien se puede afirmar que en la década de los ochenta, la configuración de la economía latinoamericana está altamente determinada por las políticas de endeudamiento externo de la década anterior y por la posterior estrategia de renegociación y ajuste mantenido hasta ahora, es necesario distinguir las particularidades que esta situación adopta en cada país, en especial según sea el grado de desarrollo industrial alcanzado y la modalidad seguida durante el proceso de endeudamiento.

Los tres países deudores más importantes de América Latina experimentaron hasta principio de la década del setenta procesos de industrialización a partir de la sustitución de importaciones; sin embargo mientras en Brasil y México esta estrategia tuvo continuidad, en Argentina no existió ningún principio de articulación entre el endeudamiento y la inversión interna, muy por el contrario, aquel fue acompañado por un proceso de desindustrialización neta.

A partir de 1976 se produce en la Argentina un tránsito de un patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones a otro que se construye sobre la valorización e internacionalización financiera del capital. Comienza un proceso de especulación abierto a capitales de todo origen reciclados de infinitas maneras dentro de la órbita financiera. A esto se agrega una creciente concentración de la producción y una drástica caída de la participación del salario en el ingreso nacional.

Es en este marco de reestructuración de la economía argentina que debe situarse el problema de la deuda y la imposición de un "ajuste" que permita captar divisas que garanticen los pagos de los intereses a los acreedores externos.

AJUSTE DEL SECTOR AGRARIO

La centralidad del sector agropecuario en el ajuste global de la economía no es, por cierto, un dato nuevo, fundamentalmente por su papel decisivo en las exportaciones argentinas. Sin embargo, en los 80 se desarrollan ciertas condiciones para el mismo que difieren sustantivamente de etapas anteriores.

La temprana inserción económica de la Argentina en el sistema internacional como productora de materias primas alimenticias y el constante flujo de capitales extranjeros son los ejes que definen el patrón de acumulación característico del siglo pasado. Esta incorporación del país en la división internacional del trabajo impulsada

por el acelerado proceso de industrialización que experimentaron los países centrales a lo largo del siglo XX, permitieron la captación de una renta diferencial y consolidaron la presencia del sector agrario pampeano en el centro de la economía nacional.

La debilidad que comienza a mostrar el modelo agroexportador a partir de la crisis de la economía mundial de 1930, impulsa un proceso de industrialización que ya había comenzado durante la década de los veinte. Si bien este patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones coloca al mercado interno como el factor dinámico de la producción, es nuevamente el sector agropecuario quien cumple un rol estratégico para la economía: ser productor de bienes salarios que garantizan un crecimiento regular de la demanda doméstica, y a su vez, genera los recursos externos necesarios para financiar las importaciones que exige la expansión del sector industrial.

La intervención estatal se convierte en un elemento clave para el funcionamiento de este modelo dado su papel regulador en la captación y distribución de los excedentes agropecuarios. De esta manera, se ponen en marcha distintos instrumentos de la política económica que cambiarán de acuerdo a la relación defuerzas de cada coyuntura. En este sentido la fijación de la tasa de cambio y de las retenciones a las exportaciones aparecen como uno de los ejes de la política agraria de corto plazo debido a su incidencia en la determinación del nivel de precios de los productos agropecuarios.

Según Fiorentino, por ejemplo, "entre 1955 y 1958, el gobierno militar promueve fuertes devaluaciones, y los precios agropecuarios se elevan en relación a los precios internacionales, gracias a una sensible reducción de las retenciones. En cambio, entre 1958 y 1962 el gobierno, después de promover fuertes devaluaciones aumenta las retenciones para mantener los precios agropecuarios internos en niveles moderados" (1984:68). El manejo del nivel de las retenciones frente a variaciones en el tipo de cambio, permite aislar los precios domésticos de los internacionales, y de esta manera favorecer el consumo de los sectores asalariados, además de permitir las transferencias a otras actividades.

Otro de los aspectos que sirven para mostrar las modalidades de gestión estatal en el sector agropecuario es la organización institucional de la comercialización. En este sentido, el grado de intervención de la Junta Nacional de Granos es un indicador muy efectivo para analizar la orientación de la política agraria. Según Fiorentino, "se nota una estrecha correlación entre una alta participación de la Junta y los períodos constitucionales (1952-55, 1964-66, 1973-76) con excepción del gobierno de Frondizi, mientras que hay una correlación negativa con los gobiernos de facto" (1984:30).

El control de la Junta Nacional de Granos en la comercialización protege básicamente al mediano y pequeño productor, en algunos casos a través del monopolio de la comercialización interna y externa y, en otros, a partir del compromiso de adquirir los excedentes del mercado.

En resumen, es el Estado quien adquiere una participación central en los mecanismos de asignación de excedentes entre los distintos sectores sociales. De este

modo, al ser los saldos exportables los que principalmente sustentan la dinámica de acumulación interna se generan permanentes tensiones por la transferencia de ingresos desde el sector agropecuario hacia los sectores urbanos. Esta dinámica regulatoria estatal se extiende inclusive durante la segunda etapa de sustitución de importaciones que lidera el capital extranjero con control oligopólico en múltiples mercados.

En esta breve caracterización del papel que juega el sector agropecuario en la economía nacional es necesario considerar además la gran heterogeneidad social y productiva que lo caracteriza.

En primer lugar, deben distinguirse los productores de la región pampeana especializada en la producción de cereales, granos y carnes, cuyas ventajas comparativas a nivel internacional le permiten captar más fácilmente los beneficios del comercio externo. Por su lado, las regiones no pampeanas, frecuentemente denominadas "economías regionales", presentan una diversificación productiva mucho mayor y se vinculan principalmente con el mercado interno. Han alcanzado su mayor expansión durante el modelo de sustitución de importaciones cuando a partir de una distribución progresiva del ingreso crece considerablemente la demanda interna.

En segundo lugar, deben tenerse en cuenta los procesos de diferenciación social en el interior de cada región. En la región pampeana la formación de una trama social heterogénea se mantuvo articulada a un cierto grado de expansión capitalista generalizado básicamente por su inserción exportadora. La presencia y persistencia de pequeñas y medianas productores de base familiar caracteriza esta estructura agraria, la cual no muestra tendencias hacia una polarización. Esta situación se explica en buena medida debido a la participación significativa del Estado a través de distintos mecanismos como creación de leyes de arrendamiento, líneas de créditos para la compra de tierras, planes para la compra de insumos, precios sostén, etc. No debe olvidarse el peso que tiene en esta configuración social de la región el modelo de organización contractual, el cual ha permitido que un pequeño o mediano productor pueda aumentar su cuota de ingresos a través de la anexión de tierras en tenencia precaria. Es este modelo una de las bases de la formación de la clase media rural agraria, nota distintiva de la región pampeana.

Por su lado, las áreas no pampeanas se caracterizan por una estructura agraria con rasgos de mayor polarización, con un fuerte predominio de pequeños productores, que en muchos casos muestran un muy bajo nivel de mecanización y elevada subocupación. Si bien existen particularidades en función de la especialización productiva que adopta cada subregión, en la mayor parte de los casos, está asociada a un proceso de transformación de los bienes que implica una integración agroindustrial en la misma zona de producción. En general, la cadena de comercialización-industrialización está altamente concentrada, representando una situación de debilidad para la captación de excedente por parte de los productores primarios medianos y pequeños. Esto ocurre particularmente con la producción de caña de azúcar, tabaco y algodón. Existen otras producciones

destinadas preferentemente a las exportaciones que han posibilitado ritmos de capitalización mucho mayores, como por ejemplo las frutas en el Alto Valle y el poroto en el sur de Salta. Se observa en ambos casos un marcado proceso de concentración de la producción.

HACIA EL FIN DE UNA DECADA

“La década perdida para América Latina”, según la CEPAL, ha concluido. Con ella desaparecen algunas tendencias, otras se acentúan.

En Argentina, se consolida la implementación de un modelo económico basado en la exportación de bienes agropecuarios y bienes intermedios de origen industrial que garantice cumplir con los pagos al exterior. Se debilita, en cambio, la modalidad de acumulación basada en la valorización financiera, la fuga de capitales y el subsidio fiscal.

Efectivamente, hacia 1987 se perfila la quiebra de un Estado incapaz de continuar garantizando los gastos crecientes que requiere la expansión del capital concentrado (Basualdo et al, 1990).

Mecanismos tales como los estímulos fiscales que establecen los regímenes de promoción, los sobrepagos en la compra de bienes y servicios, los subsidios al sector financiero, además de la responsabilidad de los pagos al exterior debido a la estatización de la deuda externa privada en 1982, comienzan a ser una carga difícil de sostener para el Estado.

Este nuevo modelo que privilegia al sector agroexportador y a un reducido grupo de actividades industriales, implica al mismo tiempo una mayor contracción del mercado interno vinculada fundamentalmente a la caída del nivel salarial y al aumento de la desocupación.

Una marcada regresividad en la distribución de los ingresos que repercute drásticamente sobre las producciones extrapampeanas, las cuales no sólo se enfrentan a una dificultad cada vez mayor de colocar sus productos, sino que además se ven afectadas por el aumento de los precios de los insumos —particularmente el gasoil—. Se suma a esto la falta de una política de crédito diferencial que permita a los productores más pequeños elevar sus niveles de productividad.

Por su lado, el sector agroexportador pampeano es quien en principio se beneficia con el ajuste, ya que se establece liberación del mercado cambiario y eliminación en las retenciones a las exportaciones, dos de sus clásicas reivindicaciones.

Con estas medidas se observa una fuerte decisión de recorte de las atribuciones del estado en cuanto a su capacidad de intervenir en el funcionamiento del sistema económico. Esta desregulación estatal se asocia a una política de privatizaciones que

también involucra al sector agropecuario. Se proyecta privatizar parte de las instalaciones de almacenaje de la Junta Nacional de Granos, a su vez que se intenta limitar su acción a efectuar ciertas compras a valores de mercado.

Paradójicamente, en este último año se desarrollan dos procesos que de algún modo contrarrestan la situación descrita anteriormente: un retraso cambiario prolongado y una mayor caída en los precios internacionales junto a las políticas proteccionistas de algunos países centrales.

Ahora bien, los efectos desfavorables que éstos pueden acarrear no implican para nada una situación de vulnerabilidad para el sector agroexportador dada la alta concentración que presenta: seis grandes empresas transnacionales exportan el 60% del trigo y sólo siete empresas la mayor parte de las carnes (Giberti, 1988).

Sí, en cambio, afecta a los productores medianos y pequeños, los cuales por ejemplo no participan en la formación de los precios, y que hace pocos días, convocados por la Federación Agraria Argentina, se manifestaron en distintas localidades de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos, provocando corte de rutas con maquinaria agrícola.

Es quizás esta la expresión más clara de que cuando se aplican políticas de ajuste, los efectos que éstas provocan no actúan indiferencialmente sobre el “campo”. Muy por el contrario operan sobre una conformación estructural previa básicamente heterogénea, acentuando aún más tales desigualdades.

El Estado que ha cumplido un papel central frente al sector agrario, actualmente ha decidido retirarse de su papel de asignador de excedentes para dejar que operen las leyes del mercado. No es más que potenciar las condiciones actuales de diferenciación social.

BIBLIOGRAFIA

- BARSKY, O., BOCCO, A. y LLOVET, I. (1988) "Evolución y rasgos de la estructura agraria pampeana", en XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios, *La Economía Agraria Argentina*, Asociación Argentina de Economía Agraria, Buenos Aires.
- BASUALDO, E., LOPEZ, A. y LOZANO, C. (1990) "Modelos económicos I. El caso argentino", en *Revista Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), nro. 94, 3er bimestre.
- FIorentino, RAUL (1984) "La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas", *Documento*, nro. 5, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Buenos Aires.
- GIBERTI, HORACIO (1988) "Evolución y perspectivas del sector agropecuario argentino", en XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios, *La economía Agraria Argentina*, Asociación Argentina de Economía Agraria, Buenos Aires.
- OMINAMI, CARLOS (1986) *El Tercer Mundo en la crisis*, Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- RODRIGUEZ SANCHEZ, CARLOS (1987) "Transformaciones económicas y sociales en el campo argentino", *Documento*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires.
- TEUBAL, MIGUEL (1990) "Impacto de las políticas de ajuste", en *Revista Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), nro. 96, Buenos Aires, 5to. bim.

**REFLEXIONES SOBRE
REESTRUCTURACION ECONOMICA,
MUTACIONES PRODUCTIVAS Y REPRODUCTIVAS
EN TERRITORIOS PERIFERICOS
El caso de Buenos Aires¹**

HORACIO BOZZANO
Investigador CONICET
Univ. Nac. de La Plata

I. INTRODUCCION

Las profundas transformaciones que de diversa forma contribuyen actualmente a alterar relaciones sociales a escala mundial, están dando lugar a reestructuraciones económicas y políticas y a modificaciones en pautas sociales y culturales de consumo, cuyas manifestaciones son más visibles que los cambios territoriales que traen aparejados. "Ciertamente es que, tanto las ciudades como las regiones son organismos dotados de una fuerte inercia, de modo que las modificaciones en los sistemas de producción, las innovaciones tecnológicas y las institucionales producen sobre ellos impactos que no son perceptibles en forma inmediata pero que perduran luego durante generaciones enteras."²

Podemos afirmar a priori que las transformaciones económicas estructurales son escasamente "selectivas" con los territorios; parecen orientarse en cambio según condiciones que dependen de otros factores no territoriales. Si a una escala mundial podemos pensar en cierta "desterritorialización del capital"³ también en escalas regionales y locales -aún aceptando algunas excepciones como ocurre con los denominados "Polos" o "Complejos"- la componente territorial cumple una función bastante residual.

La profundización de esta problemática para el caso argentino -diferente al de otros países latinoamericanos- creemos debe incorporar el análisis de procesos de recesión y reconversión que contribuyen a definir una incorporación más débil al proceso de internacionalización de la economía y de reestructuración de mercados mundiales, que en el caso de otros países latinoamericanos.

Nuestra hipótesis preliminar es la siguiente: los procesos globales de reestructuración económica y política refuerzan tendencias de transformación y de segregación en las periferias urbanas, dadas por gradientes de rentas diferenciales urbanas y agrarias y por diversos patrones sociales y culturales de consumo de tierras.

Estos cambios estructurales influyen en cualquier territorio, ya se trate del centro de una región metropolitana, de una estructura agraria tradicional o en proceso de modernización, de un suburbio empobrecido o de la periferia de una ciudad.

Los objetivos de este trabajo son: 1) Reconocer especificidades propias de periferias urbanas. 2) Explicar procesos de producción y de reproducción social en las periferias urbanas a partir de transformaciones, cambios y reestructuraciones económicas, políticas y sociales globales; y 3) Identificar mutaciones y diferenciaciones productivas y reproductivas recientes en las periferias urbanas.

No consideramos lo periurbano como un territorio autónomo del urbano o el agrario, tampoco lo entendemos como una "forma espacial" particular. 4 Partimos de una aproximación al concepto de "proceso de periurbanización" para intentar alcanzar mediaciones entre las características particulares de estos ámbitos y las de procesos políticos, económicos y sociales generales: creemos que de esta forma es posible contextualizar un territorio algo indefinido y poco estudiado, evitando su sobredimensión como "categoría espacial" particular.

Algunos elementos metodológicos

El trabajo se estructura a partir de un análisis sobre lo que entendemos por procesos propios de estructuración de la periferia metropolitana de Buenos Aires, para continuar con el estudio de las transformaciones territoriales en relación con procesos económicos, políticos y sociales globales ocurridos desde comienzos de siglo. Se realiza un análisis general de los períodos previos a 1975 y un tratamiento algo más detallado a partir del gobierno militar. El trabajo concluye con reflexiones a modo de hipótesis para futuras investigaciones.

Abordamos cada período enfocando instancias del consumo de tierra con fines productivos primario-intensivo e industrial, como también para la reproducción social en sectores de bajos y de altos ingresos.

Se trabaja a partir de seis estudios de caso sobre estas instancias en los municipios de La Plata, Ensenada, Berisso, Florencio Varela y Berazategui. Permiten completar la

tarea una serie de análisis territoriales detallados de la totalidad de estos cinco municipios y sobre cuatro variables para los treinta y cinco municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.⁵

II. ANTECEDENTES SOBRE PROCESOS PARTICULARES DE LAS PERIFERIAS URBANAS

Las periferias de ciudades pequeñas, intermedias o grandes, crecen, se expanden y transforman, en gran medida, en relación con períodos de mayor excedente económico general de una sociedad, sea este de concentración en sectores dominantes o resultado de alguna política redistributiva, como también producto de situaciones algo diferentes a estas dos.

Por qué? Porque la expansión de la ciudad es escenario de intereses, necesidades y expectativas de los grupos más diversos; sintéticamente, quienes producen nueva tierra urbana o rural y quienes la consumen con fines productivos o reproductivos.

En una primera aproximación entendemos por "proceso de periurbanización" a aquel donde tienen lugar: 1) La producción de nueva tierra urbana, y rural en subdivisiones de pequeño tamaño generalmente inferiores a 5 ha, denominadas en esta región metropolitana: "quintas amanzanadas", "quintas catastrales" y "chacras catastrales"; 2) El consumo de tierra con fines productivos en actividades agrícola-intensivas (horticultura, floricultura, avicultura y granja), o extractivas (extracción de suelo para elaboración de ladrillos o para relleno de terrenos), como también en predios industriales, generalmente de gran tamaño; y 3) El consumo de tierra con fines reproductivos, por parte de sectores sociales totalmente diferenciados: el asiento de familias en lotes sin servicios y la generación de grandes predios parquizados para vivienda permanente o temporaria y para esparcimiento y ocio colectivo público y privado.

Estas formas de producción y consumo de tierras periféricas a las ciudades si bien son características en estos ámbitos no llegan a ser excluyentes. Particularmente nos referimos a la industria y a los asentamientos sin servicios; es frecuente observar en grandes ciudades argentinas la ocupación de vacíos o intersticios urbanos a través de las denominadas "villas-miseria", loteos clandestinos y de los "asentamientos espontáneos" que no son otra forma que el acceso organizado a la ciudad por parte de grupos sociales sin recursos ni mecanismos de apoyo para acceder al lote propio. Estas ocupaciones no son generalmente periféricas sino urbanas y suburbanas; se diferencian de los loteos tradicionales en que no son fraccionamientos oficiales.

En lo relativo a la industria, su localización durante períodos sustitutivos de importaciones caracterizados por un mayor excedente global tuvo un predominio en

periferias urbanas en coincidencia con la proliferación de loteos urbanos y la inversión pública en "infraestructuras sociales y económicas": la recesión generalizada y la desindustrialización de la última década alteran esta tendencia y dan lugar a nuevos escenarios en los suburbios empobrecidos y en las periferias en crisis.

El consumo de tierra con fines productivos en actividades primario-intensivas se diferencia de un sistema agrario consolidado como el pampeano, situación característica en Buenos Aires, La Plata o Rosario. Los casos de Mendoza, San Juan o Neuquén son diferentes, siendo mayores las dificultades para hallar diferenciaciones entre ciudad y campo, por tratarse de oasis de cultivo; en ellos los costos iniciales de puesta en valor de tierras de regadío atenuan la relación entre gradientes de rentas diferenciales urbanas y agrarias.

En definitiva, todas estas formas de producción y consumo de tierras periféricas tienen un rasgo en común: con las variantes señaladas es posible reconocer una serie de gradientes de rentas que responden a lógicas de valorización urbana, industrial y agraria. Asimismo, en función de otros determinantes pueden registrarse "saltos" o discontinuidades en sus valores.

En este marco, la disponibilidad de pequeños lotes urbanos sin servicios accesibles para los sectores más pobres y de parcelas urbanas o rurales destinadas a viviendas con espacios verdes para sectores de mayores ingresos, tiende a localizarse casi exclusivamente en las periferias urbanas. Del mismo modo, intersticios hortícolas en suburbios consolidados tienden a desaparecer o a trasladarse a áreas más alejadas. En la industria, generalmente, con una mayor capacidad de acumulación se minimiza esta componente rentística, situación que relativiza notablemente los patrones clásicos de localización.

Las periferias de las ciudades han sido y siguen siendo entonces, escenarios de rentas diferenciales urbanas y agrarias, que se potencian, transforman y sobreconstruyen al ritmo de los modelos socio-económicos vigentes y de los matices en la implementación de políticas públicas de producción y asignación de recursos.

III. LA PERIFERIA DE BUENOS AIRES DESDE COMIENZOS DE SIGLO

La historia política y económica argentina de este siglo contribuye a explicar Buenos Aires desde comienzos del siglo

La historia política y económica argentina de este siglo contribuye a explicar técnicas y económicas otras -y una pervivencia general -con algunos vaivenes- de diversas formas de subsidio a los servicios de transporte urbano masivos, son los principales elementos que contribuyen a explicar los periodos de crecimiento explosivo de la población en las grandes ciudades argentinas.

En este contexto algunos sectores inmobiliarios y otros capitales asociados a estos, se apropian de parte de los beneficios sociales generados, a través de la realización de loteos periféricos, situación que en algunos periodos adquiere un ritmo de producción de tierra urbana totalmente inusual.

Se añade también una lenta y a veces imperceptible terciarización en servicios de empleo de baja remuneración, que en varias décadas alcanza a difundirse en todo el sistema urbano nacional. La atomización del comercio en la ciudad y las limitaciones estructurales -endógenas y exógenas- del agro argentino para incorporar una mayor masa de mano de obra, junto a intentos no genuinos de industrializaciones recientes inducidas desde el Estado, de diversificación y/o de especialización de economías regionales, contribuyen a sobredimensionar las estructuras demográficas urbanas.

Los resultados visibles tienen relación con una disminución general de los niveles de ingreso y con la expansión indiscriminada, tanto en la metrópolis como en las localidades más pequeñas, de tejidos urbanos poco consolidados con grandes limitaciones para acceder a los servicios básicos. Este deterioro en las condiciones de vida da lugar en las grandes ciudades a la "hiperurbanización" ⁶ y en capitales provinciales y ciudades pequeñas a procesos de empobrecimiento generalizado de sus habitantes.

Los casos analizados en el Sureste de la Región Metropolitana de Buenos Aires y los análisis territoriales permiten establecer afirmaciones y otras reflexiones a modo de hipótesis, posibles de resumir en tres aspectos: 1- La expansión industrial y de mano de obra asalariada. 2- El desarrollo de sistemas productivos primario-intensivos; y 3-La ocupación permanente o temporaria de sectores de altos ingresos en viviendas con espacios verdes.

1. La industrialización y los loteos periféricos

La radicación de industrias y la ocupación de loteos urbanos sin servicios en la periferia del último "cinturón" de expansión metropolitana de Buenos Aires que incluye partidos no limítrofes a la Capital Federal fue -durante el segundo periodo sustitutivo de importaciones- prácticamente simultánea. La acción del Estado como promotor indirecto de un incremento generalizado en bienes de consumo doméstico no tradicionales contribuye a ampliar el nivel de demanda interna y a mejorar relativamente las condiciones de vida; a pesar de ello durante el gobierno desarrollista y los gobiernos militares posteriores se va dejando de lado la política de producción de servicios sociales básicos, orientándola en la ciudad hacia la generación de infraestructuras para grandes industrias.

Si comparamos el periodo analizado, con la primera sustitución de importaciones -particularmente en las décadas de 1930 y 1940- coincidente con la expansión del

denominado primer "cinturón" metropolitano -de partidos limítrofes a la Capital Federal- podemos enunciar como hipótesis:

El apoyo directo del Estado a los nuevos habitantes urbanos del primer "cinturón" metropolitano, mediante inversión pública en infraestructuras de servicios sociales durante el primer período sustitutivo de importaciones dio lugar a la conformación de una periferia con mejores posibilidades de acceso a condiciones de vida básicas para la reproducción social que en el caso del segundo "cinturón" metropolitano. Es probable que en esta diferenciación haya influido además, la mayor capacidad de inversión de la corriente de inmigrantes europeos, respecto del movimiento posterior, constituido por migrantes internos y de países fronterizos, procedentes de pequeñas localidades o del campo, con escasos ahorros y pertenencias.

La situación planteada de una manera muy simple en realidad se complejiza, debido principalmente a dos factores: la movilidad territorial interna detectada particularmente por cambios generacionales dentro de las familias migrantes como también la inexistencia de "cinturones reales" de estructuración de la metrópolis; si bien el estudio de las configuraciones espaciales no es objeto de esta investigación, puede observarse que es dificultosa la definición de distribución espacial de "cinturones"; la configuración, mucho más irregular, se va dando a partir de ejes territoriales de crecimiento -viales y ferroviarios- con numerosos vacíos e intersticios, muchos de ellos coincidentes con los valles inundables de afluentes del Río de la Plata.

Lo que planteamos en cambio es la eventual diferenciación entre las condiciones de vida de unos y otros grupos que se incorporan a la ciudad, transformando las periferias durante períodos signados por niveles de excedente económico global bastante semejantes y por políticas públicas diferentes.

2. La producción primaria intensiva periurbana

La expansión de esta producción en la periferia urbana se intensifica con la elevación generalizada del nivel de consumo interno durante los períodos sustitutos de importaciones.

Los espacios periurbanos van siendo ocupados por numerosas familias procedentes de diversas zonas agrarias y campesinas. En los casos analizados se observa un predominio de italianos en las décadas de 1930 y 1940; más tarde, en proporciones variables se asientan portugueses, paraguayos, bolivianos y pobladores del noreste y noroeste argentino.

Si bien no es posible determinar una secuencia lineal definida en el desarrollo de actividades primarias en las periferias, en general puede afirmarse que cada una de ellas

tuvo su período de apogeo: en primer lugar, los hornos de ladrillos, poco después la horticultura comercial para el mercado urbano; ambas se consolidan lentamente -con algunos vaivenes- en más de tres décadas; desde los años sesenta la floricultura, desde los setenta la avicultura y en los ochenta la actividad extractiva en canteras.

Es notable en casi todas estas actividades la inexistente intervención directa del Estado. Si para las políticas públicas se trata de producciones residuales que no involucran a grupos de poder ni a grupos de interés relevantes, es posible observar en cambio, además de desarrollos relacionados con la elevación del nivel de demanda general en la sociedad, una satisfactibilidad a necesidades primarias (hortalizas frescas, ladrillos, etc) como también el desarrollo de algunas pautas de consumo (crecimiento de la demanda de carne aviar)

La escasa importancia relativa de estas producciones en la economía nacional o provincial fue uno de los factores que contribuyó a que el Estado tuviera una posición totalmente secundaria dentro de su esquema de priorizaciones de políticas sectoriales o de promoción de actividades productivas. Se van conformando así circuitos productivos donde las instancias de intermediación y comercialización contribuyen a dar lugar a diferentes ritmos de acumulación de excedentes y de mecanización, tecnificación y organización de la producción, particularmente desde mediados de los años sesenta. Aquí también la escasa intervención estatal da lugar a una acentuación de las diferencias entre grandes y pequeños productores.

Solo es posible observar desde el Estado, intentos aislados de apoyo a la producción primaria, a través de la creación de algunas colonias agrícolas, por parte del Ministerio de Asuntos Agrarios Provincial.

La frecuente heterogeneidad de usos del suelo, común en descripciones sobre "franjas rural-urbanas" de numerosos autores, esconde en realidad una heterogeneidad más crítica, generalmente no tratada: la polarización y segregación al interior de cada circuito productivo; ello da lugar a la consolidación de algunos grandes productores que dominan el circuito, incrementando sus niveles de organización y calidad y sus excedentes, llegando con frecuencia a diversificar sus inversiones a otros rubros. El otro extremo se va engrosando de pequeños productores sin medios ni recursos: la crisis económica estructural de estos sectores no contribuye a incrementar el abandono de sus actividades; estos tienden a perpetuarse en sus sistemas productivos seguramente por factores de origen cultural.

3. Los barrios para sectores de altos ingresos

El consumo con fines reproductivos, de grandes parcelas parquizadas para vivienda principal o secundaria es permanente y adopta modalidades con fines reproductivos, de grandes parcelas parquizadas para vivienda principal o secundaria es

permanente y adopta modalidad o con fines reproductivos, de grandes parcelas parquizadas para vivienda principal o secundaria es permanente y adopta modalidad con fines reproductivos, de grandes parcelas parquizadas para vivienda principal o secundaria es permanente y adopta modalidad con fines reproductivos, de grandes parcelas parquizadas para vivienda principal o secundaria es permanente y adopta modalidad exclusivamente por sectores de altos ingresos.

Hasta los años sesenta se trata de localidades y estaciones que desde principios de siglo se van consolidando en un entorno rural de tambos, chacras y huertas. La posterior ocupación de estos intersticios agrícolas por sectores populares a través de la realización de loteos urbanos sin servicios, acrecienta la segregación socio-espacial.

A mediados de los años setenta los subcentros y el suburbio tienen una fisonomía diferente y se va gestando durante el gobierno militar otro proceso en el que, como se observará más adelante, se acentuarán las tendencias a la segregación.

¿Qué rol le cupo al Estado en el consumo de tierra urbana con fines reproductivos para sectores de altos ingresos? De manera directa, ninguno, por cuanto las posibilidades de inversión en vivienda por estos grupos, fueron resultado indirecto de un modelo económico que privilegió la acumulación en ciertos niveles de la clase dirigente, en terratenientes y en burguesías industriales en formación.

Este proceso de ocupación durante las primeras tres décadas de este siglo en localidades y estaciones separadas de Buenos Aires por estructuras agrarias tradicionales, probablemente tenga relación con otros aspectos. ¿Por qué Buenos Aires no se fue expandiendo de manera continua a partir de sus antiguos barrios? Planteamos en carácter de hipótesis, generadoras de otra investigación, lo siguiente:

La tenencia de la tierra periférica a Buenos Aires, la escasa distancia al centro y la eficiencia relativa de los servicios de transporte público y de las vías de comunicación, fueron factores que dieron lugar al desarrollo de barrios y localidades con viviendas en grandes predios parquizados para sectores de altos ingresos, separados del centro histórico de Buenos Aires.

La configuración territorial de la región metropolitana en gestación -durante las primeras décadas de este siglo- se caracteriza por la discontinuidad espacial que su tejido urbano registra, debido a los factores anteriormente enunciados; variaciones y saltos en los gradientes de rentas diferenciales, que no se repiten de la misma forma en las últimas tres décadas.

IV. LA PERIFERIA DE BUENOS AIRES, ESCENARIO DE CRISIS Y REESTRUCTURACIONES EN LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS

Es posible identificar hasta mediados de los años setenta un lento proceso de completamiento de tejidos urbanos de baja densidad dando lugar a una configuración

radioconcéntrica. Aún así, los aproximadamente diez millones de lotes urbanos de la región metropolitana permanecen desocupados o subutilizados en una proporción considerable. Como se ha planteado someramente hasta aquí, la expansión urbana se va atenuando a mediados de los años setenta, conforme a ritmos propios de períodos de excedentes económicos globales y de generación de expectativas laborales en torno a la gran ciudad.

Las políticas sociales autoritarias y represivas, la creciente desindustrialización, la financierización de la economía y el disciplinamiento de la clase trabajadora durante casi una década de gobiernos militares van creando otras condiciones generales en la sociedad. Es posible reconocer a mediados de los ochenta dos elementos que contribuyen a definir el marco de una crisis que más tarde, con la instrumentación de otras políticas, se iría profundizando: 1) El poder creciente de grupos económicos nacionales y extranjeros que tienden a funcionar a través de estrategias empresariales diversificadas y de corto plazo, privilegiando los mercados financieros, de bienes raíces y algunas inversiones productivas preferentemente para exportación; y 2) La pauperización creciente de la sociedad, manifiesta en la distribución regresiva del ingreso, el incremento alarmante de los niveles de desempleo, la proliferación de formas de trabajo temporario en empresas que implicaron la pérdida de conquistas sociales y laborales logradas durante varias décadas y la multiplicación de subempleos con una variedad insospechada pocos años antes.

Se asiste de este modo a un proceso de concentración de capitales y de pauperización social generalizada. Tiene lugar entonces una clara inflexión de una tendencia que, lenta y con vaivenes, se había caracterizado por una elevación del nivel de ingresos de la población y por un mejoramiento de las condiciones de vida.

Los efectos se manifiestan en un incremento de las diferenciaciones sociales, en el aplacamiento y la disminución de expectativas e intereses, y en niveles de resignación y descreimiento considerables en gran parte de la sociedad. El ajuste continúa, con otras políticas, pero con la misma crudeza.

Si a fines de 1983 se asiste a un cambio en el régimen de gobierno que implicó una recuperación de numerosas instancias y formas de vida perdidas durante la dictadura, particularmente relacionadas con la reivindicación de derechos y la libertad de expresión, ello no implicó una variación de la tendencia de concentración de capitales y de empobrecimiento económico de gran parte de la sociedad. Con algunas excepciones, continúan los procesos de desindustrialización y de sobredimensionamiento del aparato estatal.

Los grupos dominantes, diversificados, consolidan su orientación hacia el capital rentístico con una tendencia a mantener sus activos financieros en el exterior a tasas de interés elevadas, reduciendo así las posibilidades de inversión productiva interna.

Por su parte el Estado, cada vez más endeudado, cumple una función de objeto suministrador de recursos -muchas veces "inflados"- a una amplia gama de proveedores y demandantes.

En estas condiciones de desinversión generalizada y de pérdida de poder económico del Estado tiene lugar en 1989 el advenimiento de otro gobierno democrático que, con la instrumentación de otras políticas, no ha producido hasta el momento la alteración de esta tendencia. La recesión se agudiza, se incrementa el nivel de desempleo y el deterioro del salario en términos reales sufre una caída vertiginosa, particularmente en la administración pública. Se instrumenta una política de privatización de empresas y organismos públicos, tanto deficitarios como de alta rentabilidad, ofreciendo ahora algunas condiciones favorables para la inversión productiva y en servicios diversos, a través de mecanismos de capitalización de la deuda externa.

En este sentido, las sucesivas rondas realizadas al efecto por el Estado congregan a grupos económicos nacionales y extranjeros, muchos presentes desde hace varias décadas en Argentina. La orientación del capital financiero hacia estas recientes formas de inversión productiva tienen principalmente dos tipos de ventajas: la conveniencia en la forma de negociación de los títulos de la deuda en el "mercado secundario" y la posibilidad concreta de lograr la inserción de productos variados demandados desde el exterior.

La situación actual se caracteriza por cuatro aspectos salientes: a) La mayor diferenciación entre una base social cada vez más amplia y empobrecida y grupos de poder más consolidados; b) La retracción a niveles críticos del mercado interno; c) La intención de incorporarse -de forma casi marginal- al proceso de internacionalización de la economía; y d) La supeditación de los poderes políticos nacionales y provinciales a las condiciones del modelo económico internacional.

La "racionalización" del Estado no solo deriva en la reducción del número de empleados públicos, sino en la imposibilidad concreta de afrontar políticas de producción y de asignación de recursos para el creciente número de desempleados que van quedando fuera de un esquema eficientista, articulado en mayor medida a las tendencias internacionales de los grandes grupos económicos que a las necesidades básicas de la sociedad argentina.

La profundización de la crisis desde mediados de los años setenta y la reestructuración económica y política vigentes van dando lugar a nuevos escenarios en la periferia metropolitana.

La refuncionalización de algunos espacios, la subutilización de otros, la generación de estrategias de sobrevivencia en barrios periféricos y la creciente ocupación permanente o temporaria de viviendas con espacios verdes por sectores de altos ingresos, son manifestaciones recientes de un proceso que, como suele ocurrir con las transformaciones territoriales, es en general menos percibido, que procesos de cambio político, económico o social.

Los casos analizados hasta el momento contribuyen a establecer algunas afirmaciones y otras reflexiones en carácter de hipótesis, posibles de resumir en cuatro aspectos: 1- La pauperización generalizada; 2- La tendencia sostenida de desindustrialización; 3- La creciente segregación de los espacios destinados a sectores de altos ingresos; y 4- La diferenciación interna por grupos en los sectores productivos primario-intensivos.

1. La pauperización en la periferia urbana

La política de erradicación de "villas-miseria" de intersticios urbanos y suburbanos durante el gobierno militar, la saturación relativa de tierras disponibles -en relación con la crisis- para asentamientos durante los gobiernos democráticos posteriores en vacíos urbanos y suburbanos, el incremento casi continuo de los niveles de desempleo industrial en los últimos quince años y últimamente en la administración pública, y la tendencia reciente al incremento en los costos relativos de los servicios de transporte público masivos, constituyen cuatro factores explicativos en gran medida del incremento del número de habitantes y de los niveles de pauperización en las periferias urbanas.

La excesiva oferta de tierra urbana a través de grandes loteos periféricos, común hasta los años sesenta en un marco de escasas regulaciones sobre el mercado de tierras, es una situación que sumada a la tendencia de retracción de la demanda en la década posterior y a la disminución del crecimiento migratorio en la Región Metropolitana de Buenos Aires, va creando condiciones más favorables para la instrumentación de una ley reguladora del ordenamiento territorial y del uso del suelo durante el gobierno militar (Ley Provincial 8912/77). Las restricciones de esta legislación en lo relativo a los loteos para sectores de escasos ingresos los fueron tornando tan inaccesibles, que las respuestas sociales ante la crisis y la recesión generalizadas no tardaron en difundirse: la generación de "asentamientos" y de loteos clandestinos, y la ocupación de lotes urbanos periféricos sin servicios, fraccionados dos o tres décadas antes, se producen de manera creciente, constituyendo en la actualidad una forma de presión en distintos niveles del Estado para obtener regularizaciones dominiales por parte de un considerable número de familias que viven en condiciones de extrema pobreza.

2. La desindustrialización

La tendencia a la desindustrialización generalizada desde comienzos de la década del ochenta responde a procesos de carácter internacional como la reestructuración

de los mercados mundiales y la articulación de diversa forma de las políticas nacionales a este esquema.

En este contexto, y en función de los casos analizados, adelantamos en carácter de hipótesis que no se identifica una lógica de territorialización particular en las periferias urbanas sobre la desindustrialización; ésta en cambio adopta otra racionalidad, relacionada con el privilegio hacia la inserción de grupos económicos internacionales que producen en el país determinados bienes de exportación, en detrimento de un amplio número de empresas de capitales nacionales con producción tradicionalmente orientada al consumo interno. La recesión afecta particularmente a este último grupo de industrias cualquiera sea el territorio de la región metropolitana donde se encuentre

3. El incremento de formas de segregación espacial

La difusión de pautas de consumo de viviendas individuales en predios parquizados para residencias temporarias o permanentes, el creciente poder económico de grupos con posibilidades de acceder a este tipo de vivienda, la escasa oferta de grandes lotes urbanos o suburbanos y el aprovechamiento por parte de algunos grupos inmobiliarios y capitales asociados mediante la difusión de loteos para viviendas de fin de semana o "casas-quinta" desde los años cincuenta, "barrios-parque" desde fines de los sesenta, "clubes de campo" o "countries" desde mediados de los setenta, y muy recientemente los denominados "villages"; son los principales elementos que contribuyen a modificar en las dos últimas décadas la periferia de Buenos Aires. Estas modalidades constituyen formas de ocupación cada vez más cerradas, "autosuficientes" y segregativas.

La tendencia señalada se refuerza desde el Estado, de manera indirecta, con el mejoramiento relativo de las condiciones de accesibilidad para los sectores de mayores ingresos a través de la realización de autopistas y vías de acceso rápido más alejadas del alcance de sectores populares por su elevado costo de circulación y porque no se distribuyen generalmente a lo largo de barrios y asentamientos de menores ingresos. Un elemento que, desde el poder público, consolida esta tendencia fue la instrumentación durante el gobierno militar de una legislación -Ley 8912/77- que indirectamente privilegió la generación de espacios de uso exclusivo para sectores de altos ingresos, incrementando a su vez la segregación territorial. La significación dada a este tema en dicha ley es tal, que la consideración de los "clubes de campo" constituye un capítulo especial integrado por 6 de sus 105 artículos.

4. La recesión en actividades primario-intensivas

La reducción o el congelamiento del tamaño del mercado interno en una amplia gama de bienes de consumo domésticos, particularmente en sectores medios

empobrecidos, y el acrecentamiento del control de instancias claves de los diversos circuitos económicos característicos de estos ámbitos, por parte de empresarios o grupos que se van consolidando en sus respectivos mercados internos; son dos factores que contribuyen a dar lugar a nuevos escenarios en las periferias productivas de la ciudad. Tiene lugar una recesión que alcanza los niveles más críticos en pequeñas propiedades yuxtapuestas territorialmente en la mayoría de los casos con grandes explotaciones.

La distribución de estos sistemas productivos no es excluyente de ámbitos periurbanos. La lógica de territorialización más común décadas atrás se relativiza para subordinarse tanto a racionalidades culturales o sociales arraigadas, como a otras de tipo productivo o tecnológico más recientes.

V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El estado de la investigación permite reconocer niveles explicativos de los procesos particulares y de "territorialidades" de las periferias, circunstancia que no significa el logro de afirmaciones de carácter general. Nos damos por satisfechos con ofrecer una serie de hipótesis que pueden constituir aportes para la realización de nuevos estudios de caso con otros científicos sociales, como también el progreso en las conceptualizaciones del objeto tratado.

Concluimos por lo tanto estas reflexiones con un estado de avance -mediante un sencillo sistema de hipótesis- estructurado a partir de las tendencias comunes identificadas en la periferia metropolitana de Buenos Aires tanto en sus racionalidades económicas, sociales o políticas dominantes, como en cuanto a sus territorializaciones.

Estrategias de reproducción social para sectores de bajos ingresos; transformaciones industriales; replanteos dentro de los diversos sistemas productivos primario-intensivos; y desarrollo de espacios residenciales para sectores de altos ingresos, son en resumen, cuatro tendencias identificadas hasta el momento. Sus manifestaciones en el territorio y su explicación a partir de procesos globales de reestructuración económica, reforma del Estado, crisis sociales y cambios culturales, constituyen el propósito de estas hipótesis.

Sobre reproducción social en sectores pauperizados

1) El creciente número de pobres urbanos que viven en las periferias padecen niveles de deterioro de sus condiciones de vida semejantes a los de grupos residentes en "villas-miseria" y "asentamientos" de la ciudad y los suburbios en lo relativo a su marginación de la economía formal y del mercado de trabajo en general, a una

ineficiente asistencia médica y a la imposibilidad material de recibir educación oficial de cualquier nivel por la necesidad de ocupar su tiempo en la obtención de recursos, para garantizar niveles mínimos de subsistencia.

2) Los grupos pobres de las periferias urbanas tienen un componente particular que incrementa el deterioro de sus condiciones de vida: el desgaste crónico de un servicio de transporte ineficiente que por diversos factores insume entre el 20 y el 40% del tiempo diario de un trabajador que realiza su labor en el centro de la región metropolitana.

3) La elevación del nivel global de desempleo, las diferenciaciones sociales crecientes manifiestas en las periferias urbanas, el incremento del costo relativo del servicio de transporte, la reducción del nivel de expectativas de los grupos más pobres y la urgencia por satisfacer necesidades básicas de subsistencia, están dando lugar entre los sectores pauperizados de barrios periféricos, a nuevas formas de reproducción social.

Beneficiados por empleos en Buenos Aires que consumen entre el 30 y el 50% del salario en transporte, se generan en las proximidades de los lugares de residencia subempleos de baja remuneración en tareas de cuidado y mantenimiento de viviendas temporarias para sectores de altos ingresos y en diversas labores para explotaciones primario-intensivas.

4) La repercusión en Argentina de las tendencias actuales de reestructuración económica internacional están produciendo la marginación de un creciente número de desempleados y subempleados de los futuros mercados laborales si se mantienen las actuales pautas de difusión del nuevo modelo. En este marco, desde los distintos niveles del Estado no se desarrollan políticas o instrumentos alternativos que prioricen la generación de empleos para los sectores más pauperizados, entre los que se encuentran una muy elevada proporción de habitantes de la periferia metropolitana.

Sobre recesión y reestructuración industrial

1) La recesión y la reestructuración de las industrias radicadas en Argentina es parte de un modelo de internacionalización de la economía y de reducción del peso relativo de mercados internos en países periféricos.

2) La diferenciación creciente entre grupos económicos nacionales y extranjeros dominantes con incremento de algunos productos exportables y control de mercados

locales, por un lado, y pequeñas y medianas empresas con elevado nivel de su capacidad instalada ociosa, o en proceso de desaparición por retracción del mercado interno y pérdida de poder de negociación en los circuitos productivos, por otro; no registra un patrón de distribución particular significativo en el territorio nacional, sino que es resultado de una racionalidad económica espacializada casi sin distinción de regiones en la totalidad del parque de industrias existente.

3) La naturaleza y el alcance de este proceso tiende a "desterritorializarlo", reduciendo la influencia de la componente de localización industrial. Los intentos desde el Estado por privilegiar determinadas regiones mediante mecanismos e instrumentos de apoyo a los grupos económicos dominantes no constituyen planes de desarrollo genuinos ni tienen posibilidades de alcanzar niveles de consolidación aceptables de las actividades en los territorios que ocupan.

4) En este marco, los establecimientos industriales de la periferia metropolitana no escapan al proceso general de recesión y reestructuración, caracterizándose en el caso de las grandes empresas, por la refuncionalización, subutilización o modernización durante períodos variables dados en función de las formas de inserción en los mercados mundiales; en lo relativo a las pequeñas y medianas empresas, las tendencias más frecuentes son de subordinación a los grandes grupos a través de la imposibilidad de ingresar en el reducido mercado interno -base mínima para la subsistencia de los grandes grupos- situación que deriva en un incremento de las capacidades instaladas ociosas, la suspensión temporaria o total de su personal, hasta llegar al cierre definitivo.

Sobre diferenciaciones internas en sistemas productivos primario-intensivos

1) La distribución de los sistemas productivos primario-intensivos característicos de la periferia metropolitana de Buenos Aires (hortícola, florícola, avícola, granja, hornos de ladrillos y canteras para extracción de tierra) tiene mayor relación con gradientes de rentas diferenciales agrarias por productividad que con el abaratamiento del costo de transporte de los productos.

2) El incremento del número de algunas explotaciones intensivas en los últimos veinte años no tiene relación con períodos de expansión del mercado interno, sino que depende de factores propios de otras sociedades que contribuyen a desencadenar algunos movimientos migratorios organizados desde el exterior, materializados en el caso estudiado, en la creación de colonias de floricultores japoneses.

3) El mercado interno de estos productos es objeto, en la mayoría de los casos, del control centralizado por grupos dominantes, de instancias de intermediación, comercialización o adjudicaciones de suministros al Estado o empresas privadas, que contribuyen a diferenciar el poder negociador de grandes y pequeños productores, relegando frecuentemente a estos últimos del circuito económico.

4) En la racionalidad económica de este tipo de producciones, los grupos dominantes, a diferencia de los grandes grupos económicos industriales y financieros, no suelen tener un control total de sus mercados de insumos, circunstancia que contribuye a reducir la capacidad de acumulación de excedentes, a la vez que hace disminuir su rol de "formadores de precios".

5) En los últimos quince años, los escasos mecanismos, instrumentos y políticas generadas desde el Estado no contribuyeron a atenuar las tendencias de diferenciación interna en cada sector de actividades primario-intensivas.

Sobre reproducción social en sectores de altos ingresos

1) La evolución de las modalidades de acceso a segundas-residencias en las últimas cuatro décadas implicó el incremento de la segregación espacial y social. De los loteos de fin de semana o las "casas-quinta", inicialmente diferentes de loteos populares por el tamaño de las parcelas y la forestación, se pasa a los "barrios-parque", algunos con servicios de seguridad privada, otros con alambrados perimetrales. Posteriormente, con el "club de campo", conjunto de viviendas temporarias con un lugar común destinado a la prestación de servicios centrales y seguridad privada, se establece en la norma el arbolado perimetral obligatorio y de común acuerdo con el municipio el cerramiento total del área. La última modalidad supone la acentuación de la tendencia de segregación, ahora con viviendas permanentes en los denominados "villages privados"; a los tipos de fraccionamiento anteriores se añaden todos los servicios de áreas urbanas céntricas y equipamiento educativo privado exclusivo para residentes.

2) El predominio de la inversión pública en infraestructuras viales de acceso rápido coincide con las áreas ocupadas por sectores de mayores ingresos. La tendencia al desarrollo de estas modalidades de segundas-residencias y "villages" refuerza este proceso de "especialización territorial" y segregación social.

3) El privilegio creciente de inversiones públicas en obras de infraestructura vial de alto costo de circulación por sobre infraestructuras sociales y económicas; y la

profundización de la miseria y el incremento de los robos en viviendas de fin de semana, están contribuyendo a producir recientemente en la periferia metropolitana una tendencia manifiesta, tanto en intentos de venta como en la ocupación permanente de segundas-residencias por parte de sectores de altos ingresos.

4) Entre los sectores de mayores ingresos de la región metropolitana se desarrollan orientaciones del mercado de consumo de viviendas individuales con espacios verdes -permanentes o temporarias- que se enmarcan dentro de un proceso más amplio de difusión de ciertas pautas culturales de reproducción social, originadas en países centrales con contextos diferentes a los de países periféricos. Estas pautas, comunes en periferias de algunas ciudades europeas, revalorizan los espacios verdes, son concebidas como una "vuelta al campo" y profundizan formas de vida individuales.

Estas cuatro formas de producción y reproducción social que se suceden, alternan yuxtaponen en la periferia metropolitana por compartir en el territorio gradientes de rentas urbanas, industriales y agrarias bastante continuas, parecen articularse en diversas formas e instancias a procesos mucho más amplios de internacionalización de la economía, de reforma del Estado y subordinación de los poderes políticos al nuevo orden mundial, como también de profundas modificaciones en patrones culturales de consumo en el seno de la sociedad.

NOTAS

- ¹ Deseo expresar mi agradecimiento a la Arq.Elsa Laurelli directora de mi proyecto de investigación en el CONICET, y a la Lic.Patricia Pintos, con quien realizamos trabajos afines en la UNLP, por las reflexiones, sugerencias y el apoyo recibido para la realización de este trabajo.
- ² Finquelievich y Laurelli. 1990
- ³ de Mattos. 1990
- ⁴ Coraggio. 1987
- ⁵ Bozzano, Plot et al.1990
- ⁶ Gazzoli. 1987

BIBLIOGRAFIA

- BOZZANO, H.(1990) "Los procesos de estructuración de espacios periurbanos. Hacia una definición del borde metropolitano de Buenos Aires." En: *Revista Interamericana de Planificación-SIAP*. Guatemala, Sociedad Interamericana de Planificación; Vol.XXIII, N° 89
- BOZZANO, H., PLOT, B. et al (1990) "Proyecto SIMBA - Sistematización de Información Metropolitana-Base. RMBA." Departamento de Geografía, UNLP. La Plata (mimeo)
- BOZZANO, H. (1991) "Periferia urbana, especulación inmobiliaria y desarticulación territorial. El caso del Sureste de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: *Revista Geográfica - IPGH*. México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia. N° 255, 35 paginas (en prensa)
- CICCOLELLA, P. (1988) *El Estado y las políticas regionales*. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires (mimeo)
- CLICHEVSKY, N. et al (1990) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CORAGGIO, J.L. (1987) *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Ciudad, Quito.
- DE MATTOS, C.A. (1990) "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur." En: *Revolución Tecnológica y reestructuración productiva-Impactos y desafíos territoriales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- FINQUELIEVICH, S. y E.LAURELLI (1990) "Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: Países desarrollados-América Latina." En: *Revista Interamericana de Planificación - SIAP*. Guatemala, Sociedad Interamericana de Planificación. Guatemala, SIAP, Vol. XXIII, N° 89 (pp 191-222)
- GAZZOLI, R. (1987) "Política de vivienda y tierra urbana." UBA, Buenos Aires (mimeo)
- GIGLIO, M. y H.BOZZANO (1989) "Los procesos de periurbanización. Un caso de segregación espacial en el Sureste de la RMBA." En: *Colección Pentágono*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- GOLD, D., C.LO y E.O.WRIGHT (1985) "Recientes desarrollos en la teoría del estado capitalista." En: *Capitalismo y Estado. Revolución*, Madrid.

- JARAMILLO, S. (1982) "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes." Ponencia al XIV Congreso Interamericano de Planificación. SIAP, Morelia, México.
- LAURELLI, E. y H. BOZZANO (1991) "Reestructuración productiva y periferia. Territorios comprometidos. El caso de la microrregión de Ing. Allan-El Pato-El Peligro en la RMBA". En: *Cahiers del CREDAL*. IHEAL-Université Paris III-Sorbonne Nouvelle. 31 pág (en prensa)
- LOJKINE, J. (1986) *El Estado, el marxismo y la cuestión urbana*. México, Siglo XXI. (primera edición francesa: 1977)
- PEET, R. (1986) *International capitalism and industrial restructuring*. Allen & Unwin. Cap.2. Boston.
- PRADILLA, E. (1990) "Crisis económica, políticas de austeridad y cuestión urbana en América Latina." En: *La investigación urbana en América Latina* Ciudad, Quito.
- SANTOS, M. (1988) *Sao Paulo: Metrópole corporativa*. UNESP, Sao Paulo.
- TOPALOV, Ch. (1984) *Ganancias y rentas urbanas-Elementos teóricos*. Siglo XXI, Madrid.

Ciudad y Territorio

JARAMELO
Departamento de Geografía
1990 - 1991

A INTERVENÇÃO NO ESPAÇO URBANO: MEMORIA E IDENTIDADE - ENSAIO SOBRE O RECIFE

JEAN BITOUN

Departamento de C.Geográficas

UFPE - Recife - Brasil

Apresenta-se de forma esquemática e preliminar uma ideografia tentando resgatar correntes de pensamento que nortearam de forma combinada ou excludente as intervenções do Estado na paisagem e na sociedade urbana do Recife, desde o início do século. Através desta tentativa procura-se reconstituir a memória da intervenção e identificar as diversas corporações cultas - arquitetos, engenheiros, economistas, advogados, etc... - que a conduziram através da leitura que fizeram da problemática urbana e, a partir dessa, se engajaram na implementação de práticas que, em conjunto, configuraram a intervenção do Estado na paisagem e na sociedade urbana.

Esta ideografia tem como objetivo entender as condições nas quais a sociedade local chega, nesta década de 90, a encaminhar o debate sobre a modernidade e o espaço urbano no quadro da 68ª metrópole mundial, apontada em todos os relatórios internacionais como uma das capitais da miséria no Terceiro Mundo e situada numa área estagnada do Nordeste Brasileiro - o seu litoral norte-oriental - onde as principais perspectivas de investimentos produtivos parecem se resumir no crescimento da indústria turística e na modernização de um equipamento comercial destinado a atender aos anseios de consumo de uma camada restrita da população urbana.

Neste trabalho procura-se evitar reproduzir quatro características que marcaram a produção científica sobre a cidade:

- 1) o desejo de celebrar o progresso, as suas marcas na paisagem e o seu principal vetor, a ação pública, numa tentativa de apontar o caminho para a saída do estigma do subdesenvolvimento;

é assim possuidor de uma interpretação ao mesmo tempo simplificadora e total dos problemas urbanos e representa uma notável alavanca de comportamentos políticos e técnicos.

1.2. A Racionalidade do Desenvolvimento

Assentada no otimismo de uma burguesia cavalgando no rumo do "Progresso" através da expansão do capitalismo industrial, esta corrente de pensamento sobre o urbano se expressa com vigor em dois momentos da história da intervenção pública no espaço recifense. Ligada à análise das potencialidades econômicas do Recife e desenhando cenários para uma cidade futura esta corrente envolve além dos economistas, arquitetos-urbanistas e geógrafos.

O primeiro momento corresponde a uma intervenção de caráter Haussmanniano onde se procura rasgar a malha urbana arcaica para abrir espaços a serem edificadas pelos grupos emergentes no decorrer da modernização econômica. Enquanto parcelas da burguesia agrária canavieira se metamorfoseavam em acionistas de usinas de açúcar, associando à propriedade da terra o processo industrial de transformação da cana, o Prefeito do Recife fez abrir, no início do século, no velho bairro do Recife, as avenidas Marquês de Olinda e Rio Branco, ligando as instalações portuárias renovadas ao bairro da administração pública (Santo Antônio) e do comércio (São José) imagem da Avenida Central do Rio de Janeiro as modernas avenidas recifenses adquiriram feições francesas que, ao contrário daquela, conservaram até nossos dias. Posteriormente, nos anos quarenta e cinquenta, o mesmo tipo de intervenção no centro urbano (Avenida Guararapes) teve características diferentes, o poder público tendo que ocupar amplos espaços na reconstrução numa demonstração manifesta da progressiva incapacidade da iniciativa privada em se responsabilizar por uma renovação monumental e funcional do centro urbano. A última das intervenções haussmannianas se resume na derrisória abertura da Avenida Dantas Barreto, já na década de 70, quando a burguesia concentrava seus investimentos imobiliários na faixa da praia e deixou em pleno abandono o vazio urbano criado no centro do bairro de São José.

Até os meados dos anos 50 e no âmbito das posturas higienistas e haussmannianas dominantes, a representação do Recife, tal como a vê o Padre Lebrét do movimento "Economie et Humanisme" quando da sua estada em Pernambuco como consultor de um aparelho de planejamento estadual que se monta influenciado pela CEPAL, é relativamente simples: Centro Urbano que as intervenções haussmannianas procuravam adaptar aos tempos modernos; arrabaldes nascidos em torno de antigos engenhos e que, tendo mantido características ambientais de cunho rural, abrigavam as residências burguesas; início de bairros balneários nas praias; vilas operárias sob a responsabilidade

do patronato influenciado pelo catolicismo social. Entre estes fragmentos que compõem a cidade legal ou reconhecida, as grandes áreas de mangues e, na periferia, o anfiteatro dos morros onde se adensa a metade pobre da população são vistos como espaços a serem tratados com competência e que o progresso deverá incorporar à sociedade urbana.

A partir das definições políticas de 1964 e de fluxos maciços de investimentos cuja distribuição se faz atrelada a programas de âmbito nacional, se redesenha a intervenção pública na cidade. O planejamento muda de escala, abrangendo, na década de 70, um novo quadro territorial, a Região Metropolitana, que representa uma intervenção federal de natureza técnica entre as instâncias municipais e estaduais. É neste quadro que são concebidas e em parte construídas as grandes infra-estruturas viárias - as perimetrais - e promovidos os espaços de assentamento de fábricas, marcos do esforço visando incorporar a mão-de-obra; incorporação esta que o crescimento contínuo haveria de garantir. O carro-chefe da intervenção é no entanto a política de habitação popular que financia a construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas e cujo objetivo publicamente afirmado é ser uma alternativa aos mocambos. Muitos destes são efetivamente eliminados as vezes à custa de intervenções policiais e a população é transferida para longínquas periferias.

Este agigantamento da malha urbana leva a uma reinterpretação funcional da aglomeração e à idealização de um novo Centro Metropolitano interiorizado e que, como Brasília para o novo Brasil, seria o símbolo da modernização: rodovias e viadutos, instituições públicas, civis e militares, conjuntos habitacionais e distrito industrial se espriam a Oeste da cidade no Curado; exemplo de urbanismo voluntarista que pouco fez senão estender ainda mais uma malha urbana já extensa.

Os anos 70 se caracterizam ainda por uma febre de levantamento de informações que atarefa os técnicos e os conduz a desenvolver posturas individuais ou corporativas tais que o saber parece se confundir com o Poder; dificulta-se assim a emergência de uma consciência técnico-científica atuante.

Já são bastante conhecidas as razões do esgotamento deste modelo de planejamento face às crises do modelo de acumulação nos países industrializados da América Latina e à redução da capacidade de intervenção do Estado. No entanto, a fé no desenvolvimento, pelo seu enraizamento histórico, pela sua capacidade de mobilização política e pela sua aptidão para incorporar camadas mais amplas à Nação, constitui um sólido sustentáculo à postura "racional-desenvolvimento". Esta marcou decisivamente o quadro de vida e apresenta como sempre possível uma redução da pobreza urbana através da retomada do crescimento econômico. Muitos técnicos expressam sentimentos de saudade da "idade áurea" do Planejamento quando o espaço parecia estar reduzido a um conjunto de informações e de traçados podendo ser remoldado indefinidamente.

2. A CORRENTE DE PENSAMENTO ALTERNATIVO: A DESCENTRALIZAÇÃO / PARTICIPAÇÃO (anos 80)

Acompanhando a liberalização política e conseguindo conquistar a hegemonia ao nível dos poderes locais - municipal e estadual - após a vitória de partidos da esquerda, a idéia de participação e as práticas de democracia direta foram apresentadas como alternativas capazes de reorientar a política urbana. Tem, em Pernambuco, origens ambíguas agregando duas forças rivais nos conflitos sociais acirrados e nos embates políticos pré-1964: a Igreja Católica, em parte herdeira do personalismo cristão influenciando a sociologia de H. Chombart de Lauwe, visa enquadrar a população em formatos paroquiais, evitando assim tanto a individualização liberal quanto o totalitarismo do Estado. A veleidade de conviver "na base", o resgate de valores tradicionais atribuídas ao povo, a liderança natural e a proteção caridosa influenciam bastante as atitudes das classes cultas em geral educadas em instituições religiosas. No campo oposto no período pré-64, militantes marxistas que, na época, tinham lutado pela hegemonia política, acreditando que a socialização dos meios de produção seria a condição do progresso, reencontram condições políticas de atuação marcadas pela referência nostálgica ao Movimento de Cultura Popular do início dos anos sessenta.

Para as forças conservadoras o lema da participação representa, antes de tudo, uma alternativa pragmática da gestão de uma "polis" que não se consegue mais mobilizar no contexto do arrefecimento do crescimento econômico e do resurgimento das manifestações de oposição social. A unanimidade se configura em torno da necessidade de dar voz aos que a esquerda chama de "poeira", a direita de "barril de pólvora" e que a Igreja progressista nomeia o "Povo de Deus". As corporações cultas se engajam coletivamente nos seus órgãos

de representação profissionais e individualmente nas assessorias aos movimentos populares que se multiplicaram nos fins da década de 70.

Um conflito ocorrido, no início da década de 80 em torno do uso do solo sinaliza efetivamente a rutura radical com o planejamento funcionalista: a Ilha Joana Bezerra, próxima do centro, bem servida pela rede de transporte e propriedade da Prefeitura Municipal, foi escolhida para construção de um "shopping center"; um mocambo, que tinha resistido a todas as operações de eradição, ocupava parte desta ilha. A mobilização do que costuma se chamar de "sociedade civil", na realidade as associações profissionais das classes cultas - arquitetos, advogados, sociólogos, engenheiros etc... - contra a implantação do equipamento comercial na vizinhança imediata do espaço popular é rápida e bem sucedida. Esta vitória marca decisivamente o estilo da gestão dos governos da década de 80.

O primeiro objetivo é garantir a manutenção do espaço popular: procura-se adaptar a legislação formal e o Código de obras à situação de fato de uma cidade onde

um quarto da área é ocupada por mocambos e favelas. Os advogados cuja presença é notável na sociedade política e cultural local idealizam mecanismos jurídicos visando evitar a "expulsão branca" de moradores que, as vezes, almejam a propriedade plena para, através da venda, garantir uma oportunidade de mobilidade social.

A política habitacional, redefinida a nível do Estado, pretende levar às favelas equipamentos e infra-estruturas que limite a escassez das finanças públicas. Nos seus aspectos mais espetaculares como no Projeto Buriti, realiza obras gigantescas de contenção de morros de modo a garantir a manutenção no local de invasores que são reassentados em casas cuja baixa qualidade contrasta com os investimentos de infra-estrutura. Facilita-se, em geral, o acesso das camadas mais pobres da população à casa popular.

O conjunto das intervenções no espaço urbano visa também tratar a malha existente a partir das reivindicações expressas pelas associações de moradores; rompe-se com as práticas extensivas e autoritárias anteriores. Os técnicos são assim confrontados profissionalmente ao cotidiano da população; no entanto, reencontram na necessidade de catalogar as reivindicações, classificá-las e cartografá-las uma rotina já presente no período anterior.

A operacionalização dessa política recoloca na pauta da reflexão a questão das identidades populares e da representatividade dos movimentos associativos escolhidos como interlocutores do poder público. Almeja-se a emergência paulatina de um movimento popular capaz de reverter definitivamente a relação de forças e romper com o clientelismo do asfalto; mas, conduz-se uma institucionalização acelerada de associações que, se facilitam a gestão ou a conquista momentânea de espaços eleitorais, não têm, além de uma gestão municipal, nenhuma referência histórica própria.

Apesar deste desvio "quantitativista", a cultura técnica sobre o espaço e a sociedade urbana se transforma. Estes são concebidos como complexos e plurais, capazes de surpreender e mesmo decepcionar. Reconhece-se a existência de microterritorialidades mal definidas e mal identificadas; reavalia-se os objetivos de uma intervenção cujos rumos carecem de nitidez.

3. O DEBATE SOBRE A MODERNIDADE: COMO ENCAMINHA-LO NO RECIFE?

O resgate dessas correntes de pensamento e do conjunto dessas experiências precisa ser discutido e aprofundado. A capacidade que terão os meios acadêmicos de fazê-lo é uma condição para que os atores cultos, responsáveis pela concepção e operacionalização da intervenção no espaço urbano, possam enfrentar o debate sobre a modernidade. Com efeito, sem uma memória esclarecida - enraizada no tempo longo

e fincada na experiência local - corre-se o perigo de adotar modismos e assim facilitar a legitimação de políticas seletivas e excludentes num quadro sócio-espacial caracterizado pela manutenção da miséria e por uma percepção ainda muito confusa da cidade e da sociedade urbanas.

A partir da recuperação esquemática desta memória e com base nas discussões que acompanham a elaboração do Plano Diretor Municipal, percebe-se que o encaminhamento do debate sobre a modernidade se desenvolve em torno de três eixos temáticos vinculados às três correntes de pensamento descritos neste ensaio:

- 1) a preocupação ecológica;
- 2) a retomada do desenvolvimento a partir da ênfase dada a modelos tecnológicos;
- 3) a cidade como um conjunto de identidades plurais, cujas expressões diferenciadas devem nortear o tratamento a ser dado à cidade.

Os dois primeiros eixos, vinculados respectivamente aos pensamentos higienistas e "racional-desenvolvimentista" apresentam problemáticas reais a serem enfrentadas. Mas herdaram também características que fazem com que se corre o perigo de vê-los assumirem feições totalitárias e hegemônicas. Assistir-se-ia à renovação de concepções unívocas da problemática urbana e, em consequência, à uma redução do poder de barganha dos atores da política urbana.

A preocupação ambientalista simétrica da postura higienista, ambas situadas no campo da biologia. Ao controle da natureza, à sua domesticação, substitui-se o preservacionismo; à inquietude sobre a cidade, o ódio à cidade. Veiculado pela mídia e favorecido pela religiosidade franciscana, o ecologismo parece capaz de ser a base de uma moral atingindo a todos indistintamente. Os alunos das escolas de bairros pobres a receberiam sem que fossem identificadas as responsabilidades ambientais obviamente dependentes dos acessos socialmente diferenciados a um ambiente minimamente sadio.

A ênfase dada a modelos tecnológicos na retomada do crescimento econômico representa uma atualização da corrente de pensamento desenvolvimentista. Poderia levar a promover amplas reformas e expansão do sistema educacional. Mas o medo de perder tempo parece conduzir a uma concentração seletiva dos investimentos em microespaços e microsociedades: centros universitários "de excelência", institutos de tecnologia e mini-espaco industrial, localizado no Centro Metropolitano abortado dos anos setenta - já chamado de Tecnópolis de Pernambuco. Acredita-se que este esforço para implantar no Recife pelo menos os símbolos da modernidade tecnológica não deve ser condenado; mas acredita-se também que seria dramático que o conjunto dos técnicos passasse a assumir este esforço como a principal, se não a única, perspectiva econômica para a cidade.

Através das práticas de participação reconheceu-se que a cidade agregava identidades plurais que começaram a ganhar maior visibilidade. Por definição não se

pode pretender construir um discurso unívoco a partir desta constatação. Mas a consolidação desta corrente exige esforços qualitativos visando esclarecer que não necessariamente a luta do cidadão para melhorar o seu acesso aos bens de consumo coletivo o conduz por um caminho triunfal à cidadania e que a grande cidade não é necessariamente a "polis".

A consolidação desta corrente passa ainda pela recuperação da história policêntrica da cidade, substituindo à história monista, uma interpretação da paisagem que, na sua complexidade, demonstra que Recife cresceu simultaneamente a partir do primeiro convento nos morros de Olinda, a partir do primeiro armazém de açúcar no porto, a partir do primeiro engenho na várzea do Capibaribe e a partir do primeiro mocambo no mangue. Tentar-se-ia o resgate nas consciências da dignidade de cada construtor do espaço urbano.

Redimensionar na história e na geografia urbanas o papel do Estado é também uma tarefa necessária. A leitura de uma paisagem sem muita monumentalidade, sem muitas perspectivas, composta de vizinhanças agregadas introduz a idéia de um Estado modesto, ao contrário do que se lê nas interpretações clássicas históricas e geográficas do espaço urbano que sustentam uma postura "imperial" por parte das classes cultas engajadas nos aparelhos públicos.

O formato das identidades que a prática participativa idealizou, o bairro, não necessariamente representa as identidades reais.

A extrema fragmentação ao nível do indivíduo, da família e da rua parece ser uma característica cultural de uma sociedade marcada pela dominação acapachante da escravidão. Neste quadro, qualquer manifestação de uma vontade coletiva, qualquer que seja o seu formato, representa já um ato revolucionário.

Assim paradoxalmente na cidade terciomundista, pelo seu caráter policêntrico e pela diluição de símbolos que se referem mais à atividade de entes privados que à ação do poder público, a paisagem urbana reflete certas características da contemporaneidade. Na sociedade urbana uma crescente indiferença à cidadania e a difícil existência de identidades coletivas de formatos variados remetem também à esta mesma contemporaneidade. Dar visibilidade a esta contemporaneidade atingida por caminhos diferentes dos seguidos nas metrópoles "desenvolvidas" pode chegar a ser a tarefa prioritária da ciência.

OPERACIONES DE RECUPERACION DE AREAS URBANAS EN AMERICA LATINA. EL PAPEL DEL ESTADO

LUIS JAVIER DOMINGUEZ ROCA
Instituto de Geografía UBA

1. INTRODUCCION

El reciclaje está de moda. Los arquitectos remodelan fábricas y galpones para que profesionales y empresarios los utilicen como lugar de residencia. Los grandes capitales comerciales restauran antiguos edificios para convertirlos en centros de compras y consumo.

Los gobiernos de las ciudades no son ajenos a esta corriente: tanto en Europa y Estados Unidos como en América Latina impulsan proyectos de "recuperación" de áreas urbanas "abandonadas" o "deterioradas".

Bajo este rótulo se incluyen operaciones heterogéneas, tanto por su contenido material, como por su significación social.

Algunas apuntan a transformar infraestructuras obsoletas de producción industrial o de transporte (fábricas, instalaciones portuarias, estaciones de ferrocarril...) para convertirlas en lugares de consumo suntuario y de esparcimiento, en áreas residenciales de categoría o en centros administrativos.

Otros proyectos proponen reciclar áreas residenciales deterioradas, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes o para restaurar un patrimonio arquitectónico de valor histórico y cultural.

Todas estas acciones son presentadas como una "recuperación" de dichas áreas para "la ciudad".

El discurso que las justifica suele presentar un sesgo ecologista y culturalista. El deterioro urbano es considerado como un deterioro "ecológico" y al mismo tiempo

como el resultado de una "cultura del abandono" a la que hay que oponer una "cultura de la recuperación". La "recuperación" es entendida como un "reciclaje" de áreas dentro del sistema urbano. La transformación física de un área es vista como una recuperación funcional para la ciudad. Implícitamente se supone que esta transformación física significará también su recuperación social. El reciclaje aparece así como un objetivo en sí mismo, suponiéndose que por él se beneficia a la sociedad en su conjunto.

Se trata de un discurso abstracto, que no identifica los sujetos sociales que "abandonan" o "recuperan" las diversas fracciones del espacio urbano en cada situación histórica concreta. De ahí que la "recuperación" pueda aparecer como un interés de "la ciudad" en su conjunto.

En un trabajo anterior hemos analizado el discurso de diversos sujetos sociales en torno al proyecto de recuperación de Puerto Madero, en la ciudad de Buenos Aires (Dominguez Roca, 1990). Si bien en esta ocasión nuestro objetivo no está centrado en los aspectos discursivos sino en los determinantes sociales de las "operaciones de recuperación", retomaremos algunas ideas del trabajo citado.

Allí proponíamos un esquema conceptual para el análisis de las operaciones de recuperación de áreas urbanas "abandonadas" a la luz de los conceptos de *valorización* y *apropiación* del territorio.

Dicho esquema proponía considerar los sujetos actuantes en cada uno de los siguientes aspectos del proceso de valorización capitalista del espacio urbano:

- la *producción del espacio*, entendida como creación y transformación de las condiciones materiales necesarias para la utilización capitalista del espacio urbano;
- la *producción de valor en el espacio*, haciendo referencia a las actividades económicas que se desarrollan en una determinada porción del espacio urbano;
- la *apropiación del espacio*, por distintos sujetos sociales y a través de distintas modalidades;
- la *apropiación del valor* producido en un determinado espacio.

En términos generales mantendremos el esquema propuesto, aunque reemplazando el término algo restrictivo de "producción en el espacio" por el de "uso" del espacio, para poder considerarlo simultáneamente desde el punto de vista de la producción, de la circulación y del consumo.

Términos como "abandono", "recuperación" y otros semejantes pueden ser utilizados críticamente, pero sólo en la medida en que se precise a cuál de los aspectos mencionados se está haciendo referencia: al material (producción del espacio); al funcional (uso del espacio) o al específicamente social (apropiación del espacio y del valor generado en el espacio).

Como este seminario se propone discutir a partir de aportes teóricos más que de estudios de caso, no entraremos en el análisis de un proyecto específico. Más bien desarrollaremos una reflexión de carácter general (y por lo tanto, más abstracto) acerca

del significado social y territorial de este tipo de proyectos en la producción del espacio urbano latinoamericano y en la actual coyuntura del sistema capitalista mundial. Si bien nuestro análisis se elaboró principalmente a partir de una reflexión sobre las políticas que se están implementando en la ciudad de Buenos Aires, confío en que la discusión de estos puntos de vista hará posible discernir en qué medida las ideas expuestas son generalizables o no para otras ciudades de América Latina.

A partir del objetivo propuesto surgen varias preguntas: ¿Cómo se relacionan las operaciones de recuperación de áreas urbanas con las características de la urbanización capitalista contemporánea? ¿Cuáles son sus especificidades en relación a otras formas de producción del espacio urbano? ¿Qué vinculación tienen con las políticas impulsadas por los gobiernos nacionales en América Latina? ¿Qué contenidos sociales heterogéneos se manifiestan en las distintas operaciones? ¿Es posible orientarlas en función de las necesidades de los sectores populares?

Estas preguntas implican diferentes niveles de abstracción. Para intentar una respuesta comenzaremos por las más generales, referidas al significado de las operaciones de recuperación en el proceso de urbanización capitalista; luego analizaremos sus determinaciones específicas en la actual coyuntura histórica de América Latina; finalmente, presentaremos algunas hipótesis y propuestas metodológicas para abordar estudios de caso.

2. LAS OPERACIONES DE RECUPERACION DE AREAS URBANAS EN EL PROCESO DE URBANIZACION CAPITALISTA

2.1. Los sujetos del proceso de urbanización capitalista

La relación entre los hombres y la tierra, entre la sociedad y el espacio, es recíproca pero no simétrica. En ella, los seres humanos son sujetos activos; transforman la tierra mediante su trabajo. El espacio, como objeto del trabajo humano es al mismo tiempo posibilidad y resistencia, recurso y condicionamiento.

Los hombres exploran, utilizan y dominan el espacio. Estas actividades son mediatizadas socialmente. No son ejercidas por individuos aislados sino por grupos, comunidades y organizaciones. Su acción en el espacio forma parte de su acción en la sociedad. En la medida en que estos diversos grupos, comunidades y organizaciones forman parte de una sociedad de clases, su acción sobre el espacio refleja relaciones de clase.

En una sociedad capitalista, la organización social del espacio expresa la dominación de la fuerza de trabajo por el capital; también expresa la compleja y siempre

cambiante trama de luchas y alianzas entre clases, fracciones de clase y organizaciones de todo tipo.

Por su parte, la producción del espacio urbano abarca tanto la incorporación de nuevas tierras a una aglomeración como la transformación material y funcional de los espacios ya urbanizados.

La producción de valores de uso urbanos es desarrollada por sujetos cuya acción responde a diversas lógicas.

El capital aparece como protagonista principal de este proceso (sin perjuicio de que subsistan formas precapitalistas de propiedad de la tierra, etc, que influyen en sus características y modalidades).

De este modo, podemos definir varios sectores a partir de su participación en la producción y apropiación del espacio urbano y del valor que en él se genera.

- a) El que obtiene ganancias directamente en la producción material del espacio urbano (industria de la construcción);
- b) El que las obtiene en la producción y comercialización de bienes y servicios en el espacio urbano (capital industrial y comercial);
- c) Los sectores capitalistas y no capitalistas que obtienen rentas a partir de la apropiación de fracciones del espacio (propietarios y capital inmobiliario);
- d) Los que apropian beneficios en la esfera de la circulación del valor, sin estar ligados a un espacio determinado (capital financiero).

Junto a esta producción de la ciudad como mercancía (para la realización de valor de cambio) existe la producción de valores de uso urbanos como "condiciones generales de la producción". Es decir, valores de uso necesarios para la reproducción del capital en su conjunto, pero cuya producción supera las posibilidades de financiación -en términos rentables- por cualquier capital individual. Estas condiciones generales, que según Lojkine (1981) incluyen los medios de circulación material y los medios de consumo colectivo, son producidos en general por el estado.

Ahora bien, estas condiciones generales de la producción se redefinen en cada coyuntura histórica concreta. Esta redefinición no depende solamente de lo que el capital privado está o no en condiciones de financiar, sino también de lo que otros sectores sociales están o no en condiciones de exigir.

Asimismo, como veremos luego, en ciertas condiciones históricas el estado puede participar en la producción del espacio como mercancía, para realizar un valor de cambio.

En tanto, los trabajadores desempeñan un papel subordinado. Este papel subordinado también presenta múltiples aspectos. Por un lado, como productores directos del espacio urbano, sea como asalariados del capital privado o del estado, sea

como constructores de sus propias viviendas. Por otro lado, como usuarios del espacio urbano (vivienda, transporte público, etc.).

2.2. Valorización objetiva y subjetiva del espacio

El valor no es una propiedad de los objetos en sí mismos. Los objetos valen en la medida en que algún sujeto los valora. De modo que existen dos relaciones entre sujeto y objeto: por un lado, la "valoración", es decir la percepción de un valor en el objeto por parte del sujeto; por otro lado, la "valorización", es decir la transformación material del objeto para que el mismo adquiera un valor.

Estos dos aspectos pueden asimilarse a lo que Moraes y Da Costa (1987) llaman "valorización subjetiva" y "valorización objetiva" del espacio. Si bien el texto citado se refiere fundamentalmente a la segunda, los autores subrayan también la importancia de la valorización subjetiva del espacio, ya que "los modos de producción no se realizan externamente a las conciencias de los hombres reales" (ibídem, 146).

Por otra parte, distinguen la *valorización mercantil* del espacio, que "se refiere a la variación de los precios de mercado de una dada parcela del espacio y su "mercantilización" y a la cual consideran como una "expresión fenoménica" de la valorización objetiva del espacio.

A nuestro entender, la valorización mercantil podría considerarse como una forma de *articulación* entre la valorización objetiva y la subjetiva, dado que en el mercado convergen las percepciones, intereses y capacidad adquisitiva de los sujetos con las características materiales de los objetos (en este caso, del espacio).

Al decir que la valorización mercantil del espacio es una forma de articulación entre la valorización objetiva y la subjetiva, no decimos que sea la única. Sin embargo, es la más propia del modo de producción capitalista.

Asimismo, la distinción entre ambos aspectos del proceso de valorización es solamente analítica y no implica una separación "real" entre los mismos.

2.3. El espacio "abandonado"

Las operaciones de recuperación tienen algunas especificidades que las distinguen de otras formas de producción del espacio urbano.

La primera de estas especificidades está dada por el hecho de que el objeto de trabajo es un área urbana desvalorizada.

La desvalorización se manifiesta como deterioro material, debido a la falta de inversión.

La disminución de la inversión en un determinado espacio puede deberse a distintas causas:

a) Disminución de la tasa sectorial de ganancia de las actividades que se desarrollan en el área, ya sea que dichas actividades utilicen el espacio como medio de consumo o como medio de producción y circulación. En el primer caso la caída de la tasa de ganancia está vinculada con la reducción del número de consumidores, la cual a su vez se vincula con cambios en la valorización subjetiva del espacio y de los bienes y servicios que allí se ofrecen; o bien, con la reducción de su capacidad adquisitiva. En lo que respecta al uso del espacio como medio de producción y/o de circulación, la caída de la tasa sectorial de ganancia de una actividad puede vincularse a la disminución de la rentabilidad de otras actividades relacionadas por flujos de insumo-producto, o a la competencia de nuevos productos, etc.

b) Competencia de otras áreas que ofrecen ventajas comparativas para las mismas actividades, (en la misma ciudad o en otras ciudades o incluso en otros continentes), dando lugar a una disminución de las plusganancias diferenciales obtenidas por su localización en el espacio considerado.

Estas ventajas comparativas pueden resultar de condiciones de sitio ("renta diferencial de fertilidad", en Marx) o de condiciones de posición ("renta diferencial de situación"). A su vez, las condiciones de sitio incluyen tanto las que derivan de condiciones naturales, como las debidas a la disponibilidad y estado de las infraestructuras, como (para ciertos usos del espacio) a las derivadas de factores culturales como el "status". Por su parte, la posición será relativa y variable según los cambios en el desarrollo de los medios de transporte y comunicación, en la configuración espacial de las principales rutas de intercambio y en la valorización de otros espacios.

c) Disminución de la capacidad financiera de los agentes inversores; y/o cambios en la asignación territorial o sectorial de la inversión. Esto incluye tanto a la inversión privada como a la estatal.

Cabe aclarar que el abandono de un espacio en términos de inversión no necesariamente implica su abandono en términos de uso. Esto puede suceder tanto cuando el espacio es producido como mercancía como cuando constituye una de las condiciones generales de la producción.

Un ejemplo típico de uso intensivo con inversión escasa o nula en un espacio de propiedad privada es el de los inquilinatos de las áreas centrales deterioradas de muchas ciudades capitalistas.

Por su parte, el deterioro de parques, escuelas, hospitales y espacios públicos en general expresa frecuentemente la contradicción entre la reducción de la inversión estatal (por dificultades financieras o por redefinición de sus prioridades) y el uso de estos espacios por una población creciente que no puede acceder a los bienes y servicios ofrecidos por el sector privado.

De esta contradicción deriva un creciente deterioro material del espacio público y una eficacia cada vez menor en la satisfacción de las necesidades de los usuarios (es decir, en las condiciones materiales de reproducción de la fuerza de trabajo).

2.4. Los sujetos que "abandonan" el espacio

A continuación pasaremos revista a los diversos aspectos del "abandono" del espacio, según la lógica específica de cada sujeto del proceso de urbanización. De este modo se verá con mayor claridad que el abandono por el capital (desde el punto de vista de la inversión) no siempre coincide con el abandono por los trabajadores (desde el punto de vista del uso). Obviamente, cada uno de los puntos que se señalan merecería una exposición mucho más detallada, que excede las posibilidades de este trabajo.

1) *El capital privado*

a) *Desde el punto de vista del uso del espacio* (capital industrial y comercial)

a.1) Como medio de consumo

- reducción de la inversión, traslado o cierre de equipamientos comerciales y de servicios.

- alejamiento de los capitalistas en cuanto consumidores debido a cambios en la valorización subjetiva del espacio: percepción de un determinado espacio o de las actividades que en él se desarrollan, cambios en los intereses y en las modas, etc

a.2) Como medio de producción y de circulación

- cierre, traslado o reducción de la inversión en establecimientos industriales - reducción del uso de la infraestructura de transporte y comunicaciones.

b) *Desde el punto de vista de la producción del espacio* (capital de la industria de la construcción).

- disminución de la inversión en la construcción, mantenimiento y/o remodelación de edificios e infraestructura en general.

c) *Desde el punto de vista de la apropiación del espacio* (capital inmobiliario, propietarios capitalistas y propietarios no capitalistas).

- venta o transferencia de la tierra.

d) *Desde el punto de vista de la apropiación de valor* (capital financiero)

- retracción en el financiamiento de inversiones vinculadas con las actividades que se desarrollan en el área.

2) *El estado*

a) *En el uso del espacio* (como condición general de la producción)

- reducción de la inversión estatal en la prestación de servicios de educación, salud, transporte, etc.

b) *En la producción del espacio* (como condición general de la producción)
 - reducción de la inversión estatal en la construcción y mantenimiento de medios de circulación material (carreteras, calles, ferrocarriles, redes de telecomunicaciones, etc.) y de medios de consumo colectivo (escuelas, hospitales, espacios verdes, etc.).

c) *En la apropiación del espacio*

- transferencia al sector privado de tierras e inmuebles.

d) *En la apropiación del valor generado en el espacio*

- reducción de la recaudación impositiva sobre bienes y actividades localizados en el área.

3) *Los trabajadores*

a) *Desde el punto de vista del uso del espacio*

- alejamiento de los trabajadores en cuanto consumidores respecto de aquellos espacios cuyo uso resulte inaccesible en relación a su capacidad adquisitiva, influyendo también factores socio-culturales vinculados con la percepción del espacio, cambios de costumbres, modas y en general con todos los componentes de la valorización subjetiva del espacio.

- en cuanto al uso del espacio como medio de producción y circulación, la acción de los trabajadores estará subordinada a las decisiones de inversión del capital industrial y comercial y del estado.

b) *Desde el punto de vista de la producción del espacio*

- en este aspecto, la acción de los trabajadores estará subordinada a las decisiones de inversión del capital de la industria de la construcción y del estado.

- sin embargo, también existe producción del espacio fuera del mercado: la autoconstrucción, en todas sus formas. En este caso, el "abandono" estaría dado por la imposibilidad de invertir dinero y tiempo en esta actividad, como consecuencia de una reducción del salario real o de un incremento de la jornada de trabajo. En sentido opuesto, un incremento del salario real puede también dar lugar a un abandono de la autoconstrucción (y de los espacios autoconstruidos) debido a la integración de los trabajadores en el mercado "formal" de la vivienda.

c) *Desde el punto de vista de la apropiación del espacio y del valor generado en el espacio.*

- en determinadas circunstancias económicas, ciertos estratos de trabajadores pueden acceder a la propiedad de la vivienda, como medio de consumo individual o incluso como bien de renta. En el primero de estos casos, el "abandono" (es decir, la transferencia de la propiedad) puede darse por la necesidad de vender, debido a una reducción drástica de la capacidad adquisitiva o por la posibilidad de acceder a una mejor vivienda. En el caso de la vivienda como bien de renta, la decisión de vender puede resultar también de una evaluación negativa de la rentabilidad o la seguridad de la inversión.

2.5. Los sujetos de la recuperación

Del mismo modo en que hemos considerado la acción de los distintos sujetos que actúan en la producción del espacio urbano en relación a los procesos que hemos llamado de "abandono" de determinadas áreas, podríamos revisar sus posibles formas de participar en las llamadas "operaciones de recuperación". Así, podríamos invertir los términos planteados en el punto 2.4 y establecer, de una manera muy general, los posibles modos de acción de las distintas fracciones del capital, del estado y de los trabajadores en dichas operaciones.

Sin embargo, pensamos que es posible efectuar un análisis algo más concreto.

Hemos dicho que las operaciones de recuperación son de una gran heterogeneidad en su contenido material y social.

A partir de esta heterogeneidad y teniendo en cuenta la participación de los distintos sujetos en la producción, uso y apropiación del espacio y del valor generado en el espacio, sería posible establecer una tipología de operaciones de recuperación.

Esa tarea excede los objetivos del presente trabajo. De todos modos, podemos recurrir al análisis empírico de algunas de las operaciones de recuperación que se desarrollan o se proyectan en América Latina, tales que reflejen dicha heterogeneidad en su contenido material y social (punto 4).

Previamente, es necesario especificar algunos de los factores económicos y políticos que caracterizan a estas operaciones en la etapa actual del capitalismo (punto 2.6) y en la coyuntura contemporánea de América Latina (punto 3.1).

2.6. El estado en la ciudad post-keynesiana

A partir de la crisis económica mundial de 1930, los gobiernos de los países capitalistas tuvieron que recurrir a políticas intervencionistas para salvar la estabilidad del sistema económico y social. En su expresión urbana, estas políticas dieron lugar a la formación de la "ciudad keynesiana", volcada hacia la demanda (*demand-side*), según la expresión de Harvey (1985).

Es mirando a esta ciudad que la sociología urbana marxista francesa de los años '60 y '70 desarrolla sus estudios acerca del rol del estado en la creación y mantenimiento de las condiciones generales de la producción capitalista, la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, los movimientos sociales urbanos, etc (Castells, 1974, 1983; Lojkine, 1981; Topalov, 1979, 1984).

Una parte importante de la acción del estado en el proceso de urbanización durante la etapa "keynesiana" del capitalismo monopolista de estado consistió en la creación de *valores de uso* urbanos: vivienda, infraestructura de redes, equipamiento educativo y sanitario, etc.

Lojkin (1981) se refiere al "financiamiento público de las condiciones generales de la producción capitalista"; en este sentido, el estado aparece financiando la producción de valores de uso necesarios para el capital en su conjunto y que superan las posibilidades financieras de cada capital en particular.

El tiempo transcurrido desde entonces nos permite apreciar que, como dijimos más arriba, la definición de estas condiciones generales varía en cada coyuntura histórica, no sólo debido a los cambios en las respectivas capacidades de financiamiento del estado y del capital privado, sino también y sobre todo, según los cambios en las relaciones de fuerza entre las distintas clases y fracciones de clase.

En efecto, a partir de 1973 con la crisis del "estado de bienestar" y las políticas redistributivas, entra en crisis también el modelo de urbanización vigente hasta entonces. Los gobiernos locales de las ciudades de los países capitalistas avanzados tuvieron que maximizar la eficiencia de las inversiones en infraestructura y servicios. En la "lucha por la sobrevivencia urbana", en el intento de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, las ciudades recurren a distintas posibilidades y compiten duramente para optimizar su posición. Harvey señala cuatro aspectos de esta lucha: competencia por la división espacial del trabajo; competencia por la división espacial del consumo; competencia por las funciones de comando y competencia por la redistribución.

Algunas operaciones de recuperación parecen estar especialmente vinculadas con la competencia por la división internacional del consumo:

"El consumo masivo de los años '60 fue transformado en el consumo menos basado en la masa y más discriminante de los años '70 y '80. La competencia interurbana por ese dólar de consumo puede ser feroz y costosa. Las inversiones que hacen a un "buen ambiente de vida" y mejoran la llamada calidad de vida no son baratas. Las inversiones que tratan de establecer nuevas pautas en la división espacial del consumo son notoriamente riesgosas. Sin embargo, las regiones urbanas que las emprenden exitosamente se colocan para apropiarse de excedentes a partir de la circulación de beneficios. Y fuertes coaliciones pueden ser forjadas en pos de tales estrategias. Terratenientes y propietarios, promotores y financistas, gobiernos urbanos desesperados por elevar su base impositiva pueden unirse con trabajadores igualmente desesperados por empleos en la promoción de nuevas opciones de diversión (de las cuales Disney World no es más que un prototipo), nuevos "consumer playgrounds" (como el Inner Harbour de Baltimore o el esquema de "Docklands" de Londres), estadios deportivos y centros de convenciones, marinas y hoteles, lugares de comidas exóticas, instalaciones culturales, etc. La

construcción de medios vivientes totalmente nuevos (gentrificación, "retirement communities", "villages in the city") concuerda con tal programa." [Harvey, 1985, 215-216. Traducción nuestra]

Estas nuevas modalidades de producción de valores de uso urbanos muestran que en la ciudad post-keynesiana el estado aparece en la producción del espacio urbano, ya no sólo como generador de las condiciones generales de la producción sino también organizando la producción del espacio como mercancía para la realización de un valor de cambio.

Esto implica un cambio en los destinatarios del espacio producido por el estado. El objetivo ya no es la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo sino la producción de una oferta acorde a una demanda solvente.

Estas nuevas modalidades que Harvey describe para el caso de los países capitalistas avanzados se manifiestan también en el contexto latinoamericano.

3. DETERMINACIONES ESPECIFICAS DE LAS OPERACIONES DE RECUPERACION EN LA COYUNTURA LATINOAMERICANA CONTEMPORANEA

3.1. Crisis, ajuste fiscal y reforma del estado

Las principales determinaciones de las operaciones de recuperación de áreas urbanas en la actual coyuntura de América Latina no se encuentran tanto en el ámbito local de cada ciudad como en las políticas neoliberales de ajuste fiscal y reforma del estado adoptadas por los gobiernos nacionales; las cuales responden a su vez a condiciones impuestas por los organismos internacionales de crédito, los bancos acreedores y los gobiernos de los países centrales.

Estas políticas implican, además de una fuerte reducción del salario directo e indirecto, un severo ajuste del gasto público y una reforma del estado que incluye reducción de personal, privatización de activos y generalmente, algún tipo de descentralización de funciones administrativas en el territorio.

En cuanto a la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, estas políticas implican:

- una reducción de las transferencias monetarias del estado nacional a los niveles provinciales y locales;
- encarecimiento de bienes y servicios prestados por el gobierno nacional, como consecuencia de su privatización o por ajuste de tarifas de los que continúan en manos del estado;

- transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales en la prestación de servicios educativos, asistenciales, de transporte, etc.

- eventualmente, aunque no necesariamente, esta descentralización de funciones puede implicar también la transferencia de ciertos recursos al gobierno local: infraestructura, ingresos producidos por la prestación de servicios, etc.

- profundización de las desigualdades entre diversas regiones y ciudades como consecuencia de la transferencia desigual de funciones y recursos.

- creación de marcos jurídicos posibilitando que los gobiernos locales encaren o participen en la privatización de activos públicos del estado nacional

Los efectos de todos estos cambios en el ámbito local dependerán de los recursos disponibles localmente, incluyendo aquellos que pudieran obtenerse como consecuencia del proceso de descentralización del estado.

La acción de los gobiernos locales dependerá tanto de la magnitud y características de los recursos disponibles como de la orientación política y social de la gestión. En este marco, las operaciones de recuperación pueden aparecer como manifestaciones locales del proceso de privatización o como intentos de realizar una política redistributiva.

4. RECUPERACION, PRIVATIZACION, REDISTRIBUCION: ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE CASOS

Sin pretender desarrollar una tipología exhaustiva, podemos esbozar los rasgos principales de dos modalidades distintas de las operaciones de recuperación de áreas urbanas en el actual contexto latinoamericano. Estas modalidades no son necesariamente contradictorias entre sí aún cuando sus objetivos y procedimientos parezcan oponerse.

Ambas constituyen respuestas a la crisis y a las dificultades financieras de los gobiernos locales.

En la primera modalidad, que llamaremos "privatizadora" el objetivo fundamental es ampliar los ingresos municipales, a través de la venta de tierras e inmuebles públicos y de la generación de actividades capaces de producir excedentes apropiables a través de la recaudación impositiva. Dadas las actuales condiciones del capitalismo en América Latina estas actividades son las que se vinculan con el consumo suntuario de los sectores económicamente más poderosos, incluyendo funciones residenciales, comerciales y de servicios.

En la segunda modalidad se apunta a paliar los efectos de la crisis generando valores de uso destinados a satisfacer necesidades básicas de sectores populares, en especial a través del reciclaje de viviendas deterioradas. Esta modalidad "redistributiva" tiene como particularidad el intento de minimizar el aporte de fondos por el gobierno local. Esto implica diferencias importantes con las políticas urbanas de redistribución basadas en la expansión del gasto público durante la etapa keynesiana.

Pese a sus diferencias ambas modalidades pueden presentarse simultáneamente en distintos proyectos de recuperación encarados por un mismo gobierno local. Incluso, operaciones claramente "privatizadoras" pueden ser justificadas en términos de redistribución, en la medida en que las mismas permitirían generar ingresos fiscales que podrían emplearse en políticas sociales.

En la ciudad de Buenos Aires, el actual gobierno municipal ha encarado diversas operaciones de recuperación. Algunas, como el proyecto de reciclaje y urbanización del Antiguo Puerto Madero se encuadran nítidamente en la modalidad "privatizadora"; otras, como el programa "Recup-Boca" (compra y restauración de inquilinatos por la municipalidad con aporte monetario y participación en la gestión por parte de los actuales inquilinos) pueden incluirse en la variante "redistributiva".

El análisis detallado de cualquier proyecto concreto escapa a los objetivos de esta ponencia. Sin embargo creemos que es posible esbozar el modo en que diversos sujetos sociales pueden participar en las distintas modalidades de recuperación, ejemplificadas aquí por los dos proyectos mencionados. Se trata de un esquema tentativo y quizás superficial, pero puede servir como ejemplo de la posibilidad de aplicar los conceptos desarrollados en este trabajo al análisis de la acción de los sujetos de las operaciones de recuperación, mencionados en el punto 2.5.

Ejemplos de operaciones de recuperación

SUJETOS	MODALIDAD PRIVATIZADORA (EJEMPLO: PUERTO MADERO)	MODALIDAD REDISTRIBUTIVA (EJEMPLO: RECUP-BOCA)
---------	---	---

1. ESTADO

a) En la gestión de las operaciones de recuperación	Generador de iniciativas y proyectos	Generador de iniciativas y proyectos
	Regulador y coordinador de acciones	Regulador y coordinador de acciones
b) En la producción material del espacio	Producción de obras básicas de infraestructura	Financiación de la restauración de inmuebles
c) En el uso del espacio	Prestación de servicios de administración y seguridad	-----

Reducción de la participación
estado en la producción
de bienes y servicios

d) En la apropiación del espacio
Transferencia de tierras e inmuebles
al sector privado

Transferencia de propiedades del
estado nacional a la jurisdicción local

e) En la apropiación de valor
Ingreso por ventas, alquileres y con-
cesión de tierras e inmuebles

Impuestos

2. CAPITAL PRIVADO

a) En la producción material del espacio
Producción de obras básicas de infraes-
tructura, financiadas por el Estado

Construcción y/o reciclaje de edificios
para actividades comerciales y adminis-
trativas

Construcción de viviendas para sectores
de altos ingresos

b) En el uso del espacio

b.1) Como medio de producción y de circulación
Inversión en actividades administrativas,
comerciales y de servicios

b.2) Como medio de consumo
Uso del área por los capitalistas en cuan-
to consumidores (de actividades co-
merciales, culturales, de servicios y de
vivienda de alta categoría)

Gestión de transferencias entre actores
privados, con fines de redistribución

Restauración de viviendas

c) En la apropiación del espacio
Adquisición de tierras por el capital
inmobiliario, para su valorización y pos-
terior transferencia a otras empresas o
particulares

Adquisición de tierras e inmuebles por
el capital industrial y comercial

d) En la apropiación de valor
Apropiación de intereses sobre el
financiamiento de la operación por el
capital financiero

Transferencia de la propiedad de in-
muebles desvalorizados a la municipali-
dad y a los inquilinos

3. FUERZA DE TRABAJO

a) En la producción material del espacio
Participación directa en la producción
material del espacio a través del empleo
en la industria de la construcción

b) En el uso del espacio

b.1) Como medio de producción y de circulación
Venta de fuerza de trabajo al capital
industrial y comercial

b.2) Como medio de consumo

c) En la apropiación del espacio

d) En la apropiación de valor
Generación del plusvalor

Uso de las viviendas restauradas

Adquisición de las viviendas restauradas

Pago por uso y goce de las viviendas
restauradas

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLS, Manuel (1974): *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México.
- CASTELLS, Manuel (1983): *Problemas de investigación en sociología urbana*. Siglo XXI, México.
- DOMINGUEZ ROCA, Luis Javier (1990): *Abandono, recuperación: quién, para qué - El caso de Puerto Madero*. Trabajo presentado en las 7as Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires, organizadas por el Instituto Histórico de la Municipalidad de Buenos Aires, Buenos Aires, sept.1990. Mimeo.
- HARVEY, David (1985): *The Urbanization of Capital*. Basil Blackwell, Oxford.
- LOJKINE, Jean (1981): *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. Siglo XXI, México.
- MORAES, Antonio Carlos Robert y DA COSTA, Wanderley Messias (1987): *Geografia Crítica. A Valorização do espaço*. Hucitec, Sao Paulo.
- TOPALOV, Christian (1979): *La urbanización capitalista*. Edicol, México.
- TOPALOV, Christian (1984): *Ganancias y rentas urbanas*. Siglo XXI, México.

EL PROBLEMA DE LA SUPERPOSICION JURISDICCIONAL EN LA RMBA. EL CASO DEL TRANSPORTE

SUSANA KRALICH
CONICET - Inst. Geografía - UBA

INTRODUCCION

La presente comunicación trata sobre una problemática en la que debimos investigar como parte del proyecto "Viaje al trabajo y grado de accesibilidad (...)", CONICET, Bs.As., 1990. En él nos propusimos mensurar las magnitudes y configuración que adopta la segregación espacial en términos de tiempo-costo-distancia, considerando el viaje al trabajo de los residentes suburbanos empleados en la Capital Federal.

En vista de que dichas variables tiene en la ciudad capitalista una estrecha relación, tanto con la producción del espacio urbano y su equipamiento e infraestructura, como con el carácter que rige al sistema de transporte público, resultó en consecuencia insoslayable sondear en el tema de su administración. La que, no casualmente -según nos proponemos demostrar- funciona sin la coordinación necesaria, visto la pluralidad de jurisdicciones, actores e intereses en pugna. Descoordinación que aparentemente perjudica a todos. Pero no en la misma medida, en tanto facilita y profundiza las inequidades y contradicciones propias de una organización socioeconómica que admite generalizaciones, en tanto genera situaciones análogas en otras muchas ciudades del orbe.

EL ESCENARIO Y LOS ACTORES

La movilidad diaria metropolitana que involucra directa o indirectamente a unos 13 millones de habitantes, abarca una extensión mínima de 4000 km², considerando la

ciudad Capital y sus 19 municipios aglomerados. Pero de hecho sus límites incluyen 17 municipios más, también ligados a la Capital por medios de transporte masivos, afectados a rutinas pendulares de mayor radio (servicios ferroviarios interurbanos "generales", automotores colectivos suburbanos de media distancia y aún algunos interurbanos).

En un tabajo anterior (Kralich, 1985) estimamos en aproximadamente dos millones el número de los que viajan cotidianamente a sus empleos en la Capital Federal, lo que viene a representar algo así como el 20% de los residentes suburbanos y el 63% de su población en edad activa. Que obviamente no son los únicos usuarios. También están los que realizan compras, van por asistencia médica, a la escuela, a buscar empleo, hacer trámites, a las universidades, etc.

Respecto de la prestación de los servicios de transporte masivamente demandados, ella puede clasificarse como bimodal; automotor y ferroviaria, a saber:

I. AUTOMOTOR

Colectivo Con 304 líneas a cargo de casi 230 empresas privadas (147 nacionales, 63 provinciales y 94 municipales reguladas por el estado

Taxímetro Con una flota de 40.000 vehículos habilitados por cada municipio

II. FERROVIARIO

Ferrocarril urbano y suburbano -6 líneas con 16 ramales- a cargo de una empresa del estado nacional¹

Subterráneo y premetro -6 líneas- a cargo de una empresa estatal municipal²

La regulación de los servicios en cambio, resulta tripartita, abarcando las esferas:

NACIONAL Ferrocarril y líneas de autotransporte -numeradas del 1 al 199- que circulan por la Capital (líneas denominadas "Distrito Federal") y las de corta y media distancia que la conectan con los partidos aledaños (denominadas respectivamente "Suburbanas Grupo I y II")

PROVINCIAL Líneas de autotransporte que conectan dos o más municipios metropolitanos, sin ingresar al Distrito Federal (numeradas del 200 al 499)

MUNICIPAL Líneas de autotransporte intradepartamentales (excepto las ya mencionadas circunscriptas al Distrito Federal, que son nacionales), numeradas del 500 en adelante;

Taxímetros, habilitados por cada comuna;

Subterráneo y premetro, administrados por la empresa Subterráneos de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Buenos Aires.

El último grupo compuesto por decenas de administraciones que responden a cada uno de los gobiernos municipales del área metropolitana. Y que en su mayor expresión (considerando todos los municipios conectados a la Capital por servicios de transporte masivo de corta y/o media distancia) rozan la cuarentena

La figura 1 ilustra las superposiciones que ofrece dicha situación:

Bijurisdiccionalidad (nacional-comunal) en la Capital Federal, donde circulan el autotransporte "Distrito Federal", los Suburbanos grupos I y II y el ferrocarril urbano-suburbano, respondientes a la instancia *nacional* por un lado, y por el otro el subterráneo-premetro, obedientes a la *municipal capitalina*. Pero la administración y regulación de los mismos está a cargo de tres organismos:

DTAUP Dirección de Transporte Automotor Urbano de Pasajeros, el autotransporte colectivo *nacional*

FA Ferrocarriles Argentinos, empresa del estado *nacional*, los ferrocarriles urbano-suburbanos

SBA Subterráneos de Buenos Aires, empresa del estado, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la *Municipalidad de Buenos Aires*, el metro y premetro

DGVT Dirección General de Vialidad y Tránsito de la *Municipalidad de Buenos Aires*, los taxímetros

Trijurisdiccionalidad (nacional-provincial y comunal) en cada uno de los restantes municipios de la metrópolis. Allí se superponen las esferas *nacional* (ferrocarril suburbano y autotransporte suburbano de corta y media distancia); *provincial* (autotransporte intercomunal) y *municipal* (taxímetros y autotransporte intracomunal), cuyas administraciones y regulación se distribuyen en cuatro organismos:

DTAUP el autotransporte suburbano *nacional*

FA empresa *nacional* y recientemente FEMESA, el ferrocarril suburbano -Cfr.(1)-

DTPBA Dirección de Transporte de la *Provincia de Buenos Aires*, el autotransporte intercomunal

DT Dirección o Departamento de Transporte *municipal* respectivo, el autotransporte intracomunal y la habilitación de taxímetros

Tedioso listado cuyo fin es mostrar que la problemática de la superposición jurisdiccional es en rigor, mucho más compleja de lo que aparente, vista la multiplicidad de organismos con poder de decisión involucrados. Y como si esto fuera poco, un inventario más completo de los actores con ingerencia e intereses en el sistema, completa la visión de las dimensiones reales del problema.

En el anexo 1 nos referimos a ellos, con indicación de sus esferas de pertenencia y campos de acción abreviados.

El grupo PRESTATARIOS se compone de operadores *públicos*, -los medios guiados (Ferrocarriles Argentinos y Subterráneos de Buenos Aires) y *privados*, (empresas de autotransporte colectivo y taxis). Sus diferencias principales residen en la versatilidad de los últimos respecto de los primeros, para adecuarse a las nuevas demandas y el costo de la infraestructura que deben afrontar las empresas ferroviarias, en tanto que las de autotransporte usufructúan el pavimento preexistente.³

Los principales puntos de fricción, desde este grupo pueden resumirse como sigue:

1. la competencia intramodal (autotransporte nacional, provincial, comunal) e intermodal (autotransporte, ferrocarril, metro) respecto de los propios operadores:

2. la adecuación de la oferta a las demandas populares respecto de los usuarios;
3. las condiciones laborales y remunerativas con sus asalariados (representados por cuatro gremios);

4. las políticas energéticas y tarifarias fijadas en el marco de la regulación estatal por los FUNCIONARIOS de turno, los que, desde las carteras laboral y económica (Ministerios de Trabajo y Economía) pautan respectivamente políticas salariales y tarifarias -condicionantes de la acumulación empresarial, los ingresos de su personal dependiente y los presupuestos de transporte de los usuarios.

En cuanto a las relaciones entre usuarios y PERSONAL DE CONDUCCION, unos y otros afectados por el deterioro económico y social verificado en la últimas décadas, se advierte un incremento del maltrato recíproco y de la inseguridad por estrés, negligencia e inexistencia de controles preventivo y punitivo, a los que se suman frecuentes hechos delictivos y vandálicos externos.

Los USUARIOS, el grupo más importante en tanto protagonista de la producción y reproducción de la fuerza laboral, es a la vez el más débil, ya que débil o inexistente es su organización. Y dificultada, cuando no excluida directamente, su posibilidad de participación en la gestión (Kralich y Schmidt, 1989). Paralelamente los consejos vecinales y estudiantiles, comités de base, sociedades vecinales y de fomento, tienen escasa o nula incidencia en lo que a dichas cuestiones atañe, salvo casos aislados. A lo que lógicamente contribuye la dilución administrativa descripta.

Mientras tanto los reclamos se amontonan, (si es que llegan a superar el estadio del refunfuno individual o grupal, fruto de la desinformación y la apatía) tras una bien provista maraña de trámites, a seguir en caprichosos laberintos burocráticos. Situación que, con variantes locales, podemos encontrar en otros países de la región.

A propósito de un trabajo sobre la capital mexicana, Navarro (1985: 257-271) recomienda la investigación del accionar de agentes urbanos vinculados al servicio de transporte, particularmente "sus fraccionamientos, bloques, alianzas y contradicciones; su relación con el Estado y el estudio, a este respecto, del Estado mismo."

Con referencia al transporte urbano en Santiago de Chile, Galilea y Sabatini (1985: 217-223) se refieren a la irracionalidad del servicio de transporte urbano donde, en un sistema no integrado, coexisten el sobredimensionamiento del parque automotor colectivo con la subutilización del metro.

Marcano (1985: 199-210) muestra como, excluido del control de los usuarios, el sistema de transporte público caraqueño es un fiel reflejo de la vigente división social del espacio.

Mario Unda (1985: 5-45) abunda en detalles sobre las luchas populares por mejoras en el transporte quiteño. También sobre el transporte metropolitano ecuatoriano Figueroa (1986: 59-73) y Santamaría (1985: 357-365) aportan lo suyo, con un enfoque

más generalizador el primero, y el segundo poniendo sobre el tapete el tema de la dilución administrativa en numerosos organismos con poder de decisión parcial.

Metzger (1989: 133-140) por su parte, se refiere a los conflictos populares en San Salvador, Brasil, tras los cuales los usuarios pugnan por pasar de ser objeto de la administración municipal y convertirse en sujetos-actores de la misma. Orrico (1985: 343-356) aborda el mismo campo de estudio en un trabajo sobre política tarifaria de transportes colectivos.

El tema de la política de transportes colectivos aparece en un interesante replanteo de la postura de Castells respecto de la "cuestión urbana", presentado por Assies (1989: 106-132) a propósito de las luchas populares ocurridas en Recife, Brasil, entre 1964 y 1985.

Villavicencio et al (1985: 331-342) destacan en su trabajo cómo la ausencia de regulación y control efectivos por parte de los poderes públicos, combinada con la rápida expansión física de la ciudad de Guayaquil, hacen que la resolución de nuevas situaciones quede en manos de los transportistas.

En un trabajo centrado en la perspectiva de los autotransportistas, Blanes et al (1985: 293-328) tratan, entre otros, la problemática de sus enfrentamientos con el campesinado y otros sectores sociales de La Paz, Bolivia, como reacción por aumentos tarifarios. Al mismo tiempo, reivindican la puesta en práctica de la acción social y la concertación de intereses populares y empresarios para la búsqueda de cualquier solución integral a los problemas de transporte.

DESCOORDINACION: EFECTOS EN UNOS Y OTROS

La excesiva atomización de administraciones, jurisdicciones e intereses, convendremos, incide negativamente en el funcionamiento racional de la red (racional en el sentido de uso óptimo para satisfacer las demandas requeridas).

Sus perjuicios alcanzan entonces tanto a los prestatarios cuanto a los usuarios, en una relación inversamente proporcional a sus respectivas posibilidades de acumulación de capital.

En lo que atañe a los prestatarios, aquéllas empresas con mayor poder de presión (léase poder económico), lograrán imponerse frente a las más débiles, en lo que a apropiación de rentas de circulación se refiere. Tal el caso típico de obtención de itinerarios nuevos por parte de empresas suburbanas nacionales, en desmedro de pequeñas empresas correspondientes a jurisdicción provincial o comunal, pudiendo llegar a precipitar la quiebra de las últimas.

Por otra parte, las tarifas de los servicios nacionales de autotransporte, inferiores a las de los provinciales y comunales, estimularon en los últimos años la captura de

viajes por parte de aquéllas, en los casos de traslados con origen y destino extracapitalino. La sanción en agosto de 1990 de la Resolución 848 del Ministerio de Economía puso fin a tal situación. Aunque en perjuicio de los usuarios ya que, en lugar de homologar las tarifas provinciales y comunales hacia abajo, el ajuste se hizo a la inversa, nivelando las nacionales hacia arriba. Lo que dio lugar a situaciones disparatadas como el caso de que un boleto entre el suburbio y la Capital resulte más barato (en un mismo servicio) que otro de menor kilometraje entre pares de puntos suburbanos.

En cuanto a relaciones intermodales, los lobbies de autotransportistas no tienen impedimentos para apropiarse de rutas en desmedro de los medios guiados, a la sazón estatales, cuya parálisis excede la rigidez propia de sus tendidos para extenderse a una gestión sin poder o sin voluntad frente a aquéllos. Mientras tanto se profundiza su déficit y no se logra un debate público serio sobre las genuinas causas de su "ineficiencia".

Registramos un caso inverso excepcional en 1986 tras la inauguración de un alargue del metro y tendido del premetro. En tal oportunidad la municipalidad capitalina, responsable de las obras, no sometió a discusión con los restantes actores los eventuales impactos de dicha obra. No obstante, el alboroto con que los empresarios automotores reaccionaron, estimuló una acción desde las autoridades reguladoras nacionales (en aquél momento Dirección Nacional de Transporte Urbano) que, solidarizadas con la causa, autorizaron modificaciones de recorridos compensatorias a las líneas de autotransporte afectadas (Argentina. MOSP. Subsecretaría de Transporte. Coordinación Area Transporte Metropolitano. 1987).

Pero es dentro del grupo usuarios donde la descoordinación provoca directa e indirectamente los mayores perjuicios, los que alcanzan su máxima expresión en los barrios más carentes (intersticiales y periféricos del aglomerado), donde la ausencia o insuficiencia de oferta, sumado a las distancias crecientes a cubrir, obligan a largas caminatas, tediosas esperas, costosas tarifas, trasbordos obligatorios... (Kralich, 1990 a) VI.99). Justamente allí donde los residentes tienen, en promedio, las rentas más bajas, que los convierten en pasajeros cautivos de los medios masivos de transporte. Los que -regidos por la iniciativa privada- buscan naturalmente optimizar sus ganancias, encarando las prestaciones con criterios de mercado.

De tal forma se encauzan los servicios, prioritariamente hacia las zonas residenciales más seguras en términos de rentabilidad, desatendiendo a importantes conjuntos que, por sus características socioeconómicas o su localización, no se constituyen en focos atractivos para la operación empresarial.

En lo que respecta a los medios guiados, el metro y el premetro restringen sus recorridos al Distrito Federal donde no existen problemas de transporte, mientras que el ferrocarril cumple un rol protagónico para muchas poblaciones suburbanas, pero en lo que atañe a nuevos asentamientos eventualmente distantes de la ferrovía, tiene a lo sumo el papel de segundo modo, no pudiendo adecuar sus prestaciones más que al costo

actualmente impensable de nuevos tendidos o rehabilitación de clausurados. Respecto de la posibilidad de implementar ferrobuses, es una alternativa que no compatibiliza con la hegemonía actual del empresariado automotor.

Por añadidura, la orfandad de una legislación realmente integradora, con la voluntad y el poder de hacer cumplir efectivamente una coordinación y complementación que prioricen el interés social por sobre el corporativo, profundiza las inequidades en la distribución de inversiones y mejoras de uso colectivo. Se da lugar así a una libre competencia, que en rigor no es tal, entre modos idealmente complementarios: rígidos, cautivos de su tendido original (ferroviarios) y versátiles, adecuables a nuevas demandas (automotor público). Dicotomía todavía más injusta tratándose de medios estatales y privados respectivamente, con insumos de infraestructura y mantenimiento de la misma no encarados con idéntico criterio (ver nota 3).

INTENTOS DE COORDINACION

La preocupación por coordinar parece estar bastante extendida. Algunas pistas seleccionadas indicarían que desvela tanto a funcionarios como a empresarios privados. También es infaltable el tratamiento sistemático de dicha problemática en toda reunión técnica o científica sobre transporte urbano.

Los artículos destacando la necesidad de coordinación publicados en revistas corporativas son otro indicio (Conflicto de jurisdicciones (...), 1987: 18'21; Provincia de Buenos Aires y Nación: serios problemas jurisdiccionales, 1988: 4-9, etc.)

En lo atinente a estructura estatal de las reparticiones reguladoras, el tema de la coordinación ocupa profusamente encabezamientos, articulados e incisos. Calificamos en tal sentido de muy convincente la lectura de los Anexos a la Resolución 492 del MOSP (estructura ministerial) donde se especifican -entre otros- las funciones y misión de la Dirección Nacional de Transporte Automotor, Dirección Nacional de Transporte Ferroviario y Dirección Nacional de Políticas y Planificación del Transporte (Argentina. MOSP. Res. 492 del 27-2-90).

La postura en la esfera provincial es la misma, incluida una repartición cuya misión específica es la coordinación intercomunal en el Gran Buenos Aires, así como la existencia de organismos interjurisdiccionales dentro de la estructura de las respectivas intendencias (mencionados en el Decreto n° 1479/84 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

La actividad registrada en las últimas décadas sobre propuestas de coordinación también resulta ilustrativa de la inquietud reinante. La apretada crónica que transcribimos en el Anexo 1, sin ser exhaustiva, creemos alcanza a ser elocuente.

Por ende, resulta oportuno reflexionar ¿porqué el acariciado proyecto de coordinación no cristaliza? ¿porqué aunque todos los actores parecen coincidir en reclamarlo, no se logra su concreción?

Personalmente además nos preguntamos ¿a quiénes conviene efectivamente la coordinación? o mejor aún ¿a quiénes beneficia la descoordinación?

Cuestionamientos que tal vez nos aproximen hacia alguna hipótesis de porqué dicho objetivo no logra realizarse. Especialmente tratándose de un sistema mixto en el que la parte privada (el transporte automotor colectivo) cuenta con regulación estatal. Y "si el objetivo de la regulación es el aprovechamiento racional de recursos, es lógico que ella sea lograda para el conjunto del sistema de transporte y no desde la óptica particular de cada uno de los entes con poder regulatorio" (Müller, 1990: VI-83).

Por nuestra parte, consideramos que está fuera de discusión que la coordinación beneficiaría al usuario, exigiendo a los prestatarios la resignación de sus intereses individuales o corporativos frente al interés social. Algo factible si los servicios los presta el Estado o si efectivamente los regula⁵, conciliando intereses empresarios y necesidad social.

Mientras tanto, algunos de los problemas directos e indirectos más comunes generados o agravados por la descoordinación resultan ser:

- * Competencia inter e intramodal en desigualdad de condiciones, por la autorización de nuevos trayectos sin una evaluación integral y participativa de los impactos resultantes en medios que debieran complementarse (ferrotransporte-autotransporte; autotransporte nacional-autotransporte provincial o comunal, etc.), con el consiguiente deterioro y hasta desaparición del servicio afectado;
- * Eliminación de tramos no rentables en términos de mercado, pero necesarios para la movilidad de residentes en determinados barrios periféricos e intersticiales de la aglomeración;
- * Congestionamiento vial por la facilidad de adecuación del transporte automotor público a nuevas demandas rentables, frente a la rigidez de los sistemas ferroviarios, perjudicados además por la desinversión. Asimismo, por la ausencia de medidas que desincentiven la autoconducción, mejorando el transporte público y priorizando su uso en la vía pública (por ejemplo a través de la reglamentación de carriles exclusivos de circulación⁶);
- * Proliferación gradual de servicios de transporte automotor colectivo contratado, de tipo charter, legales e ilegales, por la inadecuación de la red regular a nuevas demandas no rentables;
- * Deseconomías y contaminación por el uso prevalente de combustibles derivados del petróleo⁷, si bien está proyectado implementar en los próximos meses un sistema que estimule la sustitución de diésel por gas natural comprimido.
- * Incremento de los costos sociales y económicos de la movilidad por pérdidas de horas-hombre, estrés, accidentes viales, menor rendimiento laboral, accidentes del trabajo, crecimiento desmedido de los presupuestos por viáticos, multiplicación del

número de trasbordos requeridos y cuadras caminadas, frente a los cuales la red de transporte público se muestra incapaz de integrarse y complementarse operativa y tarifariamente- (Kralich, 1990 b): 73).

A MODO DE CONCLUSION

Tras la ponderación de los elementos sometidos a consideración, pudimos observar que, a los efectos del funcionamiento del sistema de transporte metropolitano, converge el accionar de tres jurisdicciones superpuestas, lo que aún se ve complicado por la atomización de operadores privados y estatales y una gestión notoriamente no participativa en lo que a los usuarios concierne.

La coexistencia de dicho conjunto de actores, cuyo factor común es precisamente la heterogeneidad de intereses, hace imprescindible la presencia de coordinación compatibilizadora de decisiones unilaterales y fuertemente contradictorias.

Pero ¿cómo lograrlo? En este trabajo mencionamos algunos de los principales intentos frustrados o insuficientes frente a la complejidad y tamaño del sistema, pero sobre todo frente al poderío de los intereses en juego. Asimismo pudimos ver cómo la totalidad de dichos proyectos involucraba a grupos cuspidales de gestión, con prolija exclusión de las bases, es decir, representantes del sector vecinal. Participación que implicaría un replanteo estructural de la normativa legal vigente y la inauguración de sistemas de control más efectivos que los actuales.

Por otra parte, la creación de una autoridad con loables fines coordinadores no es por sí sola garantía de solución. En tanto implica el riesgo de generar el efecto contrario, al convertir a dicho ente en una instancia reproductora de los conflictos que pretende resolver, a más del costo y burocratización adicionales que signifique.

Y para terminar, una pregunta clave: ¿coordinación para qué? Para un proyecto social hegemónico donde el sistema o los subsistemas sean más eficientes en términos económicos, mediante la reducción o eliminación de las pérdidas (lo que implica el abandono de demandas no rentables) ¿o para qué el sistema sirva mejor a más usuarios?

NOTAS

- ¹ Unos meses después de la realización de este Seminario, con la creación de Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA) se concretó el proceso de concesión de líneas urbanas y suburbanas a empresas privadas.
- ² En el marco de la reducción del gasto fiscal propuesto por el gobierno actual, también los servicios subterráneos (metro) serán concesionados a la brevedad a empresas privadas.
- ³ Cuyo tendido y mantenimiento estuvo, en las rutas nacionales y provinciales, tradicionalmente a cargo del Estado -en sus Direcciones: Nacional de Vialidad y Provinciales homónimas-. La reciente implementación del sistema de peaje deriva tal responsabilidad a los concesionarios adjudicatarios) y de los propios vecinos frentistas en las vías restantes, quedando en este último caso el mantenimiento a cargo de las respectivas intendencias.
- ⁴ Pequeñas en comparación con las que cuentan en su haber con dos o más líneas, que incluso pueden abarcar dos o más jurisdicciones (Cfr. de nuestra autoría 1988:35-6).
- ⁵ Decimos regulación efectiva por cuanto dicha función, en la esfera nacional estuvo durante más de un año (junio de 1990-agosto de 1991), en manos de representantes del propio empresariado autotransportista privado. Nos referimos concretamente a los cargos de Director Nacional de Transporte Urbano y su similar de Transporte Carretero (interurbano), dependientes de la Subsecretaría de Transporte.
- ⁶ Noticias contemporáneas a la redacción de esta ponencia informan sobre la implementación de dicho sistema en algunas calles capitalinas para principios de 1991 (Otra vez habrá carriles..., 1990:28). Al momento de revisarla para su publicación -fines de 1991- dicha iniciativa no ha podido ser concretada.
- ⁷ Sólo el autotransporte regular consume por día 1,2 millones de litros en la región metropolitana, según la Federación Argentina de Transporte Automotor.

BIBLIOGRAFIA

- ARGENTINA. INAP. 1989. "Informe institucional del transporte de pasajeros en la región metropolitana de Buenos Aires." Por C. Debarnot y D. Otero. Bs.As., 76 p. mimeo.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE ECONOMIA. SETOP. 1972-3. *Estudio Preliminar del Transporte en la Región Metropolitana*. Bs.As. vol. 1.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE ECONOMIA. 1990. Resolución 848-90, Bs.As.
- ARGENTINA. MOSP. Subsecretaría de Transporte. Coordinación Transporte Metropolitano. 1987. *Estudio sobre el impacto del premetro, línea E-2 en las líneas de autotransporte de pasajeros*. Documento de trabajo (Expte. 5893-87). Bs.As. 245 p. mimeo.
- ARGENTINA. MOSP. Subsecretaría de Transporte. 1990. Resolución 492-90 Bs.As.
- ARGENTINA. MOSP. Secretaría de Transporte. 1985. *Estudio de efectos derivados de la electrificación del F.C. Roca*. Por CONARSUD. Vs. vol.
- ARGENTINA. Secretaría de Transporte y Obras Públicas-MCBA-FA- SBA. 1988. *Programa La Ciudad y el Transporte*. Documento DDI 01. Bs.As., 27 p.
- ARGENTINA. Senado de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Diario de asuntos entrados. Año V n° 47. Bs.As., 22-9-90.
- ASSIES, W. 1989. "Organizacoes de moradores e poder municipal na cidade do Recife." En: *Anais Seminario Políticas Territoriais e gestao metropolitana no Norte e Nordeste* (UFPE. Curso de maestrado em Geografia. Recife, novem. 1988) p.106-132.
- BLANES, J. et al. 1985. "Contradicciones sobre ruedas: el autotransporte en La Paz." En: Henry, E. y Figueroa, O. (comp.) *Transports Urbains et Services en Amerique Latine*. Quito. INRETS-CIUDAD, vol.1, p.331-342.
- BUENOS AIRES, Gobierno de la Provincia. Poder Ejecutivo. 1984. Decreto n° 1479 del 12-3-84. La Plata. 16 p.
- CONFLICTO DE JURISDICIONES ENTRE NACION Y PROVINCIA. 1987. (Reportaje al Director de Transporte de la Provincia de Bs.As.) En: *El Auto Colectivo* n° 479. Set. 1987. Bs.As., CEAP, P.18-21.
- COSSETTINI, G. 1990. "Administración del Transporte en la Región Metropolitana." En: *Congreso Argentino y Exposición sobre el Uso Racional de la Energia*. Bs.As. 4 p. mimeo.

- FIGUEROA, O. 1986. "Transporte urbano y conflictos sociales en Quito." En: *Cuadernos Ciudad y Sociedad* n° 11. Quito, p.59-75.
- GALILEA, S. y SABATINI, F. 1985. "El sistema de transporte y la estructura urbana en Santiago de Chile." En: Henry, E. y Figueroa, O. (comp.) op. cit., p.217-223.
- KRALICH, S. 1985. *La movilidad diaria hacia la Capital Federal. Una perspectiva geográfica*. Bs.As. OIKOS. 34 p.
- KRALICH, S. 1988. "Los flujos cotidianos con origen o destino en el partido de La Matanza." En: Universidad de Buenos Aires. Fac. de Filosofía y Letras. Instituto de Geografía (ed.). *Transporte y movilidad urbana. Aspectos teóricos y metodológicos*. Tomo I. Serie Contribuciones. 77 p. y anexos.
- KRALICH, S. 1990 a) "Urbanización y subdesarrollo: el trasbordo como "solución" al déficit y descoordinación del sistema de transporte público metropolitano." En: *Transport Urbain dans les pays en developpement*. Sao Paulo. CODATU V. Set. 90, p.VI.91-102.
- KRALICH, S. 1990 b) "Viaje al trabajo y grado de accesibilidad." *Territorio* n° 6, Bs.As. Universidad, Fac. de Filosofía y Letras. Inst. de Geografía, mayo de 1992).
- KRALICH, S. y SCHMIDT, I. 1989. "Crisis urbana, movilidad y gestión de servicios de transporte. Una perspectiva." En: *I Seminario de Investigación Región Metropolitana de Bs.As.* Mar del Plata. CIC-CNRS, abril 89, 18 p. mimeo.
- MARCANO, E. 1985. "El transporte y los barrios de ranchos en Caracas." En: Henry, E. y Figueroa, O. (comp.) op. cit., p.199-210.
- METZGER, P. 1989. "Os usuarios dos transportes coletivos no jogo do poder: o caso de Salvador." En: *Anais Seminario Políticas Territoriais*, op. cit., p.133-140.
- MULLER, A. 1990. "Autoridad coordinadora de transporte metropolitano. El caso de Bs.As." En: *Transport Urbain dans les pays en developpement*, op. cit., p. VI.81-89.
- NAVARRO, B. 1985. "La evolución del metro de México DF." En: Henry, E. y Figueroa, O. (comp.) op. cit., p. 257-271.
- ORRICO, R. 1985. "La política tarifaria de transportes colectivos en Salvador da Bahía." En: Henry, E. y Figueroa, O. (comp.) op. cit. p.343-356.
- OTRA VEZ HABRA CARRILES EXCLUSIVOS PARA LOS COLECTIVOS. 1990. En: *Clarín*. Bs.As., 12-12-90, p.28.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y NACION. SERIOS PROBLEMAS JURISDICCIONALES. 1988. (Reportaje al Subsecretario de Planeamiento del MOSP de la Provincia de Bs.As.) En: *Micro Bus* n° 9, p.4-9.

- SANTAMARIA, G. 1985. "Transporte y desarrollo en Quito." En: Henry, E. y Figueroa, O. (comp.) op.cit. p. 357-365.
- UNDA, Mario. 1986. "Si te sientes tieso: la lucha por el transporte en Conocoto", Quito. En: *Cuadernos Ciudad y Sociedad* n° 11, Quito, p.5-45.
- VILLAVICENCIO, G. et al. 1985. "Características de la oferta de transporte en Guayaquil." En: Henry, E. y Figueroa O. (comp.) op.cit., p.331-342.

ANEXO I

Transporte metropolitano de pasajeros. Actores, ingerencia en la red y pertenencia jurisdiccional.

ACTORES	INGERENCIA EN LA RED	JURISDICCIÓN
Usuarios	Demanda de transporte; Solicitud de modificaciones en la red	N-P-C
Empresarios de autotransporte regular, agremiados	Oferta de transporte regular; Solicitud de modificaciones red; Compra y mantenimiento parque; Impugnación modificaciones red	N-P-C
Propietarios de unidades, no agremiados	Oferta de transporte contratado Solicitud habilitaciones	N-P-C
Propietarios de taxis agremiados	Oferta de transporte-taxím; Compra y mantenim. parque; Solicitud habilitaciones	C
Empresas de transporte ferroviario FA; FEMESA SBA	Oferta de ferrottransporte; Planificación y gestión; Compra y mantenimiento parque; Tendido, mantenimiento infraestructura Modificaciones red propia	N-C

ACTORES	INGERENCIA EN LA RED	JURISDICCIÓN
Asalariados del transporte agremiados	Conducción y mantenim. medios de transporte público	N-P-C
Sindicatura General de Empresas Públicas	Fiscalizac. y control externo (legalidad, auditoría y gestión) de empresas públicas	N
Secretaría y Subsecretaría de Transportes. -Direcc. de Transporte Automotor Urbano de Pasajeros (DTAUP)	Regulación servicios de transporte automotor colectivo nacional en 37 municipios metropolitanos	N
-Direc. Nac. de Transporte Ferroviario	Planificac. Transp. Ferroviario	N
-Direc. Nac. de Planif y Políticas del Transporte	Políticas y planificación del transporte nacional	N
Subsecretaría de Energía	Políticas energéticas	N
Ministerio de Economía	Políticas tarifarias y salariales	N
Ministerio de Trabajo	Políticas laborales	N
Dirección Nacional de Vialidad	Tendido, mantenimiento y señalización de rutas nacionales	N
Concesionarios peaje	Mantenim. tramos adjudicados	N-P
Comisiones de transporte legislativas	Moción leyes vinculadas al transporte nacional y provincial	N-P
Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Prov. de Bs.As.	Regulac. autotransporte pcial	P

ACTORES	INGERENCIA EN LA RED	JURISDICCIÓN
Direcc. Prov. de Transporte Subsecretaría de Planeamiento	Planific. del transporte pcial	P
Direcc. Prov. de Vialidad	Tendido, mantenim y señalizac. de rutas de la prov de Bs. As.	P
Ministerio de Gob. de la Pcia. de Bs. As. Direcc. Pcial. del Conurbano Bonaerense	Coordinación políticas en 19 municipios del GBA	P
Municipalidad de la Ciudad de Bs. As. Direcc. Gral de Vialidad	Obras de infraestructura vial en Cap. Fed. Ordenamiento y ocupación de la vía pública	C
Direcc. Gral de Tránsito	Habilitac. taxis, remises y transporte contratado en la Cap. Fed.	C
Consejo de Planific. Urbana (CPU)	Diagnósticos y propuestas en materia de infraestr. de transporte y alternativas de estructura urbana	C
Direcciones de Tránsito de los municipios metropolitanos de su jurisdicción	Regulación del transporte comunal Habilitación servicios taxis Tendido, mantenim. y señalizac. vial	C
Concejos deliberantes municipales	Moción leyes vinculadas al transporte intracomunal	C

FUENTE: Elaboración personal.

ANEXO II

Principales intentos de coordinación del transporte registrados en el lapso 1970-1990 (resumen).

- 1972 El Estudio Preliminar del Transporte en la Región Metropolitana (Argentina. Min. de Econ., 1972, II:208-215) anexa el proyecto de creación de una autoridad metropolitana de transporte.
- 1976 La Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación proyecta el Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires, para el tráfico de cargas y pasajeros por ferrocarril, autotransporte y subterráneo.
- 1977 Se crea por convenio entre la Municipalidad de Buenos Aires y los gobiernos nacional y de la provincia de Buenos Aires, la oficina del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), para la realización de estudios y coordinación de políticas de saneamiento, transporte, etc.
- 1979 Creación de la Subsecretaría del Gran Buenos Aires, en reemplazo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, para coordinar políticas y administración de cuestiones zonales y regionales; obras y servicios públicos, relaciones con empresas, organismos, sociedades y demás entes nacionales y provinciales con los 19 municipios que integran -junto con la Capital- el Gran Buenos Aires.
- 1982 La Secretaría de Transporte y Obras Públicas proyecta la creación del Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana, integrado con representantes de la Municipalidad de Buenos Aires, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y el de la Provincia de Bs.As., que actuaría sobre la base de acuerdos.
- La Municipalidad de Buenos Aires elabora un proyecto de ley que -entre otros temas- contempla la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte

para coordinar y regular, con las autoridades nacionales y de la provincia de Buenos Aires, el servicio interjurisdiccional de transporte de pasajeros por automotor colectivo, en el área metropolitana.

- 1983 Se crea la Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense (en reemplazo de la Subsecretaría del Gran Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Bs.As., de duración efímera), comenzando a funcionar formalmente a principios del año siguiente.
- 1985 El Estudio de Efectos Derivados de la Electrificación del Ferrocarril Roca (Argentina. MOSP. 1985) incluye un área de estudios tarifarios para la integración intermodal, a formalizar por convenios bilaterales con Ferrocarriles Argentinos (autotransporte y subterráneos), que no llega a concretarse.
- 1987 Se crea el Programa La Ciudad y el Transporte por convenio entre la Secretaría de Transportes de la Nación, la Municipalidad de Buenos Aires y las empresas del estado Ferrocarriles Argentinos y Subterráneos de Buenos Aires "Para vigorizar la necesaria complementación y organización de las actividades entre diferentes operadores y distintas jurisdicciones..." (Argentina. Secretaría de Transporte y Obras Públicas et al. 1988: 4).
- 1988 Creación del Consejo Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, (en una maniobra política consecuencia del giro electoral verificado en el gobierno de la provincia de Buenos Aires) con facultades extirpadas al primigenio AMBA (cit. supra), que retiene ingerencia en ciertos temas, (principalmente saneamiento).
- 1989 Agosto: Proyecto senatorial para la creación del Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (COMETRAPA). Contemplaba la participación de los Ministerios de Obras y Servicios Públicos (MOSP) nacional y provincial bonaerense y la Municipalidad de Buenos Aires, además de representantes de Ferrocarriles Argentinos, de municipios del conurbano bonaerense y de Subterráneos de Bs.As.
- 1989 Setiembre: La Cámara Alta del Congreso Nacional difunde en su Diario de Asuntos Entrados (Argentina. Senado de la Nación. 1989: 597 y 603-605) el proyecto de ley para la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte. Con sanción parcial al momento de redactar este trabajo. Su dirección estaría a cargo de representantes de los MOSP nacional y provincial y de la municipalidad capitalina.
- 1989 Octubre: Proyecto del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para la creación de una Comisión Coordinadora del Transporte Terrestre en la

Región Metropolitana de Buenos Aires. Con idéntica representación que la propuesta senatorial contemporánea citada más arriba (Cfr. Argentina. INAP. 1989:73).

- 1990 Creación de la Comisión Interjurisdiccional Permanente (CIPOS) por convenio entre la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Buenos Aires y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, para coordinar iniciativas de interés común, así como crear un Ente Metropolitano de Transporte de Pasajeros por Automotor para el Área Metropolitana.
- Se recrea la Gerencia Metropolitana de Ferrocarriles Argentinos, para la coordinación del transporte ferroviario urbano y suburbano (local) de las líneas Roca, Mitre, Sarmiento, Urquiza, Belgrano y San Martín.
- En memorandum suscripto con el Banco Mundial se menciona además la creación de una autoridad de tránsito (sic) con la Municipalidad de Buenos Aires y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Cossetini, 1990: 4).
- 1991 Con posterioridad a la presentación de esta ponencia y antes de su publicación, por Decreto N° 1143-91 del 14-6-91 se crea la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM), por acuerdo entre representantes nacionales y de la municipalidad capitalina, invitando a autoridades de la provincia de Buenos Aires a sumarse a la iniciativa, pero no a representantes de las municipalidades del conurbano.

FUENTE: Elaboración personal.

MODERNIZAÇÃO, ESTADO E POLITICAS TERRITORIAIS NAS METROPOLES LATINO-AMERICANAS

AMALIA INES GERAIGES DE LEMOS
Departamento de Geografia
Universidade de São Paulo

1. ALGUNS CONCEITOS INICIAIS

Todos os presidentes dos países da América Latina falam de modernizar o país. Que significado estes discursos tem?

Pensar em modernização neste momento na América Latina, não é só falar de mudanças tecnológicas e organizacionais; modernizar tem um significado que atinge muito mais a idéia de desregulamentação e sobre tudo privatização. Uma economia "moderna" é uma economia privatizada porque possui uma quantidade de adjetivos como eficiência, dinamismo, competitividade, racionalização, produtividade, etc.

Ante esta imposição econômica a América Latina deve fazer suas mudanças tecnológicas, sua política de exportação, sua nova divisão do trabalho, a aplicação das políticas territoriais, a produção do seu espaço urbano e também agrária em função dos novos agentes da modernidade que são o capital privado nacional e transnacional. Uma questão séria é como convencê-los a investir nos países em crise.

Uma outra fase da modernização é o redimensionamento ou reforma do Estado. Diminuir o tamanho do Estado significa a privatização das empresas públicas, sejam agrícolas, de mineração, industriais, comerciais, financeiras, as de infraestrutura e os órgãos de prestação de serviços que estão a cargo do Estado. Estes processos de mudança no controle e na gestão dos elementos materiais da produção, da distribuição e do consumo produzem grandes impactos a nível de estruturação espacial. As regiões, as cidades, e também os conjuntos ou blocos de países tem que reorganizar-se para responder às novas exigências do capital.

Estas relações que o Estado sustentam com a sociedade e o território se concretizam especialmente no âmbito urbano no que diz respeito aos meios de consumo coletivo.

Os processos de urbanização acelerada que a América Latina sofreu, especialmente a partir da década de 50, mostraram pontos críticos que a ideologia da cultura urbana não conseguiu explicar nem muito menos resolver.

A formação das grandes periferias metropolitanas - formas espaciais de dominação - trouxeram a consciência da necessidade da intervenção do Estado para a resolução dos problemas que se acumulavam. O Estado capitalista então entrava com formas de financiamento tanto no que diz respeito à infraestrutura como aos meios de consumo coletivo possibilitando o desenvolvimento das condições gerais da produção.

Assim até a década dos 80 o Estado se responsabilizou por alguns encargos que sustentaram a reprodução da força de trabalho e com a infraestrutura e criação de serviços que propiciavam a produção.

Com esta forma de gestão o Estado atendia também as necessidades de reprodução dos de menor ingresso que em última instância redundava em vantagens ao capital. As políticas urbanas espaciais desse momento eram as mais claras expressões da distribuição segregada dos meios coletivos de consumo.

Na década de 80 as mudanças começavam a se produzir a passos acelerados de um processo que já tinha suas raízes a fins dos anos 70.

A nível mundial o capitalismo começa a tecer novas relações no qual as condições de crescer implicavam novas modalidades de negociar a dívida externa - em especial com os maiores devedores que são todos países da América Latina - aos preços das matérias primas e à redefinição do papel dos estados nacionais - com a formação dos blocos políticos - econômicos.

Nos países da América Latina essa problemática internacional converteu-se em eixo central dos governos democráticos - com um forte conteúdo ideológico - e os objetivos vitais de todos eles são:

- como negociar a dívida externa;
- como entrar na modernização a partir do binômio "liberalizar - privatizar".

As novas formas espaciais de participação do Estado

A redefinição das relações Estado-Sociedade atinge todas as formas das organizações espaciais. Há uma exigência de novas políticas de gestão do território como um todo - a nível nacional e regional - para permitir um novo modelo de acumulação e de participação na economia internacional.

Há necessidade de planejar o regional, o agrário e o urbano.

As formas espaciais existentes responderam às necessidades históricas de estruturação territorial onde havia uma exigência de formação do mercado interno com grande proteção do Estado. O sistema propiciava a concentração territorial da economia, da população, da cultura, da política formando as grandes áreas metropolitanas que significavam vantagens na maximização da acumulação do capitalismo internacional.

A modernização e a diminuição do Estado tem como pedra fundamental do ponto de vista territorial alguns itens que nos dizem respeito que são:

- Desconcentração territorial interregional e intra-urbana dos meios de produção. O grande esvaziamento das metrópoles. O novo modelo de acumulação já não tem necessidade de concentrar mão-de-obra em uma cidade central - México, Buenos Aires, São Paulo, Caracas, etc - agora a necessidade é de impulsionar melhores condições nas cidades do interior ou "cidades médias" onde se localizam novas formas dinâmicas da economia: indústrias de alta tecnologia que precisam pouca mão-de-obra mas altamente especializada, montadoras de automóveis, máquinas e equipamentos em geral, atividades turísticas, agroindustriais com alta tecnologia. As metrópoles são reestruturadas para uma maior flexibilidade da gestão do capital a partir dos grandes centros financeiros e das comunicações a nível nacional e internacional. O espaço metropolitano é hoje um locus da centralização dos grandes centros empresariais e de decisão possibilitando as mudanças e a mobilidade tanto da mão-de-obra especializada como dos meios de comunicação e transporte - acelerando as informações - como sustentação às cidades-chave da nova forma de acumulação já sejam os portos como as de fronteira.

O crescimento dessas cidades do interior ou médias também é realizado a partir de uma concentração acelerada e reproduz os mesmos processos das grandes áreas metropolitanas: a segregação espacial e as penúrias urbanas. São novas formas de concentração não planejadas nem muito menos integradas a toda uma organização regional que considere as condições de vida da população de menor poder aquisitivo.

Essa reestruturação do espaço metropolitano traz - junto formas novas de intervenção regional para criar outro conjunto complementar de expressão territorial.

Nessa tarefa o capital assume as obras rentáveis do Estado e o espaço vai tomando as formas e o conteúdo que esta nova relação trará para a Sociedade. Aqui colocamos esse surto de privatização de autoestradas, linhas aéreas, comunicações, serviços de aeroportos e até dos serviços da previdência. Os melhores exemplos desse novo modelo se dão no Chile e no México.

- A privatização das empresas estatais traz no bojo uma redução da ação do Estado na concentração e descentralização territorial de infraestrutura e em geral o que diz respeito à reprodução da força de trabalho. Nas grandes áreas metropolitanas das cidades do México, Buenos Aires, São Paulo, Rio de Janeiro, etc há uma diminuição dos investimentos quase a nível total nas áreas de saúde como de educação, sem considerar

os das condições de infraestrutura de transporte, água corrente e moradia pressionando para que se entente a privatização. O transporte urbano - principal nexos de união dos trabalhadores com sua fonte de renda foi entrando num desgaste progressivo de serviço que hoje é junto ao problema da moradia - grande entrave do poder municipal em qualquer das grandes cidades da América Latina.

- O efeito mais acelerado que as novas formas das políticas neoliberais estão produzindo é ao nível de força de trabalho.

A situação de crise que se vive na década de 80 vai acumulando um processo de desemprego-subemprego que aumenta no ano de 1990-91 com a implantação da "modernização" nas grandes metrópoles latino-americanas. Na grande Buenos Aires com a desindustrialização e a informatização da economia se perde durante os anos 80 ao redor de 100.000 empregos. A indústria portenha em 1974 possuía 41% da PEA, em 1988 só tem 29,9%. Com a diminuição do aparelho estatal e a perda do emprego público ficaram 127.000 pessoas na rua em novembro de 1990 (66% do total dos funcionários públicos).

Em São Paulo, em março de 1991 se informava que haviam 1 milhão de desempregados. O desemprego atinge todos os níveis de qualificação. Há uma deterioração do mercado de trabalho tendendo a um aumento com o enxugamento do Estado. O SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) forneceu os seguintes dados:

- empregados sem registro em 1990 - 9%
- autônomos - 22%

Em março de 1991 - 12,3% da PEA da grande São Paulo já eram sem registro.

O México, país pioneiro como o Chile na implantação das novas políticas econômicas, em 1990 possuía 8 milhões de desempregados, dos quais mais de 1 milhão só na área metropolitana.

No Chile, na cidade de Santiago, surgiram novas formas de planejamento participante no âmbito do município para poder absorver as pressões sociais do desemprego que atingiu 30% da PEA nos anos 80.

Em todos os países da América Latina - nas áreas metropolitanas em especial - a grande paisagem que se vive hoje é o reino da chamada economia informal.

Para Milton Santos, as formas geográficas - os espaços - em especial os urbanos tem em seu conteúdo o social, "formas-conteúdo" onde as mudanças tem um significado dado pelos movimentos e forças da sociedade em suas transformações.

Esses espaços nas metrópoles latino-americanas vão tomando faces diferenciadas, conseqüências da grande massa dos chamados "informais" e que a literatura econômica rotulou de diversas maneiras durante o processo de urbanização Latino-Americano.

Na década de 70 A. Quijano, os denominava de integrantes do "polo marginal" da economia; Paul Singer mostrava que o mercado interno possuía consumidores para esse "setor marginal" não participante da produtividade, tecnologia e de toda a lógica da produção do "setor hegemônico".

Milton Santos os analisa como de dois circuitos econômicos paralelos: os circuitos superior e inferior. Estes circuitos produzem espaços urbanos separados e também complementares.

No "circuito inferior", a chamada economia invisível, submersa ou paralela por se organizar fora dos controles fiscais; não só se vale de uma produção não capitalista mais também capitalista. Hoje empurrada pela grande crise econômica, tem formas de distribuição e de consumo já inseridos no cotidiano das metrópoles que o escritor Josué Montello falando sobre o Rio de Janeiro escreve que a Avenida Nossa Senhora de Copacabana deveria mudar de nome para "Camelópolis" pelo aspecto que a domina. Dentro desse "circuito inferior" da economia há uma parcela bastante considerável - especialmente na cidade de México, em Santiago, Vinha del Mar, e agora também São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades importantes brasileiras - uma porcentagem expressiva de pessoas vendendo produtos industriais de alta tecnologia - aparelhos eletro-eletrônicos- e que fogem às pressões fiscais incluindo os direitos trabalhistas, mediante a prática dos ambulantes. Embora hoje São Paulo apresente um certo ambulante que está usando o dinheiro ganho a partir do FGTS* recebido por ocasião do desemprego, capital com o qual comprou umas certas mercadorias que as comercializa na rua, enquanto sonha com a possibilidade de algum dia conseguir instalar seu negócio.

Esses ambulantes nem sempre tem autorização das prefeituras mais inclusive estas áreas são hoje negociadas, "alugadas" dada a pressão do desemprego - antes já tratado.

Uma outra situação que poderíamos descrever acrescida atualmente é a do camelô e marreteiros de todas as classes encontrados em todos os pontos de ônibus, trens, metrô, hospitais, e semáforos (No entroncamento das avenidas Rebouças e Brasil na cidade de São Paulo lutam pelo "espaço" 300 pessoas oferecendo seus produtos, incluindo animais de pequenos porte).

Na cidade do México, se confrontam nas esquinas dos semáforos "artistas circences" (comedores de fogo, equilibristas, prestidigitadores, palhaços. etc).

Neste setor de limites e classificações indefinidos que permite grande diversidade de agentes podemos mencionar uma forma expressiva em Buenos Aires - que atinge mais a classe média especializada produto da desindustrialização da área metropolitana. Estamos referindo-nos às oficinas de "fundo de quintal", que hoje existem desde as de

* Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

roupas a carros, - consequência da diminuição do poder aquisitivo da população e proliferam - as de máquinas de toda espécie... Enfim o engenho e a técnica estão em funcionamento para subsistir à implantação da "modernização" do país.

Quais as perspectivas para transformar estas metrópoles a partir das novas políticas territoriais?

Em primeiro lugar devemos mencionar que o Estado já não é mais protagonista, não está mais preocupado com sustentar as formas de produção que existiam até a década de 80. Hoje ele é alheio às necessidades sociais. O Estado que deveria ser o regulador ou procurar atenuar as diferenciações sociais, está excluindo-se de qualquer tipo de organização ou política que redunde em novas formas de produção espacial.

Não há nenhuma programação de algum grande processo de produção que absorva esse contingente de população metropolitana que ficou desempregada pelas transformações tecnológicas introduzidas ou pelas indústrias anacrônicas que fecharam. O mercado de trabalho está reduzido e o Estado não há criado novas políticas para a década de 90.

A sociedade civil está assumindo as situações em que o Estado deveria ser o principal órgão coletivo. A nível de município estão acontecendo algumas mudanças - com pouquíssimos recursos - mas pressionados pelos movimentos sociais que já não são só de pobres mas também de classes médias que não querem perder o nível alcançado nos anos "felizes" do desenvolvimento Latino-Americano.

Finalmente, qual será a "forma-conteúdo" do espaço metropolitano dos anos 90?

Para responder citamos a "paisagem" que apresenta de São Paulo Milton Campanario e que estendemos a todas as cidades grandes desde México à Buenos Aires: "...A cidade de São Paulo passa a polarizar o que poderia ser denominado como "campo aglomerativo" exercendo sua liderança a partir do que é mais apreciado ao novo paradigma "técnico-industrial": recursos humanos altamente qualificados, indústrias limpas de alta tecnologia serviços especializados de toda espécie, gestão administrativa e financeira do capital, unificação das decisões empresariais e novas formas de cooperação técnica - gerencial e social. Esta cidade prospectiva que gradualmente está se estabelecendo, também vivenciará o surgimento de forças políticas capazes de superar o padrão excludente de crescimento que caracterizou a sociedade brasileira. Isto também já começa a acontecer".

A ética social desaparecida deverá ser ressuscitada e para isso confiamos no papel da sociedade civil.

BIBLIOGRAFIA

- PRADILLA COBOS, Emilio e CASTRO GARCIA, Cecilia: "Limites a la desconcentración territorial", Em: *CIUDADES*, Red Nacional de Investigación Urbana, México D.F., nº 3, jul-set 1989, pg. 3-14.
- GARZA TOLEDO, Enrique de la: "La modernización Económica". Em: *CIUDADES*, Red Nacional de Investigación Urbana, México. D.F., jul-set. 1989, pg. 19-22.
- HIERNAUX NICOLAS, Daniel e LIND ANE V., Alicia: "Reforma del Estado y Políticas Territoriales". Em *CIUDADES*, Red Nacional de Investigación Urbana D.F., nº 9, enero-marzo 1991, pg. 15-21.
- SANTOS, Milton: *A Urbanização Desigual*, Ed. Vozes, Petropolis, 1980.
- SANTOS, Milton: *Espaço e Método*, Ed. Nobel, São Paulo, 1985.
- CACCIAMALI, Maria Cristina: "Informalização Recente do Mercado de Trabalho Brasileiro". Trabalho para a Organização Mundial do Trabalho e Ministério de Trabalho do Brasil - Secretaria de emprego e Salário, São Paulo, nov. de 1989.
- CALDEIRAS, Milton: "São Paulo, Crise e Mudança" Secretaria do Município de São Paulo, Brasiliense, São Paulo, 1989.
- ROFMAN, Alejandro: Palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados, USP, São Paulo, junho 1991.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS DEL SECTOR PRIVADO A.C. *La Economía Subterránea em México*, Ed. Diana, México, 1986.

SÃO PAULO E OS SIGNOS DA MODERNIDADE: A QUESTÃO DA SEGURANÇA PRIVADA

ODETTE CARVALHO DE LIMA SEABRA

Departamento de Geografia

Universidade de São Paulo

Há muitos e variados signos da modernidade inscritos no espaço da metrópole que como sinais, como marcas de um movimento acelerado de coisas, de pessoas, de dinheiro, de decisões, de desejos, de imagens... são cristalizações de um modo de viver de um modo de ser metropolitano, na periferia do terceiro mundo. O núcleo e a substância desse movimento, está na mundialização da produção, resultado estratégico da atuação das empresas multinacionais e das determinações políticas e econômicas dos organismos financeiros internacionais: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

A empresa multinacional, forma atualizada dos trustes e dos carteis do século XIX, redefinindo sem cessar a sua base técnica e o seu patamar de produtividade em escala mundial que atua no sentido da "uniformização" por cima do que a História e a Cultura produziram como diferenças. Assim, o processo de mundialização apesar de criar contradições com o Estado-Nação, acaba por capturá-lo, esfumando os interesses divergentes na medida que garante a reprodução das elites enquanto elites. O Brasil e o Chile oferecem bons exemplos.

De tal forma que as adequações e as contradições que se multiplicam, e afloram no espaço metropolitano, nas suas cristalizações se afirmam mundo ganhando existência no cotidiano da vida urbana.

Em São Paulo os pingentes dos trens e dos ônibus suburbanos; as esquinas de mercado (como o cruzamento da Av. Brasil com a Av. Rebouças). A super exploração dos que trabalham contrastando com o enorme exército de desempregados; a prostituição de adolescentes; os sem casa; os sem teto.... os sem nada, crianças, jovens, adultos e velhos.... todos indicam, sinalizam as dimensões do movimento da modernidade.

As metrópoles guardam a expressão estética desta contemporaneidade que em nada está melhor traduzida do que na arquitetura como expressão formal e material destes tempos. As vias de trânsito rápido se entrecruzando, os estacionamento cada vez maiores e mais numerosos; as soluções urbanísticas ligadas a moradia... enfim tudo está revestido de extrema complexidade e tem um sentido de ser metropolitano, o sentido de ser rápido e se possível descartável!...

O maior dos signos da modernidade contemporânea é, sem dúvida, o da arquitetura bancária onde se combinam engenho e arte para produzir as "catedrais" do nosso tempo!

O tempo do dinheiro; o tempo no qual o sentido do ter sobrepujou todos os sentidos; o tempo da simulação consentida.

Mas, é a partir de uma reflexão clássica sobre o processo de urbanização brasileira que abordo a questão da segurança privada, entendendo-a como uma das evidências que qualifica e atualiza a problemática urbana.

Entendo que as relações entre Estado e urbano no Brasil constituem as premissas, históricas e lógicas, para avançar na compreensão dos atuais processos de urbanização. Insisto nas relações que colocam o Estado como provedor de condições gerais sociais da produção e reprodução social. No Estado como centro de decisões de opções e de gestão do excedente econômico. E também, considero, desde logo, que os moldes como se reproduz a força de trabalho no Brasil, tanto a força de trabalho ativa como a virtual é resultante de políticas de longo prazo que visaram:

- a - determinação de parâmetros nacionais para reprodução da força de trabalho (criação de salário mínimo nacional 1930)
- b - estabelecimento de políticas fiscais que favoreceram o comércio inter regional (abolição de tarifas aduaneiras entre unidades político-administrativas federadas)
- c - implementação de políticas - regionais de desenvolvimento com a criação de órgãos regionais de planejamento (criação da SUDENE, p.ex.)
- d - políticas de expansão da fronteira agrícola com a ocupação do centro - oeste e norte do território nacional
- e - Vasto programa de produção de infra-estrutura viária reaparelhamento dos portos, construção de aeroportos...
- f - As políticas nacionais de desenvolvimento urbano dos anos 70 com a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento urbano e institucionalização das Regiões Metropolitanas.

Em suma, pode-se dizer que, a atuação do Estado tem visado integrar o território nacional na perspectiva da constituição de um mercado de trabalho unificado propiciando

desenvolvimento em extensão e em profundidade das relações capitalistas no Brasil. Como decorrência em todo território nacional ampliam-se os circuitos das mercadorias.

O desdobramento social de tais políticas pode ser analisado no problema das migrações nacionais, da concentração da renda nacional e, sobretudo, nas difíceis condições de vida para mais de noventa por cento dos brasileiros; nesse contexto é que surge a questão metropolitana como problema nacional.

Veja-se: quarenta milhões de brasileiros não moram onde nasceram. Perto de vinte milhões estão em trânsito.

Quanto a concentração de renda hoje, pode-se concluir que os pobres do Brasil são muito mais pobres, até mesmo, que pobres da Índia.

No Brasil 20% dos mais pobres têm 2% da renda nacional
 Na Índia 20% dos mais pobres têm 7% da renda nacional
 No Brasil 20% ricos têm 66% da renda nacional
 Na Índia 20% dos mais ricos têm 49% da renda nacional

População: Brasil 1990 - 140.000.000 (estimativa)
 Índia 1990 - 800.000.000

A cidade hoje no Brasil se constitui no locus principal de reprodução da força de trabalho, já que as migrações nacionais acabaram por concentrar perto de 75% da população brasileira em cidades. Desse processo o fenômeno metropolitano é sua expressão mais cabal.

Pode-se dizer que há um movimento geral de riquezas e de pessoas por todo o território nacional, e que nesse movimento as metrópoles nacionais vão sendo transformadas. Tanto que as funções mais essenciais da cidade como lugar da cooperação, das condições gerais sociais da produção e da reprodução social estão sendo ameaçadas pela magnitude dos processos que nelas se desenrolam.

Os anos setenta marcaram uma mudança de qualidade na urbanização brasileira. A partir dessa década o fenômeno metropolitano parece *explodir* deixando cada vez mais expostos os limites reais à vida com urbanidade ou a vida com humanidade já que a humanidade possível se coloca em níveis muito baixos.

Destaco no contexto da problemática metropolitana, a questão da segurança; mais precisamente da segurança expressa nos serviços privados de guarda e vigilância. Pois, na materialidade urbana estão praças e jardins cercados, Igrejas cercadas, muros altos, aliás cada vez mais altos; muros que protegem mas isolam; grades em profusão, lanças profusão. Alarmes, Walk-toks, inter-fones, cirenes, cabines de vigilância, bairros inteiros cercados, guardas armados cachorros e vigilantes.... É a *síndrome do medo* que suporta como contra partida a indústria da segurança.

Em princípio vale assinalar que a arquitetura recente de São Paulo expõe na forma de um "urbanismo policial" nada mais que uma adequação de uma dada forma a um dado conteúdo, produzindo em certos casos um urbanismo que trata de cuidar do medo, que ratifica como "isolamento por necessidade" o caráter segregativo da sociedade e a dimensão da vida privada calcada num tal grau de individualismo que sufoca toda e qualquer individualidade. Trata-se de um processo que comporta mais de uma resposta do ponto de vista do urbanismo destinado a produzir habitações de renda alta:

- a) os condomínios fechados nas franjas da metrópole, do tipo Alfaville, chácara Flora, Tomboré
- b) edificações do tipo "casas terreas", como unidades com guaritas e guardas armados, cachorros treinados isoladas em bairros inscritas na textura da cidade
- c) edifícios residenciais de alto luxo; prédios nobres com apartamentos que chegam ter 1.200 m² com picinas, jardins suspensos, heliportos.

As separações, as fraquezações da vida tal como ocorre nesta sociedade desde as fases mais insipientes do industrialismo, sobressaem agora, perpassadas pela síndrome do medo, e acabam por justificar, por exigir, os esquemas de guarda e vigilância e os equipamentos eletrônicos de segurança, respondendo as necessidades postas pela vida social. Neste urbanismo ao qual me refiro está apenas uma evidência do processo geral de urbanização da sociedade brasileira, pois sobressai também no quadro edificado habitações simples e modestas gradeadas em todas as suas aberturas exteriores. São grades e lanças de todos os tipos e tamanhos.

Assim tanto quanto o urbanismo ratifica a segregação, o medo difuso sedimenta todas as formas de separações, isolamentos, estranhamentos e constrangimentos. Foi então no bojo de uma questão da violência urbana cujo cerne está na extrema pobreza de milhões de habitantes da metrópole que bairros de alto luxo e mesmo bairros de classes médias viraram, num certo sentido, verdadeiras fortificações.

No interior dessa problemática começaram ser organizados serviços de guarda e vigilância que empregam hoje em São Paulo entre 80.000 a 100.000 pessoas, com registro em carteira, (Informação obtida junto à Polícia Federal). Oficiosamente, fala-se também de mais 50.000 empregos que existem a margem da legislação.

A legislação normativa sobre o assunto data de 1983 e prescreve, sobre os quadros de pessoal, que todo vigilante tem necessariamente que ser preparado para suas funções, em cursos especialmente criados para esse fim. Há em São Paulo; 23 cursos de formação de guardas e vigilantes; cursos que são inspecionados pela Polícia Federal. Exige-se dos candidatos diploma de curso primário.

Em quinze dias, período de duração dos cursos, estão os alunos habilitados para o trabalho. Os cursos são de treinamento para uso de armas de fogo. Os instrutores, conforme preve a legislação, são indivíduos que legalmente foram habilitados ao uso de armas. Por isso nas escolas funcionam como instrutores muitos militares reformados.

Quanto ao perfil desses trabalhadores sabe-se que entre eles predominam nordestinos com idade entre 20 a 25 anos.

São no total 105 empresas organizadas que vendem guarda e vigilância na cidade de São Paulo. Excluídas as maiores que transportam dinheiro para o sistema bancário a Brinks, Transvalor e Protege. Dentre as 105, há quatro consideradas grandes sendo que a maior emprega 10.000 pessoas e tem sua própria escola preparatória com sede em Guarulhos.

Quanto as perspectivas de ganho nestas atividades foi possível saber que uma empresa considerada pequena com 238 empregados podia faturar entre 3 a 4 milhões de cruzeiros mensais (setembro de 1990)

Afinal de que fenômeno se trata. É isto tudo da natureza da urbanização capitalista?

Nesse sentido vale assinalar que nasceu e se institucionaliza rapidamente em São Paulo uma indústria da segurança que se realiza do ponto de vista econômico como atividade privada, de guarda e vigilância. O problema a ser compreendido talvez seja:

1º) de verificar como no Estado, entendido aqui como esfera de administração pública destinada a cuidar da segurança pública, foi sendo aberta uma lacuna para privatização dessas funções;

2º) como nasceu e desenvolveu-se a necessidade do social da segurança privada.

Em princípio cabe indicar que no capítulo referente a segurança o poder público jamais deixou de investir e que nos últimos 8 a 10 anos o poder executivo tem sempre cuidado de aumentar o efetivo policial e aumentar o número de viaturas policiais. E por outro lado, do ponto de vista da demanda social a necessidade mais premente que as pesquisas de opiniões colocam para a administração pública tem sido também a necessidade de segurança. Há por isso um aparente paradoxo enquanto a segurança pública e a segurança privada aumentam, aumenta a insegurança que constitui a própria demanda por segurança.

Trata-se de um processo que parece explodir a cidade. O que implicaria também na implosão do poder pois que no limite diante da morte a vida se eleva. Não se trata de um pensamento romantico. Veja-se algumas das tragédias que revelam esta implosão: cinquenta e três milhões de brasileiros passam fome; milhões são analfabetos; há milhões de crianças abandonadas pelas ruas, há os sem terra, os sem tetos... Do que

resulta um confronto maior do que o Estado presumidamente é capaz de suportar, tanto que no Brasil há correntes de opinião que se debatem pela pena de morte.

No entanto, em meio ao que parece uma "guerra civil" a vida se eleva lá nos subterrâneos pela organização nacional dos meninos de rua, organização nacional dos sem terra e dos sem tetos.

Arrisco-me a interpretar o problema que comecei discutir, a partir da materialidade urbana, colocando-o como problema que atinge o psiquismo social que agora está perpassado pelo medo, como sentimento que cresce na razão inversa ao prazer da vida social, do qual o urbanismo policial é apenas forma. O conteúdo do drama está diariamente nas manchetes dos jornais metropolitanos. De um drama cujos atores reais e virtuais não são apenas os guardas e vigilantes mas todos os habitantes da metrópole; resta para cada um a incognita de saber se como vítima ou como algoz.

Ambiente y Territorio

DEUDA EXTERNA POR
LA NATURALEZA DE UN NEGOCIO
CON EXCLUSIONES

CLAUDIA NATENSON · PATRICIA SOTO
HORTENCIA CASTRO · JUAN CARLOS TERA
LUIS M. GEROSI
Escuela de Geografía, UFRJ

INTRODUCCION

La preocupación ambiental en esta generación responde a la sociedad industrial que surge tras la revolución científica, tecnológica, geográfica, biológica, química, física y astronómica, y a la conciencia de la finitud de los recursos naturales. La idea de los años 70 es considerar a partir de una perspectiva sistémica la totalidad de las interacciones espaciales, ecológicas, económicas, políticas, culturales, etc., en un "sistema" de interacción complejo en el que el espacio es un elemento activo y dinámico, y no un "contenedor" pasivo de los fenómenos. En los años 80 se profundiza la preocupación por la calidad de vida, la sostenibilidad y el desarrollo humano, y se comienza a hablar de "desarrollo sostenible" y "calidad de vida". En los años 90 se profundiza la preocupación por la sostenibilidad y el desarrollo humano, y se comienza a hablar de "desarrollo sostenible" y "calidad de vida". En los años 90 se profundiza la preocupación por la sostenibilidad y el desarrollo humano, y se comienza a hablar de "desarrollo sostenible" y "calidad de vida".

Los objetivos de esta publicación son proporcionar a los estudiantes de Geografía y a los investigadores interesados en el tema un espacio de discusión y reflexión sobre los temas tratados en el libro. El libro es un aporte a la discusión sobre el tema y a la reflexión sobre los temas tratados en el libro.

DEUDA EXTERNA POR CONSERVACION: LA NATURALEZA DE UN NEGOCIO CON EXCLUSIONES¹

CLAUDIA NATENZON - PATRICIA SOUTO
HORTENSIA CASTRO - JUAN CARLOS RIMA
LUIS M. GEROSI
Instituto de Geografía UBA

INTRODUCCION

La preocupación ambientalista está plenamente instalada en la sociedad. Problemas que antes eran caratulados como económicos, sanitarios, geográficos, hidráulicos o urbanos, hoy se abordan con conceptos, nociones y encuadres definidos desde una perspectiva ecológico-ambiental. Lo que en los años 70 se comenzó a perfilar y en los 80 se debatió intensamente en la búsqueda de una caracterización epistemológica propia en lo académico ², en una "batería" de instrumentos técnicos adecuados en lo económico ³ y de respuestas sociales - institucionalizadas o no - en lo político ⁴ en la década de los 90 va conformando formas nuevas de encarar problemas de larga data. Una de estas nuevas vinculaciones es la que en este último quinquenio ha aparecido periódicamente en los medios masivos de comunicación y en las revistas especializadas como "canje de deuda por naturaleza" o "conservación por deuda", refiriéndose a la posibilidad de cancelar parte de la considerable deuda externa de cada uno de los países latinoamericanos colocando una parte de su territorio fuera del circuito productivo, con determinadas interdicciones al uso y bajo un manejo conservacionista.

Los objetivos de esta propuesta incluyen especies en vías de extinción, bosques y selvas "virgenes", cabeceras de cuenca y, en general, todos los elementos de un territorio que caen dentro de la definición de *recursos naturales*: en tanto son *no producidos* (de allí su cualidad de naturales) y en cuanto poseen *potencialidades* que a

futuro podrían resultar en usos significativos para la sociedad, a los cuales se puede recurrir.

En su oportunidad hemos discutido acerca de algunas de las limitaciones que presenta la noción de recursos naturales y la suplantación -histórica- de esta noción por la de materias primas, con lo cual se "naturaliza" -despoja de su historicidad y por ende, absolutiza- un proceso, una acción de índole eminentemente social, la acción concreta de recurrir mediante el trabajo humano "... a un valor de uso acorde al sistema de necesidades socialmente definido (histórica y localmente) tanto a nivel general, un modo de producción dado, como particular, una formación económico-social determinada..." Cuando esta acción concreta de recurrir "...se produce sobre un conjunto de existencias naturales (natural-sociales) nos encontramos con la acción concreta de un sujeto (colectivo o individual), acción que implica que se sitúa en primer lugar, es decir que pasa a tener valor de uso. Este paso de la potencialidad indeterminada a la objetivación de un valor de uso concreto, marca el paso de los 'recursos naturales' (en nuestro discurso ya son natural-sociales) a las materias delimitadas-valorizadas en primera instancia".

"Desde el punto de vista de las determinaciones del modo de producción capitalista la valorización de un objeto (es decir su constitución como valor de cambio) depende de cada ciclo de rotación del capital en forma individual, y éste del lugar que el mismo ocupe en la circulación a escala del capital social en su conjunto. Esto significa que el carácter natural-social, de otra forma, la ubicación entre el capital fijo desvalorizado más los objetos producidos e incorporados como valores en el intercambio bajo la forma de mercancías por un lado y la supuesta naturaleza no producida por el otro, define la especificidad de estos objetos en cuanto a la cantidad de valor socialmente acumulado en ellos; ya sea éste el resultante de procesos inmediatos (acción del trabajo vivo), mediatos (trabajo muerto materializado en una herramienta, máquina o condiciones generales: medio de consumo colectivo, infraestructuras, etc.) o finalmente 'exteriores' al proceso productivo (externalidades no computadas en el cálculo económico; desde la modificación de una cubierta vegetal por sobrepastoreo, hasta la contaminación global atmosférica). Por lo tanto estos objetos son siempre en particular materias primas (objetos primarios) como condición de cada proceso de rotación (valorización del capital) en forma individual y materias-objetos de trabajo, valores de uso en general, para el capital a escala social." ⁶

En este contexto, el "canje de deuda por naturaleza" puede interpretarse como una forma novedosa de realizar esta suplantación, una "vuelta de tuerca" de este proceso en la cual aparentemente sí se estaría hablando de recursos naturales en el sentido de la definición que diéramos anteriormente -no producidos, potencialmente valorizables-. Aquí lo que se conserva es primero, la "naturalidad" en sí de esos elementos, y segundo, su disfrute futuro por parte de la sociedad -toda la sociedad-como tales, es decir, como "recursos naturales".

Pero desde nuestro punto de vista lo que se conserva intangible no son los recursos naturales en sí sino su uso futuro como materias primas - apropiados, recurridos, valorizados- por parte de algunos sectores de la sociedad. En realidad, aún cuando la valorización corresponde al futuro, esta conservación de hoy implica la apropiación de ese territorio y todo lo que en él se localiza a través de las restricciones a usos actuales que están realizando otros sectores de la sociedad diferentes a aquellos que proponen/imponen las restricciones.

A partir del encuadre que acabamos de esbozar, a continuación se detalla en qué consiste el mecanismo de canje propuesto, se analizan algunos aspectos subyacentes al proceso de canje (que no son explicitados por quienes realizan la propuesta) y se dejan planteados algunos interrogantes que nos surgen tanto de la información disponible como del análisis de sus implicancias, en una primera aproximación a esta problemática.

I. UN NEGOCIO PARA TODOS

Para que se produzca el proceso de canje, es necesaria la concurrencia de un organismo internacional conservacionista con interés en lograr la conservación de algún elemento presente en determinado territorio. A su vez el país al cual pertenece ese territorio debe tener un rasgo esencial, el de ser deudor en condiciones de subdesarrollo.⁷ En términos financieros internacionales son países caracterizados como insolventes.

El organismo internacional conservacionista se asocia con un organismo equivalente a nivel nacional, y es el que, en principio, tiene la iniciativa, definiendo el objeto a conservar, entre los que se puede encontrar:

- un área (bioma, ecosistema) en donde se conservan tanto los elementos bióticos y abióticos como los procesos y las interrelaciones del mismo;
- una especie, en donde el territorio está referido al ciclo vital de la misma;
- un proceso significativo desde el punto de vista de la producción o la calidad de vida de un determinado asentamiento humano. Por ejemplo, proteger las altas cuencas.

La propuesta del organismo internacional puede estar dirigida, además, a la reversión de determinados procesos valorados como negativos para cierta sociedad, tales como la contaminación o la erosión.

En todos los casos, sea cual fuera el objeto en cuestión, éste tiene siempre una definición territorial. Si se trata de un bioma, el territorio aparece como un objeto conservable en sí mismo. Para el resto de los casos, el territorio se presenta como un soporte.⁸

Una vez establecido el objeto/objetivo de la organización conservacionista se inician las negociaciones con las otras dos partes involucradas: el gobierno del país deudor y la banca acreedora.⁹ Estos llegan a la mesa de negociaciones con diferentes expectativas. El país deudor cambia su deuda a mediano plazo y en moneda extranjera con el acreedor externo por una deuda con la organización conservacionista local a largo plazo y en moneda nacional, lo cual le permitiría ahorrar divisas y reforzar probables proyectos de conservación para su territorio. Por su parte, los bancos acreedores consiguen recuperar parte de los intereses de sus préstamos considerados incobrables.¹⁰

Esta convergencia de intereses tiene su explicación en la crisis que las relaciones financieras internacionales sufrieron a partir de 1982. Es en ese momento cuando México declara unilateralmente la moratoria en el pago de los intereses de su deuda externa frente a la negativa de la banca acreedora para el otorgamiento de nuevos préstamos. Los planes de ajuste económico iniciados por los gobiernos de los países latinoamericanos a partir de esta situación, sumados a la generalización de las preocupaciones ecologistas de los países desarrollados contribuyen a reforzar dicha concurrencia de intereses.

Establecido el acuerdo, el organismo conservacionista internacional compra títulos de la deuda en el mercado secundario a un valor muy inferior al nominal. Los fondos para esta adquisición provienen de fundaciones que captan aportes de empresas privadas, entre las cuales se encuentran algunos de los bancos acreedores; por ejemplo, "(...) un rol primordial en [el] acuerdo con Bolivia lo jugó Conservación Internacional, una organización con sede en Washington y que actúa a través del Banco de Inversiones Citicorp, a su vez subsidiario del Citibank..."¹¹

Estos títulos son intercambiados con el gobierno del país deudor a un valor superior al del mercado secundario mediante distintos mecanismos. Por ejemplo, para el caso de Costa Rica "... se trata de involucrar a un donante que compre la deuda oficial en dólares de los bancos privados, con un descuento (que ronda actualmente el 75 por ciento) y devolviéndosela al gobierno a través de una fundación a cambio de bonos que paguen intereses a su valor total en moneda nacional. Este dinero debe utilizarse para la conservación, por ejemplo en la compra y protección de los bosques amenazados de extinción..."¹²

La inversión inicial pone en acción el proceso conservacionista mientras que los fondos restantes que se vayan obteniendo se utilizarán en la promoción de nuevas inversiones acotadas por los términos del acuerdo establecido.¹³ En el caso de Bolivia "(...) se creó un fondo equivalente a 250.000 dólares en moneda local para la administración conjunta del área. Según Pingree, lo que es crucial para las perspectivas a largo plazo del proyecto es que 'se fomente la capacidad del sector privado para actuar como catalizador de la acción gubernamental'..."¹⁴

De esta manera, al concluir la transacción, todos han salido beneficiados...

II. UNOS POCOS EN EL NEGOCIO

Pero si se realiza un análisis más detallado de los sectores involucrados en este mecanismo se observan los intereses y objetivos implícitos de cada uno de ellos.

El país deudor, además de hacerse cargo del canje¹⁵ de los títulos de la deuda, aporta parte de su territorio al que se le dará un uso específico.¹⁶

Como consecuencia de la instauración de nuevas áreas dedicadas a la conservación se generan conflictos en la población local residente en el área y/o que se abastece de ella para su supervivencia. Según A. Umaña (Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minería de Costa Rica), la solución a estos conflictos sería "... ofrecer a los pobres una alternativa de desarrollo rural integrado¹⁷ utilizando para ello los fondos destinados a pagar parte de los intereses de la deuda; lo cual además de cumplir la función de atenuar o acotar conflictos con minorías locales. Algunas veces, estas comunidades locales son responsabilizadas por la "depredación" de la naturaleza. De hecho el propio Umaña señala que "...cada vez más la gente pobre de todo el país, sin alternativas económicas debido a la crisis, se dedica a talar los bosques para pastorear al ganado e invade los parques nacionales en busca de minerales y sustento..."¹⁸ También "...para Konrad von Moltke, la cuestión del Amazonas sólo se solucionará cuando los habitantes del lugar se pongan de acuerdo y decidan sobre la necesidad de no continuar las depredaciones de la zona..."¹⁹

Otro conflicto que entra en juego al producirse el "canje de deuda por naturaleza" se refiere a la autodeterminación del estado nacional sobre su propio territorio, tal como queda demostrado en el caso de Bolivia ya que "... el acuerdo desencadenó muchas discusiones y resistencias de la oposición política del país, que acusaba al gobierno de regalar sus tierras al punto de lograr que la Cámara de Diputados demorara las negociaciones y se abocara a estudiar los aspectos legales de la misma..."²⁰

La implementación de este mecanismo en los países deudores a su vez satisface los intereses de ciertos **grupos ecologistas** apoyados por una buena parte de la población (en especial de clase media y alta), que aluden a la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras, utilizando un discurso generalizador mediante el cual se responsabilizaría por igual a diferentes sectores sociales.²¹

Así, las organizaciones ecologistas y conservacionistas apelan en sus discursos a argumentos éticos ("todos somos responsables") y cientificistas. Tal es el caso de Speth cuando sostiene que "...la estabilización de las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono constituyen un imperativo; [científicos y funcionarios de los países industrializados] recomendaron la rápida adopción de medidas tendientes a limitar las emisiones de dióxido de carbono, el 20% o más de las cuales provienen de la deforestación (...). Estos planes también suponen que los países industrializados reduzcan las tasas exorbitantes de consumo de combustibles fósiles, aunque ese es otro problema..."²²

De esta manera puede verse cómo se sesga el campo de análisis de la problemática justificando, a través del discurso y de las hipótesis de las ciencias fáctico-naturales, medidas de intervención sobre una realidad planteada como determinista. El mismo Speth señala que "...por un accidente histórico y geográfico, los principales países deudores son también los lugares donde se produce la vasta deforestación mundial que está contribuyendo al aumento de la temperatura mundial".²³

En el ejemplo anterior las argumentaciones resultan algo simplistas y lineales. Pero existen otras planteadas con un grado mayor de complejidad. Por ejemplo, las organizaciones conservacionistas fomentan la necesidad de preservar determinadas áreas con la finalidad de proteger la variedad genética entre especies en función de incrementar la cantidad y calidad de los alimentos, los productos medicinales y diversas materias primas para la industria.

En un estudio realizado por EARTHSCAN (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, asociado al PNUMA -Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-, al Banco Mundial y a la WWF, entre otros) se comenta que: "... la vida silvestre y los recursos genéticos silvestres han hecho grandes contribuciones a la agricultura, la medicina y la industria. Pero sólo un 1% de las 250.000 especies vegetales más evolucionadas han sido estudiadas con alguna profundidad. Las especies están extinguiéndose a un promedio de una por día, de acuerdo a algunas estimaciones. Este promedio está aumentando: un millón de especies podrían haber desaparecido para el año 2000. ... Los recursos genéticos silvestres otorgan mayor resistencia a los cultivos frente a enfermedades, pestes y condiciones climáticas extremas."²⁴

Estos argumentos científicos presentan una manifestación económica, que se traduce en las siguientes cifras:

- los desarrollos en recursos genéticos (que otorgan mayor resistencia a los cultivos) valen al menos 700 millones de dólares anuales en U.S.A. solamente.
- las ventas anuales en medicinas "verdes" en las naciones desarrolladas valen más de 40 mil millones de dólares.²⁵

Entonces, teniendo en cuenta que "... el 60% de las especies del mundo se concentran en un 6% de su superficie, en las regiones tropicales"²⁶, precisamente en aquellos países del Tercer Mundo con una importante deuda externa que implica una mayor presión sobre su ambiente natural, se afectaría la posibilidad de obtención de ganancias por parte del "complejo eco-industrial"²⁷ De ahí que el denominado "canje de deuda por naturaleza" se podría convertir en una manera de garantizar la preservación del banco genético, sustentando la posibilidad de nuevas investigaciones y ganancias por parte del citado complejo.

Así, para el caso de la industria farmacéutica si se consideran "... las drogas derivadas de plantas y animales (ya sean prescritas o de venta libre), las ventas comerciales alcanzan 20 mil millones de dólares para 1980 en U.S.A. solamente. Si se considera el resto del mundo desarrollado esta cifra se duplica." Se adquiere una noción de la magnitud de estos datos al compararlos con los montos de la deuda externa de algunos países que se encuentran involucrados potencial o efectivamente en el proceso de canje: Argentina, 60 mil millones de dólares; Venezuela, 35 mil millones de dólares; Costa Rica, 37 mil millones de dólares.²⁸

La importancia económica de las especies silvestres adquiere mayor relevancia en el caso de las industrias productoras de materias primas primarias. El ejemplo más significativo podría ser el de la industria química, la cual globalmente maneja 300 mil millones de dólares anuales. La mayor parte de los insumos de los que se abastece provienen del petróleo. Existe un fuerte incentivo hacia su reemplazo por productos químicos derivados de especies silvestres. Uno de los motivos principales es la reducción de costos que este cambio implica. Otra motivación se deriva de la posibilidad de creación de nuevos productos.²⁹

Para el caso de la industria maderera, en el ejemplo del "canje de deuda por naturaleza" que involucra a la reserva El Beni, "el programa boliviano de manejo sostenido de los bosques podrá contar con el apoyo inicial de 1.260.000 dólares provistos por la Organización Internacional de Maderas Tropicales, según un informe avalado por Nature Conservancy y por W.W.F."³⁰

Mientras que los ejemplos anteriores muestran la cara económica del denominado "complejo eco-industrial", el aspecto legitimador de esa lógica empresaria estaría desarrollado por las Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.) conservacionistas, a través de transformar la necesidad de preservar la naturaleza (y con ella, la diversidad genética) en una noción de sentido común, que oculta el eje esencial de esta propuesta: crear nuevas condiciones propicias para la realización de negocios inherentes a aquella lógica.³¹

Por ejemplo, la reciente campaña de difusión de la Fundación Vida Silvestre Argentina (F.V.S.A.) señala que "...más de cuatrocientas especies de la flora y fauna silvestres argentinas se encuentran en peligro de extinción. Un problema más serio de lo que parece, ya que en muchos casos son plantas y animales que, además de alimentarnos, nos proporcionan medicinas y materias primas indispensables para la elaboración de innumerables productos industriales.(...) Es necesario que tomemos conciencia de los muchos peligros que amenazan a las especies de la flora y fauna silvestres argentinas. Y que lo hagamos hoy. Porque, después de todo, los problemas de cada una de ellas son también nuestros problemas".³²

Este planteo se comprende mejor si se tiene en cuenta que entre las empresas que apoyan económicamente a esta O.N.G. local, asociada a la U.I.C.N. y a la W.W.F., se

encuentran: Morgan Guarantee Trust, Chase Manhattan Bank, Fundación ESSO, Isaura, Nestlé, Shell, Agroimpulso-Compañía Química, Astra, Ceras Johnson, Pérez Companc, Techint, Occidental Petroleum y Total-Austral, entre otras.

III. A MODO DE CONCLUSION

A lo largo del trabajo hemos tratado de analizar la relación existente entre, por un lado, una lógica empresarial basada en la obtención de ganancias a partir de la utilización de la naturaleza y de su diversidad genética; y por otro lado, una situación de subdesarrollo en las que se encuentran los países deudores.

Una nueva forma de manifestación de esta relación estaría dada por el mecanismo de "canje de deuda por naturaleza", el cual se encuentra legitimado por las organizaciones ecologistas a través de su discurso ético y científico.

Dentro de este planteo no todos los sujetos involucrados conceptualizan de la misma manera al objeto de la relación: el territorio, en un sentido amplio. Los empresarios, en función del proceso productivo que ellos conducen, se interesan por las potencialidades que tienen como materias primas los llamados recursos naturales. Las O.N.G., más allá de su intencionalidad, al presentar a los recursos naturales como **Naturaleza** -es decir, carente de valorización- y no como **materias primas potenciales**, son funcionales primero a los empresarios, en cuanto garantizan la apropiación futura de esos elementos, y segundo al capital financiero internacional, en cuanto garantizan el recupero, aunque sea parcial, de parte de los intereses de los préstamos otorgados. En cuanto al Estado nacional el objeto en cuestión es visualizado como un instrumento coyuntural que aliviaría en parte la presión de su deuda externa y que por otro lado, le permitiría llevar adelante un proyecto conservacionista con consenso generalizado en la población; y, en última instancia, coadyuva a garantizar y reforzar la rentabilidad de procesos futuros de apropiación-valorización.

Por nuestra parte, se nos plantean además otros interrogantes acerca, por un lado, de la continuidad de este "contrato", tanto por los vaivenes políticos a los que están sujetos nuestros países como por la disponibilidad futura de fondos que lo hagan viable; por otro, acerca de los beneficios reales que obtendrán las mayorías que conforman -por lo menos en la Historia- el soporte social de nuestras naciones latinoamericanas: sus pueblos, en nombre de los cuales y en beneficio de quienes se pretende llevar adelante propuestas como la que aquí analizamos; y, en definitiva, los grandes ausentes, tanto en la negociación como en sus beneficios, son las comunidades locales más pobres (aborígenes, trabajadores, campesinos) que viven en estos territorios y se sustentan de ellos.

NOTAS

- ¹ Agradecemos a Pedro Tsakumagkos, por sus comentarios y aportes a este trabajo.
- ² Nos referimos a los debates sobre, por ejemplo, el alcance del concepto de medioambiente, a la pertinencia de aplicar las herramientas de la Ecología a las Ciencias Sociales, a la posibilidad de reconocer los vínculos "entre" Naturaleza "y" Sociedad.
- ³ Desde cuestiones tales como la cuantificación de los recursos naturales en términos monetarios; pasando por la aplicación del análisis costo-beneficio y del concepto de externalidades como formas de incorporar "la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo"; hasta las evaluaciones de impacto ambiental como fórmulas que cuantifiquen el costo de las modificaciones que las obras de ingeniería producen en el patrimonio natural.
- ⁴ Se incluye aquí desde el debate sobre qué instancia gubernamental debe hacerse cargo de los problemas ambientales hasta la fuerza política de los partidos verdes y del movimiento ecologista en general, y su valor en las transformaciones sociales de la actualidad.
- ⁵ NATENZON, C., TSAKUMAGKOS, P. y ESCOLAR, M. "Algunos límites ideológicos, conceptuales y económicos del discurso ecológico-ambiental" En: Yanes, L. y Liberali, A. *Aportes para el estudio del espacio socio-económico II* Ed. El Coloquio Bs.As. 1988. (197)
- ⁶ NATENZON, C., TSAKUMAGKOS, P. y ESCOLAR, M. *ibid.* (197-198) No se incluyen las citas presentes en el texto original.
- ⁷ Sin entrar en la larga discusión sobre el marco referencial y las escuelas que utilizan o critican el término, debemos aclarar que cuando caracterizamos a estos países como "subdesarrollados" nos referimos a una situación económico-social que podría tener un "desarrollo" diferente; y que desde el punto de vista del estado nacional presenta limitaciones en su autodeterminación.
- ⁸ MORAES, Antonio C.R. y DA COSTA, Wanderley M. *Geografía crítica. A valorizacao do espaco*. Sao Paulo. HUCITEC. 1987. Cap. 8: A valorizacao do espaco (121-147).
- ⁹ Hasta la fecha, estas operaciones se realizaron exclusivamente con bancos privados, si bien hay proyectos de incorporar a los organismos multilaterales de crédito en estas transacciones. Así, por ejemplo, "las principales organizaciones del medio ambiente en los Estados Unidos están presionando en el Congreso para que se apruebe una ley que estimule a los entes financieros internacionales tales como el Banco Mundial a que experimenten con este tipo de transacciones, las cuales podrán expandir estos nuevos intercambios de la deuda versus proyectos conservacionistas". (WALSH, John. "Bolivia amortiza su deuda con el conservacionismo." En: *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 7. N° 23. (80-82). Julio de 1988.
- ¹⁰ La categoría de "incobrable" queda encuadrada por el mismo banco acreedor al previsionar, es decir contabilizar como probable pérdida, una parte del préstamo otorgado.
- ¹¹ WALSH, John. "Bolivia amortiza su deuda con el conservacionismo." En: *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 7. N° 23. (80-82). Julio de 1988.

- ¹² "Comunicado de prensa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (UICN)" En: *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 7. N° 23. (82-85). Julio de 1988.
- ¹³ Para el caso de Costa Rica, este canje "no sólo financiará proyectos de conservación sino también de educación y microempresas". (INGOUILLE, Francisco. "Canjes de deuda por naturaleza." En: *Apertura*. N° 25. [108-110]. MAYO/JUNIO DE 1990.)
- ¹⁴ WALSH, John. op. cit.
- ¹⁵ Hablamos de canje y no de compra de los títulos por parte del país deudor en tanto es una compra condicionada; es decir, con restricciones sobre el uso dado a los fondos.
- ¹⁶ El territorio es necesariamente de jurisdicción gubernamental, pero puede ser de dominio público o privado. (NATENZON, Claudia. "Propiedad, dominio y jurisdicción de las áreas naturales protegidas en Argentina, con especial referencia a los P.N." En: *Encuentros de Geógrafos de América Latina II*. Montevideo, 1988.
- ¹⁷ UMANA, Alvaro "Costa Rica amortiza su deuda con árboles" en *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 7 n° 23 julio de 1988 (78-79)
- ¹⁸ Ibidem
- ¹⁹ En: *Página 12*. Konrad von Moltke. "Nunca tuvimos problemas con la soberanía" 2-6-1990.
- ²⁰ *Página 12*. "Oro por espejitos?" 02/06/90.
- ²¹ Por ejemplo, la reciente campaña de difusión lanzada por la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) afirma "si seguimos arriesgando la vida de otras especies, estaremos arriesgando nuestras propias vidas y lo que es peor, las vidas de las generaciones que nos sucedan (...); [especies] que si llegaran a desaparecer, alterarían el complejo y delicado sistema ecológico del cual usted, nosotros, todos formamos parte" (*Página 12*, 2/6/1990). Ello no invalida, sin embargo, la existencia de ciertas O.N.G. conservacionistas que crean de buena fe en la necesidad de "defender la naturaleza" y que no responden directamente a los intereses de la lógica empresarial; lo mismo puede decirse de la población que cree y apoya aquellos principios.
- ²² SPETH, James. "Negociando el futuro: el alivio de la deuda y la protección del clima." En: *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 8. N° 28 (88-89). Setiembre de 1989. (el destacado es nuestro)
- ²³ SPETH, James. *ibid.* (el subrayado es nuestro).
- ²⁴ EARTHSCAN *Wild Genetic Resources*. Washington, october 1982 (pag.3)
- ²⁵ EARTHSCAN. *ibid.* (pág. 3).
- ²⁶ INGOUILLE, F. op. cit.(pág. 108)
- ²⁷ Nos referimos a las industrias que obtienen beneficios particulares al proveer tecnología para neutralizar los problemas sociales generados por otras industrias que "socializan" sus costos

(externalidades). "El complejo eco-industrial que se está expandiendo rápidamente obtiene ganancias de dos maneras: en el mercado directo, donde se producen (...) los bienes para el consumo privado, por otro lado ahí donde [la] contaminación debe ser controlada con técnicas de control financiadas por el público ." (ENZENSBERGER, H. M. "Crítica de la ecología política." En: *Economía política de la ciencia*. Rose, H. y Rose, S. (comp.).[247-248]. Nueva Imagen.) Esta caracterización realizada para los países desarrollados puede ampliarse a la sobreexplotación/subexplotación de las materias primas en los países subdesarrollados, en una tercer forma de obtener beneficios a través de la industrialización de productos "verdes".

- ²⁸ EARTHSCAN, op. cit. pág. 24.

Se adquiere una noción de la magnitud de estos datos al compararlos con los montos de la deuda externa de algunos países que se encuentran involucrados potencial o efectivamente en el proceso de canje: Argentina, 60 mil millones de dólares; Venezuela, 35 mil millones de dólares; Costa Rica, 37 mil millones de dólares.

- ²⁹ EARTHSCAN. op. cit. pág. 27.

- ³⁰ *Página 12*. pág. 2 y 3 del Suplemento Futuro. 2/6/1990.

- ³¹ No es el caso de desarrollar aquí los límites que tiene esta lógica, en particular qué pasa con la población condicionada en sus propias actividades económicas.

- ³² *Página 12*. F.V.S.A. 30/10/1990.

CUENTAS DEL PATRIMONIO NATURAL O INDICADORES ECONOMICO-TERRITORIALES. ANALISIS Y PROPUESTAS DESDE LA ECONOMIA POLITICA

PEDRO TSAKOUMAGKOS
Departamento de Geografía UBA

Estas notas han sido preparadas sobre la base de los textos "Economía política de las cuentas del patrimonio natural" (Tsakoumagkos, 1990 A) e "Indicadores económico-ambientales para las cuentas nacionales" (Tsakoumagkos, 1990 B).

Estos textos integran el volumen "Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América latina y el Caribe", CEPAL, Santiago de Chile 1991. En este volumen el lector encontrará amplias referencias bibliográficas.

I. CARACTER GENERAL DE ESTAS NOTAS

El patrimonio de un país o región refiere a la idea de legado o heredad. Pero también a la idea de un acervo de bienes materiales o inmateriales que están disponibles o accesibles para el conjunto de las personas que integran ese país o región. Así pues, se habla de patrimonio: territorial, urbanístico, arquitectónico, cultural, institucional o -incluso- político.

El término *patrimonio natural*, sin duda, se vincula al de *patrimonio territorial*. Sin embargo, el calificativo de *natural* proviene de la dicotomización naturaleza-sociedad.

En efecto, el *patrimonio natural* de un país sería la totalidad del *medio ambiente* y los *recursos naturales*; como aquellos componentes y funciones de la naturaleza (excluyendo de ella a la sociedad), no mediada o escasamente mediada por la sociedad.

Este sería el conjunto de bienes naturales que nuestra generación ha recibido como legado de las que nos precedieron y que debe cuidar para las que nos seguirán. Como se verá más adelante, el *patrimonio natural* puede referirse a un conjunto más recortado, el de todos o algunos de los recursos naturales.

Sobre esta base, algunos países comenzaron a llevar desde ya hace algunos años, los llamados *Inventarios del Patrimonio Natural*. Es decir, registros en términos físicos de acuerdo con una diversidad de clasificaciones. Estas clasificaciones van desde aquellas basadas en las ciencias naturales, hasta las que utilizan la taxonomía propia del uso productivo del territorio.

Además, surgió la propuesta de llevar una *Contabilidad del Patrimonio Natural*. Cuentas, al estilo de las cuentas nacionales de flujos, que suponen un registro en términos monetarios y que permitirían -de lograr el diseño del método apropiado- colocarlas "en el mismo terreno": Ello implica la necesidad de un criterio de valuación -el "precio" pertinente- y otra serie de requisitos metodológicos importantes.

La bibliografía referida al diseño e implementación de CPN (*Cuentas del Patrimonio Natural*) incluye una diversidad tal de enfoque y modos de encarar dicha cuestión, que queda justificado el carácter analítico-conceptual de las notas que aquí presentamos y que reúnen los pasajes fundamentales de una argumentación que desarrollamos en los textos arriba mencionados. Debido a dicho carácter, conviene aclarar que utilizamos el término *valor* en este texto con un sentido acotado a su significado económico.

II. PERTINENCIA DE LA ECONOMIA POLITICA RESPECTO DE LAS CUENTAS DEL PATRIMONIO NATURAL EN TERMINOS MONETARIOS

Lo que coloca de modo concluyente la cuestión de las CPN en el terreno de la economía política es -precisamente- la idea de su elaboración en términos monetarios y su conexión o inclusión en el sistema de CN (Cuentas Nacionales).

En efecto, el objetivo de estas últimas, referido a la medición del nivel de la actividad económica y a su composición por ramas o su distribución, no es el mero resultado de un consenso pragmático.

Su carácter de registro empírico del conjunto de las transacciones en los mercados de un país o región en un período dado es, al fin y al cabo, el reflejo del hecho -correspondiente al capitalismo como forma superior, dentro de las sociedades basadas en la producción y circulación de mercancías- que estas últimas devienen en forma generalizada de la riqueza social.

Más aún, la contraposición entre el objeto útil que es una mercancía, por un lado, y su valor, por el otro; alcanza su máximo desarrollo en el capitalismo. A su vez, el dinero -en esas condiciones- es la forma general y objetivada del valor.

De modo que los registros monetarios como el que nos ocupa, presentar necesariamente un doble aspecto. Por un lado, existirá una contradicción entre la identidad de la riqueza (con su forma general y objetivada en el dinero) y la diversidad de la riqueza social como infinita variedad de objetos de uso adecuados al sistema de necesidades socialmente determinado. Por el otro, tales contradicciones, en cada ocasión que se hagan evidentes, reflatarán -desde el fondo olvidado por el pragmatismo- a los debates más sustantivos de la historia del pensamiento económico. Las mercancías, en tanto objetos adecuados a la satisfacción de necesidades humanas, constituyen una infinita variedad de cualidades inconmensurables entre sí. Ahora bien, en este caso el centro de la *problemática ambiental* es el de detectar y contrarrestar un tipo particular de modificaciones de esas cualidades.

A su vez, el valor o sustancia del valor de cambio, se basa en una relación cuantitativa entre las mercancías, lo que equivale a decir que la mensurabilidad es su *conditio sine qua non*. Por otra parte, considerando que en el capitalismo los procesos de producción adoptan la forma de procesos de valorización, a escala del capital total y a escala de los ciclos de rotación de capitales individuales, se presenta un aspecto complementario del anterior. Puesto que estos procesos delimitan una esfera cuyo contenido es la producción, la distribución y la circulación de los valores; nuestro problema no se reduce a la relación entre el valor y las cualidades de los objetos útiles, sino que previamente comprende a aquél referido al deslinde entre lo que pertenece y lo que no pertenece a la esfera del valor.

Más aún, ya que para que algo sea un valor es necesario que sea un objeto adecuado a la satisfacción de necesidades humanas; las condiciones de tal adecuación aparecen, a su vez, como un antecedente fáctico y conceptual e implican el análisis del contenido de la noción de *recursos naturales*. Es decir, el análisis de cómo y en qué medida la noción de *recursos naturales* contiene aquella adecuación.

III. ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTENIDO DE LAS NOCIONES DE RECURSOS NATURALES Y MATERIAS PRIMAS

El término *recursos naturales* aparece con el surgimiento de las tesis neoclásicas acerca del valor subjetivo. En la actualidad se ha generalizado la concepción de su *naturalidad*, basada en las perspectivas ecológico-ambientales.

En conjunto fundamentan una noción referida a la acción de recurrir a la existencia de cosas naturales, disponibles sin la producción humana. Es el mundo de las dotaciones *naturalmente* limitadas (escasez) y de las experiencias subjetivas al recurrir a ellas para satisfacer las necesidades *naturalmente* ilimitadas del individuo (utilidad).

Sin embargo, los *recursos naturales*, refieren a cosas o existencias materiales no producidas e indeterminadas por la acción social de recurrir a ellos. Mejor dicho, ocupan

el lugar que les pertenece a los objetos ya delimitados para el proceso de producción por el sujeto, pero son supuestos como cosas absolutamente indeterminadas socialmente en su condición de no producidas.

Ahora bien, si el objeto (no en su materialidad como existente sino en su constitución como objeto concreto y de conocimiento) supone la acción del sujeto, podríamos afirmar entonces que las existencias disponibles, si bien existen, precisan -sin embargo- de la acción del sujeto para constituirse en objetos.

Por lo tanto, la objetivación (y valorización en el caso del capitalismo) de potencialidades naturales, corresponde a la constitución de objetos primarios para los procesos de producción, y se contrapone con la noción de *recursos naturales*, como cosas absolutamente no producidas e indeterminadas por la acción social de recurrir a ellas.

Estas afirmaciones significan que partimos de la funcionalidad naturalizadora del uso de un concepto como el de *recursos naturales* que remite a existencias materiales definidas como a-históricas, en el sentido de que sólo puede correlacionarse una concepción del sujeto (sociedad) también a-histórico. Es la dicotomía sociedad-naturaleza que conlleva la cosificación de ambos momentos.

La sociedad y la naturaleza, ambas Naturaleza, ya existen como procesos naturales y procesos sociales que constituyen un conjunto orgánico mediado histórico-localizadamente. Este no es un objeto. En él existen potencialidades que, objetivadas por la acción social, se constituyen en objetos de uso ya realizados, adecuados a usos específicos.

No es pues el grado de naturalidad o artificialidad lo que define su carácter de objetos de uso ya realizados, aptos para satisfacer necesidades específicas. Dicha realización-objetivación ocurre cuando han sido delimitados para el proceso de producción y, en el capitalismo y en sus formaciones sociales específicas, valorizados.

El hecho de que los objetos (objetos-medios) del proceso de producción se distingan de aquellas fuerzas naturales que no ocupan ese lugar, se debe a que la especificidad del trabajo humano reside en su carácter de actividad consciente encaminada a un fin, que procede a delimitar determinadas cosas en el marco de aquel proceso, y que se constituyen en objetos para la actividad humana en él. Se transforman de objetos de uso potenciales (posibles pero inadecuados para usos determinados) en objetos de uso delimitados, realizados.

Es importante tener en cuenta que esta conceptualización es funcional, dependiendo del lugar que ocupen estos objetos de uso en los sucesivos ciclos del proceso, el que se comporten como objeto, medio o producto. Lo que aquí nos importa es aquella delimitación-apropiación que implica el paso de los agentes o fuerza o potencialidades (recursos naturales) a los *objetos de producción (materias primas objetivadas en primera instancia para el proceso de producción)*.

Los recursos naturales son recursos *natural-sociales* en el sentido de que pueden contener mediación pretérita por la actividad productiva, pero desvalorizada.

Aquellas cosas que la actividad productiva se limita a desligar de su conexión con la naturaleza, son también materiales primarios para todo proceso de producción, lo mismo que aquéllas ya mediadas por la actividad productiva. De hecho, a veces se utiliza la expresión "materia prima en pie" o "materia prima no extraída", lo que denota su **determinación desde la producción**, en tanto que delimitación-apropiación ya realizada.

Las redefiniciones propuestas nos permiten señalar que el *patrimonio natural* puede tener diversas acepciones. La confusión-suplantación contenida en la noción usual de *recursos naturales* que acabamos de comentar, se verifica también en la de *patrimonio natural*. Mencionemos, al menos dos de ellas: a) la que se refiere, en un sentido lato, a la totalidad del territorio "que nos ha sido legado" (o el *medio ambiente* y los *recursos naturales*, o los *ecosistemas* de ese territorio); b) más acotadamente, los *recursos naturales* o, según nuestra definición, las **materias primas** que llamaremos **básicas**. Podríamos utilizar el término más preciso de **medios de producción no producidos**, ya que, según nuestra redefinición, este último carácter no se contradice con su mediación social pretérita desvalorizada. Sin embargo, en nuestra propuesta final mantendremos el término *materias primas básicas* por una cuestión de consistencia del lenguaje. Con esta conceptualización, basada en un texto teórico-crítico sobre el discurso ecológico-ambiental, al que remitimos al lector (Natenzon, Escolar y Tsakoumagkos, 1988), reconsideremos nuestro tema central.

IV. UNIDAD DE CALCULO EN LAS CUENTAS DEL PATRIMONIO NATURAL Y SUSTANCIA OBJETO DE LA MEDICION

La elaboración de CPN se nos presenta como una doble posibilidad. Por un lado, como un inventario o una "contabilidad" en términos físicos; por el otro, como una contabilidad en términos monetarios. Cada una de estas alternativas supone implicancias conceptuales completamente diferentes.

Los aspectos conceptuales a que nos referimos se relacionan con una gran diversidad de materias. Sin embargo, aquí queremos ocuparnos de una sola temática específica. Cualquiera de las contabilidades a emprender supone la resolución previa acerca de la unidad de cuenta o unidad de medida común de los elementos naturales a incluir en ella.

A su vez, dicha unidad de medida remite, se considere o no explícitamente este problema, a la naturaleza de la sustancia objeto de la medición. Creemos que, en las circunstancias en que se presenta el tema de estas notas, no se trata de la verdad de perogrullo.

Si se construyen inventarios en términos físicos mediante la suma del conjunto de los componentes del *patrimonio natural* definido sobre la base de un recorte territorial, tal unidad de medida se refiere necesariamente a alguna modalidad del substrato material de los mismos. Así, por ejemplo, cuando se establece el volumen de biomasa o la cantidad total de energía con independencia de la forma en que ésta se manifiesta y de la forma de cálculo utilizada.

Nos parece que unas CPN en términos físicos así elaboradas, validarán el método adoptado en la medida en que éste se adecue a los objetivos propuestos en cada caso. Esta cuestión queda perfectamente encuadrada dentro de los instrumentos derivados de las ciencias naturales.

Sin embargo, ya que nos hemos impuesto la tarea de analizar el tema de las CPN en su relación con la economía política, existe un aspecto de una elaboración de las mismas en términos físicos que nos parece pertinente. En efecto, la diversidad de sus componentes en un cierto ámbito territorial puede ser visualizada de dos modos diferentes.

En primer lugar, son elementos componentes del universo material circunscrito en ese ámbito. En segundo lugar, pueden ser objetos útiles o susceptibles de usos específicos. Es decir, pueden ser objetos aptos para la satisfacción de necesidades socialmente determinadas.

La unificación (suma) de esos diversos componentes mediante la utilización de una unidad de medida física única, atiende al primer aspecto mencionado. El segundo aspecto, su posibilidad de ser objetos de uso para un cierto aquí y ahora, queda -permítasenos la expresión- "borrado". No queremos insinuar la inviabilidad de CPN en términos físicos (podrían permanecer las cuantificaciones físicas respetando la diversidad de los componentes considerados -sin sumarlos- o realizarse estimaciones físicas totales sobre la base de una unidad de medida común -sumándolos- de acuerdo con los resultados que se espera lograr). Lo que queremos afirmar es que las estimaciones en términos físicos, elaboradas como base para la formulación de CPN en términos económicos, necesitan partir de los objetos de uso realizados. Esto es así, porque en el proceso de producción es determinante el carácter telético de la actividad social. Y la finalidad de esta actividad se realiza sobre la base de la utilización y producción de objetos de uso. Las CPN en términos monetarios necesitan a los objetos de uso como punto de partida; por lo tanto, las cuantificaciones físicas según una medida común que abstraiga las particularidades de cada uso, servirán para una multiplicidad de objetivos, pero difícilmente se adecuen para la elaboración de CPN en términos monetarios.

Ahora bien, el cálculo de CPN en términos monetarios se basa, de todos modos, en otra unidad de medida común, el dinero, que también "borra" las cualidades específicas de cada mercancía en términos de su aptitud para satisfacer necesidades humanas. Por ello, así como es necesario partir de los objetos de uso realizados, es

también absolutamente necesario prescindir de ellos a fin de postular y cuantificar una totalidad susceptible de ser medida en términos económicos.

Este hecho nos parece tan radicalmente determinante, que nos animamos a afirmar que, aunque se utilicen unidades de cuenta ad hoc distintas a las monedas vigentes, la cuestión de fondo no sufriría modificaciones sustanciales. En efecto, esa contabilidad ad hoc debería partir, de todos modos, de "valuaciones relativas" para diferentes cualidades. En otras palabras, estas unidades de cuenta se referirían a una estructura interna en un todo semejante a una estructura de "precios relativos de cuenta".

Así pues, la elaboración de CPN en términos monetarios nos instala de lleno en la economía política, en la medida en que nos remite, explícita o implícitamente, a la discusión central de la teoría relativa a la naturaleza del dinero. Más exactamente, nos remite a la cuestión de la sustancia del valor de cambio y su manifestación en el dinero y en los precios. La centralidad de esta temática está corroborada por su presencia en el pensamiento económico a todo lo largo de su desarrollo. Lo que aquí nos interesa rescatar tiene una doble perspectiva:

a) Por un lado, que el cómputo de los componentes del *patrimonio natural* en términos monetarios debe partir de la consideración socialmente determinada de sus cualidades útiles, de acuerdo con el significado que ello tiene en un registro de transacciones mercantiles: de su condición de objetos de uso realizados.

b) Por el otro, que la utilización del dinero como unidad de medida común implica una definición acerca de la sustancia de lo que se está midiendo y, por lo tanto, la cuestión central en la elaboración de las CPN se traslada a la relación entre dicha sustancia y los objetivos por los cuales se ha emprendido tal elaboración. La teoría económica de la que se parte es, pues, la cuestión conceptual de fondo.

En la teoría del *valor subjetivo*, la sustancia del valor de cambio es una sustancia psíquica. Se basa en las cualidades útiles de las mercancías pero no está constituida por esas cualidades. La sustancia del valor de cambio es -en la versión original de la teoría- el placer-displacer experimentado por el sujeto consumidor. De otro modo, no podrían diferir las posiciones relativas de diversos sujetos para objetos idénticos. El dinero presenta el carácter unilateral de medio de cambio y los precios relativos expresan las posiciones alcanzadas por los sujetos en un momento dado, como resultado de la acción recíproca de oferentes y demandantes. Por ese motivo, los precios expresarían cuantitativa e indistintamente, por un lado, la utilidad obtenida por el sujeto hedonista; y por el otro, la escasez de objetos "naturalmente" limitados. En consecuencia, los precios -según esta teoría- corresponden a un orden fáctico y conceptual diferente al de las cualidades útiles de los objetos-mercancías.

La formulación precedente -que corresponde en lo fundamental a la de Jevons- es independiente de que la utilidad subjetiva sea considerada ordinal o cardinalmente.

En el caso de la utilidad ordinal, en la que se opta por no indagar en aquella sustancia psíquica y se pone el acento en las preferencias reveladas, la ofelimitad paretiana hace referencia -de todos modos- a una actividad subjetiva y no a las propiedades mismas de los objetos.

Asimismo, vale también para nociones tales como la del "supuesto de la maleabilidad", destinadas a superar las inconsistencias formales de la versión neoclásica. Según aquéllas, los bienes de capital son oscuramente homogéneos por ser objetos materiales. Decimos que valen igualmente las consideraciones del párrafo anterior, porque no se establece la relación entre esa materialidad "maleable" y los precios. De modo que seguimos dentro de un orden en el cual no es determinante la cualidad de uso del objeto valorizado.

El asunto no cambia si se consideran las diferentes versiones de la teoría del *valor-trabajo*. En la teoría del valor individual de Ricardo, aún cuando el valor es medido en trigo, no se trata de una referencia a la sustantividad del valor de cambio porque el cereal sólo cumple el rol de instrumento de medición. Ricardo quería, en ese caso, una medida del valor independiente de las variaciones de la tasa de ganancia y de la tasa de salarios.

Los inconvenientes asociados a la búsqueda de una unidad de medida "invariable" y los que Ricardo encontró en su segunda versión de la teoría del valor; y que fueron resueltos por Sraffa mediante su mercancía-patrón, continúan refiriendo al trabajo como sustancia del valor de cambio. Es decir, otra vez una sustancia ajena a las cualidades de los objetos de uso.

En Marx, el valor o sustancia del valor de cambio es -claramente- tiempo de trabajo abstracto. No es una teoría del valor individual, sino que la masa del valor -mediante los valores de mercado- se coagula como una fracción de aquél en los valores de uso. Estos valores de uso son el soporte material o la encarnación del valor.

Por lo tanto, ninguna de las teorías del valor nos autoriza a ver en el valor a ninguna de las cualidades útiles de los objetos. El objeto de uso y el valor aparecen unificados, pero su discriminación es inevitable para comprenderlos.

Puesto que las CPN deberían ser un "instrumento que permita apuntar a un desarrollo sustentable", es necesario considerar la relación entre los procesos de *deterioro ambiental* (como tipo particular de modificaciones de las cualidades de los objetos de uso) y los procesos de valorización que -como queda dicho- corresponden a categorías diferentes aunque conectadas. La cuestión de la "proporcionalidad" o relación técnica entre objetos de uso que no son valores y los valores mismos la consideramos en el apartado VI, como supuesto del indicador allí sugerido.

V. LIMITACIONES DEL PRECIO DE LA TIERRA A LOS EFECTOS DE LA VALUACION DEL PATRIMONIO NATURAL

Pero, a pesar de todo, por qué no podría utilizarse el precio de la tierra como criterio de valuación del *patrimonio natural*?. Como se sabe, el término *tierra* -expresión clásica con la que se designa a todas aquellas fuerzas o agentes naturales que pueden ser, a la vez, agentes de la producción- puede referirse a dos tipos de factores materiales de ese proceso: a) a la tierra como condición de producción, en cuyo carácter se presenta como medios de producción (no producidos y no valorizados o desvalorizados) que posibilitan el proceso de producción sin identificarse con él; b) a la tierra como medio de producción (no producido y valorizado) que es un instrumento del proceso mismo y cuya propiedad se ha realizado económicamente. Es decir, como medio de producción de las que hemos llamado materias primas básicas y materia prima básica ella misma. En estas condiciones la tierra misma tampoco es materialización de valor, su valorización quiere decir la obtención de valor a partir de su propiedad. No se excluye, por supuesto, la territorialización de capital (de valor) que hace posible el proceso en su conjunto. En adelante, por razones de brevedad, utilizaremos la expresión "valorizada" para referirlo a esta acepción de la tierra; pero debe entenderse en el sentido que su apropiación permite participar en la distribución del excedente de valor. Evidentemente, la expresión "precio de la tierra" implica que nos referimos a la segunda acepción.

Existe coincidencia, en términos genéricos, dentro del conjunto del pensamiento económico, acerca del carácter derivado del precio de la tierra. Es decir, acerca de que dicho precio corresponde a la suma descontada de los ingresos futuros perceptibles a partir de su propiedad.

Un aspecto del carácter del precio de la tierra surge inmediatamente: la ausencia de una relación necesaria entre las oscilaciones del mismo y sus modificaciones en tanto objeto útil. Ello se debe a que se trata de una relación entre magnitudes inconmensurables: un objeto material adecuado a usos específicos (una porción territorial determinada, por ejemplo) y un valor (una fracción del valor excedentario que se genera con su participación y que se presenta bajo la forma de renta).

La renta territorial (de suelos, bosques, aguas, yacimientos minerales, solares) en el capitalismo, corresponde a una forma de propiedad territorial que implica la posibilidad de la compra-venta de tal derecho, así como la "fijación" de una forma específica de ganancia sobre-normal y su conformación como renta territorial. En lo que se refiere a la propiedad territorial, esto significa que la forma del derecho de propiedad territorial que corresponde al capitalismo, se constituye en forma hegemónica entre las formas de propiedad territorial de formaciones sociales específicas. Aunque, claro está, esto no significa (más bien lo presupone) que no pueden existir formas específicas de la propiedad territorial que excluyen la existencia de un precio de la tierra.

Los movimientos del precio de la tierra han de obedecer, sin duda, a dos factores:

- a) Inversamente a los movimientos del tipo de descuento y en una magnitud general e igual para todas las clases de tierras.
- b) De acuerdo a los movimientos de la renta territorial, según una relación compleja entre el precio de la tierra y las diversas formas específicas de aquélla.

En términos generales, y restringiéndonos a los movimientos de las diversas formas de la renta territorial, puede decirse que sus tendencias dependerán, a su vez, de las tendencias de:

- los grados de heterogeneidad y la composición por calidad de las tierras en producción, así como de la heterogeneidad de los costos de producción individuales (costos más ganancia normal en cada clase de tierra);
- la acumulación y distribución del capital invertido en las diferentes clases de tierra; así como de las variaciones de su productividad;
- la relación entre la proporción capital/trabajo de la economía total y de la rama en cuestión;
- las condiciones del ámbito en el que ocurren tales tendencias.

Es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, estamos considerando a la renta agraria como presupuesto real de cualquier otra forma de renta. En segundo lugar, el precio de la tierra puede oscilar por causas ajenas a todas las mencionadas precedentemente, tales como: precio de monopolio de los productos agrícolas (en el sentido de precios ajenos al valor), oscilaciones coyunturales de los precios de mercado, especulación con la tierra, y otras.

No es el caso de tratar aquí las tendencias de largo plazo de la renta, porque lo que nos interesa es considerar la posibilidad de utilizar al precio de la tierra como instrumento de valuación del *patrimonio natural*. Lo importante es que, en las condiciones demasiado esquemáticamente apuntadas, no podemos afirmar una tendencia necesaria de la renta ni como tasa ni como masa. Sólo podemos decir que se confirma la ausencia de una relación biunívoca entre renta y cualquier cualidad de las fuerzas productivas naturales en cuanto tales) y que -más bien- parecen verse influidas por los movimientos del capital invertido en ella.

La compleja relación de asociación-disolución entre precio y cualidades de uso de la tierra, así como las consideraciones de los apartados precedentes, conllevan un resultado general que puede resumirse como sigue:

- a) El valor -o sustancia del valor de cambio- materializado en objetos de uso específicos y objetivado genéricamente en el dinero (y, por tanto, medido en él) es el

contenido al que nos remite la implementación de CPN en términos monetarios. Hemos visto que el valor difiere de la infinita diversidad de cualidades de los objetos de uso que lo materializan. Conviene desechar entonces la utilización ambigua del término valor, para deslindar claramente lo que se mide. Por lo tanto, así como había que partir de la condición de objeto de uso de cualquier elemento que deseara incluirse en la contabilidad nacional, también debía prescindirse de él a la hora de considerar lo que estábamos midiendo.

b) Más allá de ello, el precio de la tierra (o la renta territorial, su punto de partida, ya se exprese por unidad de superficie o por unidad de producto) es inadecuado para medir las cualidades de uso de esos medios productivos natural-sociales. Ello se debe a que, por un lado, sólo cuentan aquellas fuerzas productivas apropiadas y valorizadas; y no todas las fuerzas en juego. Por el otro, a que los movimientos del precio de la tierra revelan el resultado de un complejo proceso que carece de una relación biunívoca con los cambios en las cualidades de uso de la tierra. Parece estar más influido por las condiciones y los movimientos del capital en un sentido general.

c) Así pues, al considerar a los componentes del *patrimonio natural* que ingresarían en su contabilidad por estar apropiados-valorizados, se tiene que ocurren procesos natural-sociales que caen fuera de la esfera del valor y que se yuxtaponen o entrelazan a procesos de valorización. Consecuentemente, la elaboración de indicadores económicos que den cuenta del uso productivo del *patrimonio natural* o -para usar un término que refiere a su nombre y a su contenido (solares, suelos, yacimientos minerales, aguas, bosques), sin connotaciones conceptuales o ideológicas de cualquier otro tipo- del territorio y que puedan ser conectados tanto con las preocupaciones ecológico-ambientales como con las CN, encuentra su ámbito de posibilidades en la conexión dinámica entre esos procesos natural-sociales y los de valorización.

d) Por último, se plantea la necesidad de definir la naturaleza conceptual de un indicador o de varios indicadores que apunten en la dirección señalada. Estos podrían centrarse en el nivel de producción de materias primas básicas como formas de utilización del territorio. Para abreviar, los llamaremos indicadores ET (económico-territoriales).

VI. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE UNA PROPUESTA DE INDICADOR ECONOMICO-TERRITORIAL

Existen procesos naturales en el sentido de que su existencia misma es independiente de la acción social, pero que la modalidad de su existencia es transformada por los procesos sociales (de producción, distribución, circulación y consumo) -que en el capitalismo están determinados hegemónicamente, aunque no exclusivamente, por

los procesos de valorización-; generándose así una dinámica específica de mutuas transformaciones en el seno de una totalidad diacrónica: la historia natural-social.

Así pues, colocamos en el centro del análisis a los procesos de producción-valorización.

En el proceso de apropiación-valorización las existencias materiales (potencialidades naturales no valorizadas o desvalorizadas) se constituyen en objetos primarios para el proceso de producción (se transforman en un tipo particular de medios de producción, no producidos pero delimitados-valorizados) de resultados de lo cual se realizan como objetos de uso y generan un flujo periódico de valores. En este último caso nos referimos al flujo periódico de materias primas -objetos de uso y valores, simultáneamente- que resultan de cada ciclo de producción-valorización. Este flujo, expresado en dinero, confluye en el cálculo propio de la contabilidad nacional.

Por otra parte, los procesos de *deterioro ambiental* -sea cual sean los hechos concretos que se incluyan entre ellos- pueden presentarse en cualquier momento de los procesos de producción y de consumo. Pero sólo algunos de ellos -los que caigan dentro de la esfera del valor- pertenecerán al cálculo económico correspondiente. Dentro de este último, algunos serán internos y otros externos al cálculo empresarial.

Las propuestas de indicadores ET deben reconocer, por lo tanto, la doble limitación que surge de la imposibilidad de utilizar los precios de la tierra directamente, por un lado; y el hecho de que procesos de *deterioro ambiental*, en un sentido lato, sólo son computados en la medida en que entren dentro de la esfera del valor, por el otro.

Una clasificación elemental de los procesos de *deterioro ambiental* puede ayudarnos en la búsqueda de las bases de sustentación de los indicadores ET. En primer lugar, tenemos procesos cuantitativos de *deterioro ambiental* en el sentido de que denotan fundamentalmente niveles de utilización de los "medios de producción no producidos". Estamos pensando en la producción de materias primas básicas. Una vez definidos patrones de utilización, los niveles reales de producción pueden visualizarse como magnitudes diferenciales respecto de aquél. En segundo lugar, los procesos cualitativos de *deterioro ambiental* remiten a todos aquellos aspectos que no pueden ser expresados como un *quantum* diferencial. Una forma alternativa de expresar esta idea sería que dichos procesos son aquéllos que persisten (en cualquier momento del proceso de producción o consumo) aún para niveles de utilización acordes con los patrones definidos como deseables.

Está claro que no hay una línea de diferenciación neta entre unos y otros, y que si no puede haber un indicador ET que los englobe a todos, tampoco existirá uno que exprese un campo circunscrito en forma terminante. Los términos "extracción" y "contaminación" pueden sugerir lo que estamos pensando, siempre y cuando tengamos presente las posibilidades y limitaciones reales de su deslinde.

Lo que nos parece fundamental es que el diseño e implementación de indicadores ET requiere de amplias investigaciones sobre dos órdenes fácticos:

a) La caracterización histórico-localizada de los procesos de *deterioro ambiental* en el conjunto de los procesos natural-sociales, ya sea que caigan o no dentro de la esfera de los procesos de valorización, por un lado; y en lo que se refiere a la determinación específica de aquéllos que pertenecen a la esfera de los valores en los diversos ciclos del proceso de valorización, por el otro. Esto significa, en conjunto, que necesitamos conocer la relación entre aquellos elementos dinámicos que pertenecen al proceso de valorización y el conjunto de los elementos dinámicos de los procesos natural-sociales de todo tipo y de *deterioro ambiental* en particular. Investigaciones basadas en las ciencias naturales y centradas en la determinación de la esfera de yuxtaposición o entrelazamiento entre los procesos de *deterioro ambiental* y los procesos de producción y consumo, nos brindarán importantes bases de cálculo para los indicadores ET, así como una gran riqueza explicativa.

b) Una vez en posesión de la posibilidad de cuantificar físicamente la esfera de yuxtaposición o entrelazamiento mencionada, nos encontraremos en condiciones de abordar una diversidad de tareas. En primer lugar, el diseño de diversas propuestas sobre indicadores económicos correspondientes en más de un nivel (nacional, regional). En segundo lugar, se podrá encarar su conexión con información extraeconómica análoga a la que suele hacerse con los indicadores económicos convencionales.

En otra parte (Tsakoumagkos; 1990 B) sugerimos un método de **ajuste del PBI** mediante la suma algebraica de las magnitudes diferenciales de las materias primas básicas (respecto de un patrón de utilización) y de todas sus repercusiones "hacia adelante" en las cadenas de producción y comercialización, con base en el cuadro insumo-producto.

Además, sugerimos también la elaboración de **inventarios de materias primas básicas** y de sus flujos, compatibles con las cuentas nacionales. Esto coincide con la estructura de las CPN en términos físicos de las diversas propuestas existentes. La condición de compatibilidad es que la unidad de medida en términos físicos de esas materias primas básicas sea igual o sea directamente comparable con la que se utiliza en la cuentas nacionales.

Algunas acotaciones son ineludibles.

El diseño metodológico mismo de los indicadores requiere de un cierto grado de **consenso**. Pero ello no constituirá un defecto de aquéllos, sino una virtud en la medida en que sólo así tendrán un significado inteligible. De todos modos, por muy acabado que sea tal diseño, siempre tendrán un carácter parcial y una cierta cuota de vaguedad. Lo fundamental será que no sean ambiguos, porque nada peor podría pasarle a un indicador estadístico.

Además, estas limitaciones no son exclusivas de los indicadores ET, sino que son de la naturaleza misma de cualquier indicador económico. Los dos rasgos de estos

indicadores que no pueden faltar son, por un lado, que signifiquen siempre lo mismo y, por el otro, que sean comparables en términos de tiempo o lugar, de acuerdo con los objetivos establecidos al diseñarlos.

Por último, ningún indicador permite solucionar la *problemática ambiental* ni da los instrumentos concretos para hacerlo. Como su nombre lo sugiere muy expresivamente, se limita a servir de referente empírico acerca de uno o más aspectos de una cierta situación o proceso más profundo. Puesto que los procesos de *deterioro ambiental* constituyen un aspecto más dentro del comportamiento de los agentes sociales de los procesos de producción y consumo, sólo la investigación empírica de dichos agentes y de las causas de su comportamiento en situaciones específicas nos brindará los elementos de políticas ET alternativas.

Corresponde señalar **dos supuestos** implícitos del indicador sugerido más arriba, uno conceptual y el otro empírico:

El **primero** de estos supuestos tiene que ver con la remanida cuestión acerca del concepto de ingreso y el concepto de capital en el contexto de actividades que sobrepasan aquellas tasas de uso compatibles con el mantenimiento de la disponibilidad de un cierto elemento natural. En esos casos, se dice, el ingreso obtenido a partir de esas sobre-tasas de uso no sería ingreso sino consumo de capital. Creemos que este razonamiento se basa en una falacia: la de equiparar órdenes fácticos y conceptuales diferentes.

El **ingreso** y el **capital** corresponden a magnitudes de igual naturaleza -la del **valor**- medidas en términos de la unidad de medida de su forma objetivada y genérica: el dinero. El ingreso es tal, sin duda, cuando no disminuye el capital utilizado para su obtención. Pero esto es diferente al mantenimiento de la dotación de un cierto elemento natural. Lo que debe "mantenerse" es la masa de valor que está funcionando como capital, es decir, que está valorizándose. Puesto que el capital puede materializarse en objetos diversos, su desgaste es la forma exterior de su desvalorización. Es lo que registramos en la depreciación, sólo que en ese caso medimos la magnitud del valor "traspasado" al producto y que al realizarse retorna como recomposición y/o como aumento (si es una masa de valor que está valorizándose) a la masa original de capital.

Reconocemos que estamos simplificando al extremo el proceso de valorización o desvalorización y la forma en que se materializa sucesivamente en los objetos de uso. Pero lo que queremos hacer resaltar aquí es que este razonamiento no corresponde cuando los materiales a que nos referimos no son valores, no son materializaciones de valor.

De qué otro modo se podría entender que capitales individuales, cuya valorización se basa en procesos que implican *deterioro ambiental* no sólo no disminuyen sino que se incrementan y se mueven hacia nuevas actividades en busca de nuevas fuentes de valorización?

Lo que sucede es que el proceso de valorización no sólo es una totalidad, sino que es una totalidad que existe como capitales individuales que se valorizan siempre que realicen el mayor valor apropiado y que encuentren nuevas fuentes de valorización cuando se agotan las anteriores. Sin duda que estos agotamientos corresponden, muchas veces, a los procesos de agotamiento material de ciertos elementos naturales en un lugar y en un momento particular pero, como capitales individuales, el proceso de valorización se detiene sólo a condición de que no existan nuevas fuentes de valorización.

Justamente, la identidad entre ambos procesos suele presentarse cuando menos funcionan como capitales individuales -por ejemplo, productores campesinos que no pueden abandonar sus explotaciones- y la divergencia suele ser mayor cuanto más se trata de grandes capitales inscriptos en amplios circuitos de valorización -por ejemplo, grandes empresas que pueden migrar, una vez agotado un elemento localizado, hacia otras bases de valorización-. En este último ejemplo, particularmente, sería incorrecto decir que el ingreso obtenido es equivalente a su "descapitalización".

La divergencia entre **agotamiento material** y **descapitalización** de capitales individuales suele ser no una inconsistencia conceptual, sino una contradicción real de formaciones sociales particulares. No se gana nada con redefinir el concepto, si no se muestra la limitación de una conceptualización que tiende a identificar el valor con el objeto en que se materializa.

Pero hay algo que es indudable. Un proceso generalizado de agotamiento, puede poner en peligro las condiciones de valorización del capital en su conjunto. No es casual que los ejemplos de "incorrecta" definición de ingreso que habría llevado a estrangulamientos económicos importantes, estén referidos a pequeños países basados en la explotación-exportación de una o unas pocas materias primas.

La consideración de este probable "colapso" del proceso global de valorización del capital en una formación social particular, equivale a considerar las condiciones generales en que se dan las tendencias, también generales, del capitalismo. Nos parece que este tema no puede ser trivializado en términos de una supuesta "problemática definicional".

Sin embargo, no cabe duda que en cierta gradación, el problema puede plantearse y que la consideración teórica y empírica del mismo puede recibir un aporte importante de indicadores como el que estamos proponiendo.

En efecto, las determinaciones de los patrones de producción de materias primas básicas, deberían basar su deseabilidad en términos de lo mismo que se reclama: la continuidad del proceso de producción en cantidad y calidad. Esto equivale a considerar las tendencias generales de la producción. A su vez, la magnitud de una sobreproducción así calificada y su origen serían importantes calificaciones del proceso de producción vigente. El **supuesto conceptual** es, por lo tanto, que el indicador nos habla de la contradicción real a una escala superior a la de los capitales individuales y no de una redefinición del producto o el ingreso.

El segundo supuesto -empírico- tiene que ver con el hecho de su interpretación como "porción del producto futuro realizado en el presente". Implica necesariamente, el supuesto de la persistencia de las condiciones técnico-económicas vigentes. De no ser así, introduciríamos un elemento de ambigüedad importante.

En efecto, cambios técnicos o económicos que produzcan el reemplazo de una materia prima por otra y de todas sus consecuencias o la creación de nuevas condiciones mejores para todos los aspectos que nos interesan, "desnaturalizaría" -por así decirlo- el significado inicial de nuestro indicador. Pero por otra parte, no tenemos otro remedio que partir de este supuesto y tenerlo permanentemente presente a la hora de las interpretaciones de sus resultados.

Finalmente, existe un problema a considerar, tal vez el de mayor importancia. El patrón de producción deseable presenta problemas definicionales muy diferentes según se trate de elementos renovables (de formación actual) o no renovables (de antigua formación). En aquéllos que son renovables, la tasa de regeneración que se produciría independientemente de la acción humana inmediata (porque es imposible considerar una tasa "natural" "pura" "absolutamente indeterminada desde la acción humana") parece resolver todos los problemas. Es decir, más allá del grado de mediación social presente en las potencialidades naturales o de la objetivación realizada en las materias primas, será siempre posible -en función de la renovabilidad- definir una tasa de regeneración ajena a los procesos de trabajo inmediatos. Esa tasa, a su vez, expresa cuantitativamente las condiciones técnico-económicas vigentes. Esta es una solución coherente con el conjunto de lo que suele denominarse *problemática ambiental*.

Sin embargo, las cosas no parecen tan sencillas cuando se trata de elementos no renovables. Todo uso de los mismos, en los plazos históricos en que nos movemos, es una disminución de la disponibilidad total (más allá de la medida en que tal disponibilidad haya sido descubierta o no).

Por otra parte, es imposible -o excede a la posibilidad de la información disponible- determinar una tasa de uso correspondiente a un ritmo de utilización de esas materias primas, igual al período total de duración de las condiciones técnico-económicas vigentes. Adjudicarle una tasa de utilización igual a la tasa de regeneración de una materia prima renovable con cualidades de uso semejantes a la que se está considerando en ese caso, es por lo menos, la homologación de condiciones técnico-económicas que no necesariamente son homólogas.

La solución es, a todas luces, difícil. Cualquiera que sea propuesta será siempre causa de polémicas. Parece que la consideración conjunta -a diferencia del caso anterior- de los ritmos de producción de estas materias primas básicas no renovables y los tipos probables de generación de materias primas básicas de reemplazo, constituyen el ámbito de análisis de donde podrían tal vez, surgir respuestas adecuadas a este problema.

Pero, sin duda, ello excede al campo de los conceptos de la economía política. Ni siquiera los intentos de introducirlo en ésta, mediante la comparación de aquellos ritmos con el tipo de interés, han resultado eficaces. Son magnitudes decididamente incomparables.

VII. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Concluamos estas notas con algunas reflexiones que surgen de la lectura de la bibliografía y que se refieren a temas con respecto a los cuales nuestro planteo sería coherente:

a) Los procesos de *deterioro ambiental* suelen ser presentados como dimensión real, como aspecto ya perteneciente de hecho, al proceso de producción. Las categorías utilizadas y la taxonomía adoptada pone en evidencia que la determinación de la materialidad desde la actividad es ineludible. La necesidad y la acción de recurrencia social a las existencias naturales potenciales se expresan como tipos concretos de actividad (agricultura, ganadería, forestería, pesquería, minería) pero también como la actividad de sujetos sociales específicos.

b) Consecuentemente, la construcción -como método o como realización- de inventarios y sus flujos aborda la definición de objetos de uso realizados y sus correspondientes unidades de medición. A la vez, con mayor o menor énfasis, de acuerdo con la especificidad de cada caso, es subrayada la necesidad y los medios concretos de estudiar y brindar información acerca de la forma en que el proceso de constitución de estos objetos de uso determinan-modifican a las fuerzas naturales todavía potenciales. Tal temática y la modalidad con la que sea abordada definen un área de confluencia-divergencia entre la actividad de investigadores y técnicos provenientes de diversas disciplinas.

c) Los criterios de valuación difieren entre sí fuertemente pero hay un elemento común, que expresaremos con nuestras palabras. Puesto que aquellos objetos de uso realizados (materias primas) constituyen un flujo periódico de materializaciones de valor, el indicador, y consecuentemente la política ET, tiene que expresarse directa o indirectamente pero de un modo instrumental, en aquel flujo. La producción debe tener un nivel y una modalidad diferente, así que habrá que generar indicaciones precisas acerca de ese nivel y esa modalidad. Son magnitudes de cambio materiales según tipos de flujos que corresponden a magnitudes monetarias y a acciones consecuentes. Pero no es absolutamente necesario recurrir a precios diferentes a los precios de mercado de esas materias primas.

d) Una presencia menos evidente porque no tiene carácter conceptual, es la de los agentes sociales cuyo comportamiento incluye los procesos de *deterioro*. A veces, tal presencia tiene la forma de menciones a tipos de empresas o a tipos de productores. Otras veces, como mención al tipo de *deterioro* cuya asociación a ciertos tipos de agentes sociales es reconocida. Por lo tanto, éste es un aspecto cuyo conocimiento sistemático y profundo es absolutamente necesario.

Servicios y Territorio

UNA CONTRIBUCIÓN
DE LOS MARCOS REGULATORIOS
A LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO
EN EL CASO DE BUENOS AIRES

GUILLEMO KRANZBERG
XORGE SAN VICENTE

División Nacional de Transporte Metropolitano

INTRODUCCION

¿Qué regula y para qué? Esa es la pregunta central que debería hacerse cuando se trata de un marco regulatorio. Lo hace el Estado en uno de sus fundamentos de actuación: el marco al que se refiere el artículo 17 de la Constitución Nacional, que establece que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar las leyes. ¿Qué regula y para qué? Esa es la pregunta central que debería hacerse cuando se trata de un marco regulatorio. Lo hace el Estado en uno de sus fundamentos de actuación: el marco al que se refiere el artículo 17 de la Constitución Nacional, que establece que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar las leyes.

Para el análisis de las regulaciones de transporte urbano, se ha elaborado un marco de trabajo desde el punto de vista de la teoría de la regulación. Este marco de trabajo puede servir de base para el análisis de los marcos regulatorios de otros servicios urbanos, como el agua y el gas, y para el análisis de los marcos regulatorios de otros servicios urbanos.

150

UNA CONTRIBUCION AL ESTUDIO
DE LOS MARCOS REGULATORIOS.
LA REGULACION DEL TRANSPORTE URBANO
EN EL CASO DE BUENOS AIRES

GUILLERMO KRANTZER
JORGE SANCHEZ

Dirección Nacional de Transporte Metropolitano

1. INTRODUCCION

¿Quién regula y para quién?. Esta es la pregunta central que debería hacerse cuando se trata este tema. ¿Lo hace el Estado en uso de sus facultades de árbitro? ¿Lo hace el sector privado en beneficio de sus intereses sectoriales, sin intervención gubernamental? ¿O se produce una mezcla de ambas situaciones que termina casi generalmente en la defensa del capital de las empresas prestadoras de los servicios?. Un capitalismo que mire hacia adelante, no puede permitirse el lujo de descuidar la manera en que se traslada la mano de obra a sus lugares de trabajo y por lo tanto debe erigirse en custodio del sistema de transporte urbano, con el objetivo de lograr que los servicios que se brinden sean eficientes, cómodos y sin peso significativo en el gasto de las familias. Un capitalismo que descuide este aspecto, no deja de ser un capitalismo subdesarrollado y salvaje.

Para el análisis de las regulaciones en el transporte urbano, se ha enfocado primeramente el tema desde un punto de vista teórico, a fin de darle un marco desde donde poder analizar la historia del transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires, que es lo que se realiza en una segunda parte. Por último, y en base a los dos primeros puntos, se extraen las conclusiones.

2. MARCO CONCEPTUAL

Cuando se enfoca el tema de la regulación gubernamental, en el transporte urbano de personas o en cualquier otro sector económico, parece imposible escaparse de enmarcar dichas regulaciones en un escenario más amplio referido a la intervención estatal en la actividad económica.

La presencia del Estado en el centro mismo de la vida económica de los países no es algo exclusivo de este siglo, pero el grado de participación que ha presentado en los últimos 50/60 años parecería no coincidir con el mismo espíritu económico del capitalismo de manual universitario, en donde es el sector privado el encargado de manejar y orientar el proceso de acumulación y desarrollo económico de un país.

Cuando se habla de intervención estatal, cualquiera que ella fuera, cabe preguntarse el por qué de la misma y cuales son las razones que impiden u obstaculizan el desenvolvimiento de las actividades cubiertas por el Estado, dentro de la esfera de actuación del sector privado. En definitiva, la pregunta, en última instancia, es: cuál es la razón por la que el Estado ocupa los espacios que ocupa?

En primer lugar, parece trivial el preguntarse el origen de toda una serie de actividades que deben ser necesariamente ejercidas por una organización diferenciada de los individuos o grupos de individuos que conforman una sociedad dada. En definitiva, debe existir una instancia superior a los miembros individuales de una colectividad que arbitre los conflictos que nacen de la misma vida en sociedad o que, llegado el caso, imponga los deseos de un grupo de los miembros al conjunto.

Dado que el hombre ha tendido a agruparse desde tiempos inmemoriales, el Estado ha surgido como algo natural que toma a su cargo tareas que hacen a esa misma relación, tareas que son del conjunto, algo así como las tareas de un consorcio ampliado: las obras de carácter común y libre apropiación, como los servicios de un faro para los navegantes; la construcción y el mantenimiento de las calles de una ciudad o las plazas; la vigilancia de una dada organización social y el castigo a los transgresores del orden vigente, etc. No son esas tareas las que nos estamos preguntando por qué las hace el Estado. Nos preguntamos por otras que tienen un carácter menos común, más factibles de ser llevadas a cabo por el capital privado.

¿Dónde nace la justificación a la intervención estatal? ¿Cuáles son las causas que dan origen a la participación del Estado en la vida económica y a través de ello en la vida de los individuos que componen una sociedad dada? En otras palabras ¿por qué existen las empresas públicas y por qué el Estado regula a las empresas privadas? ¿Por qué no se retira a sus funciones específicas, si éstas estuvieran definidas? La cosa aquí se complica aún más, ya que lo primero que habría que hacer es encontrar las funciones específicas. Alguien podría decir que las funciones específicas son salud, educación, administrar justicia, proteger a la población y mantener el aparato

gubernamental como el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Pero, ¿quién dice que ello es lo correcto? De hecho más de una de esas funciones son efectuadas, en ocasiones, por el capital privado sin ningún aporte estatal.

No cabe duda de que hay toda una serie de actividades que si no tuvieran intervención estatal, la sociedad se vería afectada de manera negativa, ya que habría una clara tendencia a la subinversión por parte del sector privado, al no poder éste apropiarse de los beneficios de tales actividades. Estamos hablando de la producción de los denominados bienes públicos. ¿Invertiría el sector privado en la construcción y operación de un faro, ante la total imposibilidad de discriminar los beneficiarios de tal servicio, o sea los barcos que han abonado la tarifa correspondiente? ¿Qué empresa estaría dispuesta a dedicarse a apagar incendios, siendo que la posibilidad de ocurrencia de éstos es tan baja que el precio del abono factible de cobrar, no alcanzaría siquiera para los gastos del personal? Los ejemplos son muchos. Pero no son éstas las actividades que se cuestionan, cuando la discusión entra en el terreno de lo racional.

Si buscáramos las causas del avance de la intervención estatal en las teorías surgidas de la ciencia económica, las mismas estarían originadas, por un lado en la falla de los mecanismos de mercado como un eficiente asignador de los recursos de una sociedad. Pero por otro lado, se encuentran razones para intervenir desde la órbita estatal aún si la asignación de los recursos fuera eficiente, en el caso en que la distribución de la riqueza resultante de esa asignación inicial de recursos, no fuera socialmente deseada. También se justifica una racional intervención estatal si se estuviera en presencia de una clase empresaria imposibilitada de afrontar ciertos emprendimientos, como por ejemplo proyectos deseables para la sociedad pero que requieran un largo período de maduración.

Las alternativas de intervención son varias, siendo las más comunes la producción pública, la política impositiva y las regulaciones; todas ellas en el fondo cumplen idéntico objetivo aunque difieran en sus herramientas.

Podríamos definir como empresa pública a aquella firma que actúa en un mercado determinado, como productora de bienes y servicios y en donde el Estado es el propietario total o parcial del capital en cuestión, pero es el que determina las decisiones de la empresa. De esta manera, dos aspectos deben resaltarse a partir de esta definición. En primer lugar, por tratarse de firmas sujetas a las presiones del mercado en donde actúan (con independencia de la morfología del mismo), se diferencian de una oficina gubernamental común. En segundo lugar, se diferencian de las empresas privadas, aún de aquellas con cierta regulación estatal, en que el control por parte del Estado sobre las empresas públicas, es directo.

Las empresas públicas, a diferencia de la oferta de bienes públicos que realiza el Estado, se dedican a la producción de determinados bienes privados. en términos de la apropiación privada de los mismos y la oferta de éstos no es ilimitada: se raciona el

consumo mediante el mecanismo de los precios. Por otro lado, la empresa pública actúa como un ente descentralizado del gobierno a pesar del control que el Estado tiene de ella. De hecho puede pensarse en la empresa pública como un mecanismo regulador del mercado, aunque la regulación en sí misma es algo bien diferente.

La regulación gubernamental es un mecanismo de intervención estatal consistente en un conjunto de reglas establecidas por el Estado, con las que se intenta dirigir la conducta de organismos no gubernamentales.

De esta forma la regulación involucra una relación de control y dirección entre el sector público, a través de los entes reguladores, y el sector privado. En este marco conceptual, la regulación hacia las empresas públicas no existiría como tal, ya que ambas serían herramientas alternativas, utilizadas para alcanzar determinados objetivos, con lo cual pierde validez su aplicación en las empresas públicas. De hecho cabría suponer que el rumbo empresarial tomado por la empresa pública coincidiría con el deseado por el gobierno, de tal forma que carecería de sentido una regulación gubernamental.

Los argumentos usualmente utilizados para justificar la existencia de mecanismos regulatorios no difieren de los utilizados para justificar cualquier otra intervención estatal: son consecuencia de la detección de fallas en el mecanismo de mercado como asignador eficiente de recursos o intentos de modificar la estructura distributiva existente.

El fracaso asignativo del mercado que justifica una regulación de la actividad privada se origina en circunstancias que tienen que ver con los rendimientos crecientes, con las economías y deseconomías externas y con la información imperfecta.

Así, del primer caso se deriva la regulación a los denominados monopolios naturales, dado por la necesidad de impedir el libre funcionamiento de mecanismos competitivos, ya que los mismos redundarían en ineficiencias para la sociedad. Tal ha sido el caso de los ferrocarriles, los que fueron regulados desde su propio origen, si el capital era de carácter privado, como en general lo fue.

Del segundo grupo, externalidades e incompleta información, se derivan aquellas regulaciones que se relacionan más con la calidad de vida de la población y con la defensa del consumidor. Ejemplo de estas circunstancias son los embotellamientos vehiculares que producen cuantiosas pérdidas de tiempo a los ciudadanos; la contaminación ambiental de los vehículos; las modalidades de oferta de los servicios que redundan en displaceres para los usuarios; el control ejercido sobre la seguridad de los vehículos, control que no puede ser ejercido por el usuario/comprador de un boleto, porque entonces no sólo éste debería ser un mecánico, sino que cada acto de compra de boletos demandaría muchísimo tiempo.

El primer grupo de argumentos, los relacionados con las economías de escala, tuvieron mucho auge, al menos, hasta la década del sesenta y han conformado el grupo

de regulaciones de carácter económico. Tratan con aquellos sectores de la economía tales como ferrocarriles, telecomunicaciones, transporte de carga, etc.

En segundo lugar, se encuentra aquel grupo que podríamos denominar regulaciones administrativas, cuyos temas están referidos al medio ambiente, a la defensa del consumidor, a la seguridad social, a la salud, etc.

En general, mientras los poderes y los procedimientos de las distintas oficinas de regulación varían según el campo de actuación, la regulación en sí tiene elementos comunes con independencia del tipo de regulación de que se trate. Ellos son las barreras a la entrada y a la salida, el control de la calidad y modalidades de la oferta de los servicios, la administración o el control de precios, etc.

Luego de décadas de regulaciones gubernamentales parece prudente detenerse a analizar la conveniencia de las mismas. Han alcanzado los objetivos deseados o han introducido distorsiones imponiendo sobrecostos a la sociedad?. No parece haber consenso en la literatura económica acerca de la dirección de la respuesta. De todos modos se coincide en que es factible encontrar algunos comportamientos que se repiten: la captura del ente regulador por parte del organismo regulado, la plena validez del efecto Averch-Johnson para muchas de las regulaciones económicas y administrativas y el surgimiento de un ambiente de corrupción. Estos comportamientos tienen como rasgo común, la pérdida del poder de contralor efectivo por parte de las oficinas encargadas de la regulación.

La captura del ente regulador se origina en la asimetría de la información, lo que genera un virtual desconocimiento de lo que se está regulando. Dado que las oficinas reguladoras están distanciadas de la operación concreta de la actividad regulada, es el ente regulado quien determina la veracidad de la información, e incluso la información misma. La oficina reguladora pasa a ser de esta forma una mera agencia reproductora de los datos suministrados.

Derivado de lo anterior se encuentra el denominado efecto Averch-Johnson. En general las agencias reguladoras fijan una tasa de retorno al capital invertido por las firmas reguladas, o lo que es lo mismo, un precio de venta a partir de una dada estructura de costos. El beneficio depende entonces, tanto de la tasa de retorno fijada como del monto de capital invertido en la actividad. De esta manera hay una clara tendencia al sobreequipamiento y a la despreocupación por los precios de los equipos. Ejemplo de ello son las concesiones ferroviarias del siglo pasado, en donde en muchos casos se garantizaba una tasa de ganancia al capital invertido, generando una frecuencia de trenes altamente superior a lo necesario o la faraónica estación terminal del Ferrocarril Sud (en Constitución), inaugurada el 1 de enero de 1887, y que fuera catalogada como la terminal más amplia y lujosa de América del Sur. El caso del Ferrocarril del Norte (en Retiro) es similar. También la llamada ley Mitre de 1907 garantizaba de alguna manera, una tasa de ganancia del 6,8 %.

Por último, más alejado del marco teórico pero más cercano a la práctica cotidiana y como telón de fondo de las dos situaciones anteriores, se encuentra el aspecto relacionado con la corrupción. En virtud de que gran parte del comportamiento de la firma regulada requiere de la aprobación de la autoridad, surge un pequeño o gran mercado de permisos, autorizaciones, negaciones, etc., monopolizado por los mismos funcionarios de la oficina reguladora, dependiendo esta comercialización tanto del marco moral individual como del grado de disgregación del aparato estatal. Ejemplos de corrupción hay muchos, más aún en esta época de fin de las utopías y salarios públicos muy bajos.

Aunque es justo destacar que la condición de integrante de los cuadros estatales de regulación, no determina la condición de partícipe del grupo corrupto. Son mucho mayores las posibilidades de entrar en la compraventa de favores, cuanto mayor sea su poder de decisión dentro de la estructura burocrática administrativa.

De todas formas no es eliminando el mecanismo regulador de una vez y para siempre que se arriba a una situación mejor. Es fácil comprobar que en determinados mercados, la ausencia de regulaciones oficiales es rápidamente suplida por regulaciones de los operadores, los que actuando de manera oligopólica, imponen las condiciones de operación y la identidad de los oferentes. Ejemplos de esta naturaleza pueden encontrarse en la ley privada que rige a los grupos de taxistas de algunos puntos estratégicos de la ciudad, como el aeroparque. Otro ejemplo está dado por los primeros servicios de taxi-colectivos, en el año 1928, que se rigieron por reglamentos nacidos del acuerdo entre los nuevos colectiveros o por la fuerza; pero nada tuvo que ver la Municipalidad u otra autoridad.

El tema parece estar centrado en que es el ambiente regulador el que debe transformarse, identificando claramente las transferencias permanentes que una regulación implica; flexibilizar las regulaciones para enfrentar de esa forma esta época de cambios y acompañar las nuevas modalidades, los nuevos servicios, encauzándolos al menor costo social posible, pero por sobretodo, ello requiere recrear el aparato estatal independizándolo de los grupos de presión o, si esto es virtualmente imposible, desde una óptica progresista, independizándolo de los grupos de presión con menos votos.

Quedaría poder definir cuales son las causas por las que los gobiernos eligen las regulaciones como mecanismo de intervención y no otras herramientas alternativas, como lo son la empresa pública, el diseño de algún esquema de incentivos, etc. En esto parece existir coincidencia académica: no hay una posición tajante acerca de la motivación de tal elección por parte de los gobiernos, sino que el fenómeno puede ser comprendido a partir de las preferencias de carácter ideológico acerca de la propiedad estatal.

Aquel que prefiere un sistema de impuestos y un ambiente regulador hacia el sector privado, lo hace en la creencia que la empresa privada es más eficiente que la empresa pública, aún en un ambiente regulado.

Pero nada está terminado acerca de la intervención gubernamental y los argumentos esgrimidos históricamente para justificar el accionar del Estado pueden acotarse a los siguientes:

- i) para evitar inconveniencias derivadas de la libre operación de un mercado imperfecto.
- ii) ante la posibilidad de desaparición de ciertas firmas privadas en las que el gobierno manifiesta algún interés; por ejemplo en caso de quiebra de empresas de gran envergadura.
- iii) la ausencia de un empresariado capaz de desarrollar una industria nueva, ya sea por el monto de la inversión requerida o por el bajo retorno esperado de la inversión.
- iv) como mecanismo de reaseguro en la prestación de servicios fundamentales para la actividad económica, como es el caso de los servicios públicos.
- v) como forma de mitigar los costos sociales en períodos de reconversión económica.

Una vez efectuadas estas definiciones queda por detenerse brevemente en algo que si bien es importante, está muy oculto tras el manto ideológico dominante. Nos referimos a la evaluación del desempeño, tanto de las empresas públicas como de los costos de la regulación. En este tema parece existir coincidencia en dos cuestiones: la producción privada es más barata que la producción pública y por lo tanto más deseable, en aquellas circunstancias que no involucran afectar la distribución del ingreso en forma directa; y que habiendo suficiente competencia entre productores públicos y privados y no habiendo discriminación de regulaciones y subsidios, las diferencias en los costos unitarios son insignificantes. Pero también puede constatarse que si la firma privada actúa en un mercado regulado, nada garantiza su mayor eficiencia relativa frente a la producción pública y son muchos los casos en que incurren en sobrecostos para la sociedad.

De allí que la privatización sin fundamentos técnicos que determinen la conveniencia del cambio de propiedad del capital, puede resultar en inconveniencias para la sociedad, ya sea a través del empeoramiento de los servicios, una tarificación a precios monopolísticos o un impacto negativo en el presupuesto público. En los años 1961, 1962 y 1963 se entregaron al capital privado regulado la explotación de una serie de servicios de transporte urbano de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.), hasta entonces explotados por la empresa estatal Transportes de Buenos Aires. Sobre las ventajas de tal transferencia nada puede decirse ya que no hay indicador que diga claramente si la situación global ha mejorado. Es posible que no haya empeorado y que el Estado incurra en menos déficits directos, pero del costo global social nada puede decirse. Mucho más si se incluye entre los costos la corta vida útil

de los conductores de colectivos, el aumento de los tiempos de viaje de los usuarios de mayores distancias y el derroche de dinero que significó haber realizado fuertes inversiones en remodelación de tranvías y en vías, tan sólo 2 años antes de su eliminación definitiva.

3. LA REGULACION EN BUENOS AIRES. UNA VISION RETROSPECTIVA

La ciudad de Buenos Aires fue hasta la época de Rosas, inclusive, una típica ciudad ambulatoria. Además de contar con una población y una extensión que no justificaba el surgimiento de un mercado de transporte urbano, había también una clara posición oficial de no ver con buenos ojos la instalación de empresas de transporte, incluidas las mensajerías.

El núcleo urbano contaba con unos 75.000 habitantes en el año 1852, cifra en la se está incluyendo como ciudadanos, a personas que no lo eran tanto, como los chacareros de la zona de Almagro. La ciudad no tenía más de 3 kilómetros de extensión.

Fue inmediatamente después de la caída de Rosas que surgieron los primeros servicios de comercialización de viajes urbanos, a través de dos compañías de ómnibus a caballo que unían la periferia urbana con el centro mismo de la ciudad. Estas compañías surgieron al margen de toda regulación oficial y no existe documentación que permita afirmar su control gubernamental, sino recién hasta después de la aparición del tranvía a caballo en 1870, seguramente por efecto demostración, aunque de hecho lo único que se hizo fue legalizar la situación, sin mayores controles. Hubo 2 concesiones del año 1899, para efectuar un servicio que bien podía ser a tracción mecánica o con ómnibus a caballo. La empresa estaba sujeta a todas las ordenanzas vigentes sobre tranvías y tráfico público. Nunca se efectivizó y así caducó.

De hecho, el grado de importancia de estas compañías fue muy bajo y no lograron sobrevivir al medio alternativo que fue el tranvía, que las arrasó. De esta forma, la última de las líneas de ómnibus a caballo, Compañía de Omnibus de la Capital, desapareció en 1888. Para ese último año de operación, contaba con 9 unidades en servicio, un recorrido de 1,3 kilómetros y una demanda efectiva de 850.000 pasajeros en dicho año.

En 1857 se tendió en la ciudad la primera línea férrea, que partiendo desde el hoy Teatro Colón se dirigía hacia el oeste. A partir de esa fecha y sin pausa, la ciudad y la región vieron surgir una gran cantidad de líneas ferroviarias, que buscando acercar la producción agrícola al puerto de exportación, generaron toda una red urbana, que fue la base de la actual red ferroviaria metropolitana. En 1870 se habían puesto los cimientos del sistema ferroviario de la ciudad, aún cuando todavía no había tomado forma una red nacional.

Cada emprendimiento tenía un marco regulatorio propio, bastante conveniente, por otro lado, para el grupo inversor.

Las concesiones eran aprobadas por el Congreso Nacional. Los proyectos tenían garantía oficial del 6/7 % del capital invertido, durante un período de tiempo dado. En general todas las concesiones dejaban a las empresas la libertad de fijar las tarifas, si con ellas no superaban una ganancia bruta del 10% al 15% del capital invertido. Por ejemplo, en el caso del Ferrocarril Pacífico la ganancia garantizada por el Estado nacional era del 7 % tal cual lo establecía la ley 583 del año 1872.

La diversidad de las concesiones llevó a unificar en un cuerpo legislativo todas las disposiciones consignadas en las diferentes concesiones ferroviarias. Eso se plasmó en la ley 5.315 del año 1907, denominada Ley Mitre, elaborada por el ingeniero Emilio Mitre.

Esta ley es uno de los trabajos técnicos más acabados en cuanto a lo que no hay que hacer en materia de regulaciones. Ofrecía todo tipo de subsidios a una industria que lentamente ya estaba llegando a su fin: las eximía de impuestos y/o derechos de aduana y les permitía una ganancia sobre los gastos efectuados, los que en muchos casos rayaban con el total derroche.

Todo el material importado requerido para la construcción y la operación de las líneas ferroviarias, estaba libre de impuestos hasta el año 1947. Las tarifas podían ser fijadas por las mismas empresas, con la condición de que el ingreso por ventas no excediera el 17 % del capital invertido y a su vez los gastos no debían superar el 60 % del ingreso por ventas; si superaran esta proporción entonces había que demostrar ante la autoridad, la necesidad de haber incurrido en esos gastos. Todo ello daba una ganancia del 6,8 % asegurada en virtud de la inelasticidad de la demanda.

El resultado de todo este esquema regulatorio fue en primera instancia, una red ferroviaria un tanto caprichosa, imperfectamente competitiva, pero principalmente una escandalosa transferencia de recursos hacia las empresas constructoras y operadoras, que bien podrían haberse convertido en inversiones un poco más racionales. En todo caso, no era necesario ofrecer tantas garantías y prebendas para una actividad que era rentable sin lugar a dudas.

En 1870 comenzaron a operar en la ciudad las primeras líneas de tranvías a caballo, para las cuales la provincia de Buenos Aires (ya que la ciudad de Buenos Aires era la capital provincial), estableció el marco regulatorio bajo el cual operarían.

El 26 de octubre de 1868, la Provincia de Buenos Aires sancionó la denominada Ley de Tranvías, que sin embargo era tan amplia que permitía que cada concesión fuera un caso particular. Para cada concesión:

- la empresa tranviaria proponía el recorrido y la tarifa a cobrar, la que debía ser aprobada por la Municipalidad de Buenos Aires, con la particularidad de que casi

siempre se aprobaba sin modificación. Esta tarifa no podía ser aumentada hasta antes de un año de dada la concesión y ad-referendum de la autoridad pertinente.

- la empresa concesionaria era la responsable del empedrado de las calles por las que circulaba, hasta medio metro a cada lado de los rieles.

- tenía fijada la frecuencia y una velocidad máxima de 6 millas por hora.

El 31 de octubre de 1871 la provincia complementó la ley del año 1868, dando intervención a las municipalidades en donde se quisieran establecer líneas de tranvías, las que opinaban sobre la necesidad de tal inversión.

En el año 1874 la gobernación dictó un decreto donde se establecía que las concesiones debían servir al interés público, ya que las calles son de dominio público. Esta es la primera vez, en la historia argentina, que se relaciona interés público y dominio público, en definitiva servicio público, con transporte urbano.

A partir de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, en 1880, la cuestión del transporte tranviario en la ciudad pasó a ser responsabilidad de las autoridades municipales.

El cambio de tracción, del caballo a la electricidad, en 1897 no alteró el marco regulatorio, ni éste impidió un rápido movimiento hacia la concentración empresaria. Así la Compañía de Tranvías Anglo Argentina que se había instalado en el país en 1878, fue paulatinamente adquiriendo el paquete accionario de varias empresas del medio, hasta alcanzar en 1909 el 80/85 % del mercado.

Cuál fue el grado de cumplimiento de las normas legales? En primer lugar, todas las líneas de la región contaban con una concesión otorgada por las autoridades, aún en los municipios del conurbano. También es cierto que en la amplísima mayoría de los casos, las autoridades accedían a la totalidad de las demandas que les efectuaban las compañías. En ese ambiente de permisibilidad, el grado de cumplimiento de las reglas era bastante bajo.

Por ejemplo, el mantenimiento de las calles por donde transitaban los tranvías, normalmente no era efectuado por las empresas, tal cual decía en la ley de tranvías, en virtud de lo cual la municipalidad aprobó una ordenanza el 14-7-1886 que trató de paliar este defecto imponiendo una alícuota del 6 % sobre los ingresos brutos a las empresas y eximiéndolas de esta manera del mantenimiento de las calles. Por la misma ordenanza, ratificó que las tarifas no podían ser aumentadas sin la previa autorización de la municipalidad, lo que muestra que las empresas modificaban las tarifas a voluntad.

Dado que el bajo cumplimiento de la legislación continuaba, en mayo de 1896, la municipalidad aprobó una nueva ordenanza por la que imponía multas a las empresas que aumentaran sus tarifas sin autorización.

A partir de la casi monopolización de la oferta por parte de la Anglo, la situación se hizo más fácil para las autoridades, ya que sólo debían ponerse de acuerdo con una

empresa. A partir de aquí, operó plenamente el mecanismo de captación de la oficina reguladora, la que pasó a convertirse en oficina del ente regulado. Los decretos, resoluciones y ordenanzas de los años posteriores más tienen que ver con la defensa a ultranza de la empresa, que de la mediatización y regulación en defensa del buen servicio y del usuario.

La red tranviaria se desarrolló de manera radial con algunas líneas transversales estando las últimas de ellas en la zona de Flores. Desde allí hacia el oeste, los viajes transversales fueron cubiertos por pequeños ómnibus a caballo, denominados volantas o breaks, con capacidad para 8/10 personas.

Estas líneas de breaks complementaron al sistema férreo y al tranviario, llevando a la gente hacia las estaciones, en trayectos si bien largos para la caminata, cortos y poco densos para una tecnología más pesada.

Florecieron al margen de toda regulación oficial, si bien fueron consentidos por las autoridades ya que venían a satisfacer una demanda que de otra manera hubiera quedado insatisfecha. Su florecimiento se puede ubicar entre 1890 y 1930, aproximadamente, en que fueron desplazados por el automotor, sobretudo el colectivo.

Eran empresas de choferes-dueños, que requerían muy poco capital para su funcionamiento, sin estatutos formales en la mayoría de los casos. Algunas de estas líneas, con el advenimiento del autotransporte pasaron a convertirse en líneas de ómnibus, como la actual línea 114, ya que fueron intercalando algunos ómnibus, a tarifa diferencial, entre las breaks. Por supuesto que estos ómnibus habían sido raleados del servicio en otras compañías, eran de segunda mano, comprados generalmente por personas con conocimiento de mecánica. No tuvieron gran responsabilidad en el traslado de las personas, pero no fueron desconocidas por los ciudadanos. Igualmente la regulación no las alcanzó.

El primer servicio de ómnibus que se tiene noticia data del año 1902 y tan sólo duró 6 meses, en un servicio entre Congreso y Plaza de Mayo. El ómnibus en sí, hizo su aparición en la región en 1922. La primera concesión data del año 1898, pero nunca llegó a concretarse.

Eran concesiones por línea, sin la existencia de una ordenanza general que diera marco al nuevo servicio: fijaban el recorrido, las tarifas, el tiempo de concesión, entre 10 y 15 años, y los impuestos a pagar, los que rondaban el 10 % de los ingresos brutos.

Hubo concesiones en 1898, 1902, 1906, 1918, 1920 y 1921. Pero la ordenanza general que enmarca las condiciones en que se desarrollaría el servicio de ómnibus fue de diciembre de 1923. casi una copia textual de la concesión otorgada en 1920 a la única empresa que contó con una concesión otorgada por la municipalidad. Las restantes líneas, tuvieron permisos precarios o de hecho, a la usanza actual de la Secretaría de Transportes de la Nación.

La ordenanza del año 1923 fijaba una tarifa uniforme para todas las líneas, de 10 centavos (igual que el tranvía) para la primera sección y de 15 centavos para viajes

de más de 5 kilómetros, fijaba las frecuencias, las condiciones de seguridad de los vehículos, los recorridos, etc. Todo ello para las líneas que quisieran penetrar en el centro de la ciudad. Pero dejaba un ambiente mucho más libre para líneas que hicieran recorridos extra centro, siempre que no coincidiera con la traza de alguna línea con concesión otorgada.

Tal vez con los ómnibus, el grado de exigencia en cuanto al cumplimiento de las normas haya sido el único caso en que realmente funcionó, sólo porque la oficina reguladora era un apéndice de las empresas tranviarias, a las que el ómnibus le salió a competir. Por ejemplo en 1925 y en 1927, la municipalidad creó unas zonas de exclusión para la instalación de nuevas líneas de ómnibus o la prolongación de las existentes. La zona de 1925 alcanzaba un perímetro que coincidía con lo que hoy es el macrocentro y la de 1927 fue ampliada, abarcando las calles Azopardo, San Juan, Av. La Plata. Río de Janeiro, Gascón, Canning, Santa Fe, Madero y Bouchard. También la Municipalidad otorgó todos los permisos que le solicitaban las empresas tranviarias para la instalación de líneas de ómnibus totalmente paralelas a otras con permisos ya otorgados. Los ejemplos de parcialidades pueden llenar hojas.

De todas formas, hubo servicios que escaparon a los permisos gubernamentales, logrando expandirse aún en ese ambiente poco propicio. Algunas empresas comenzaron a contratar ómnibus para el traslado del personal; los fines de semana se instalaban líneas ilegales hacia los balnearios o los lugares de entretenimiento, intercaladas entre las líneas de breaks, etc. Esto se dió a partir del año 1918.

En el año 1928 tuvo lugar en nuestro país tal vez el hecho con mayor énfasis folclórico dentro del transporte urbano: el surgimiento del servicio de taxis-colectivos, "el colectivo".

Varios propietarios de taxis, se asociaron para prestar un servicio regular de transporte, con recorrido fijo y tarifas zonales, bastante más altas que las de los medios a los que le salieron a competir. Eran servicios diferenciales a los que el público respondió bien como una demostración de la insatisfacción que les brindaba el viajar en las líneas reguladas.

Sin solución de continuidad, surgieron líneas de colectivos por doquier. Allí donde existía una línea de tranvías o de ómnibus, con buen tráfico, allí decidían instalar una nueva línea de diferenciales.

Si bien inmediatamente después de surgido el primer servicio (que unía Lacarra y Rivadavia con Primera Junta), la Municipalidad trató de levantarlos hasta que tuvieran permiso municipal, los colectiveros hicieron oídos sordos y continuaron operando al margen de toda legalidad.

La única regulación era la que nacía de los acuerdos entre las líneas, o entre los choferes-dueños de los colectivos. Esta a veces era pacífica y a veces violenta. Si la violencia no dominó todo el ambiente fue porque Buenos Aires era una ciudad de

espacios abiertos, con muchos nichos para explotar. Pero de todas formas, las leyes de la informalidad a veces se aplicaron sin mucha discusión. Al poco tiempo de circular la línea 1 (la primera), otro grupo de taxistas instalaron un servicio que parcialmente se superponía con la traza de la 1, la competencia degeneró en violencia armada y concluyó con la unificación de ambas líneas en una sola. Pero problemas de caciquismo hicieron que una escisión de la línea unificada, formara otra línea sobre la misma traza.

Cada grupo decidía su propio reglamento, su forma de prestar los servicios, las tarifas a cobrar, etc. Cada línea tenía su reglamento, pero en general todos ellos tenían una misma naturaleza: el carácter no capitalista de la explotación y el individualismo en cuanto a la no socialización de pérdidas y ganancias.

En cualquier caso, la informalidad en que se desarrollaban no les impedía contar con fuerte apoyo de diferentes grupos de presión: por el carácter cooperativo particular, con reminiscencias de socialismo utópico o de organización anarquista (como muchos de sus integrantes), contaron con el decidido apoyo de los ediles socialistas y de algunos radicales; por ser los transportistas de la nueva fase de organización del trabajo, tuvieron apoyo de los grupos industriales emergentes, en este caso, los sectores ligados a la industria automotriz; y en definitiva, por ser cómodos y rápidos los viajes, tuvieron apoyo de una clase media que viajaba al centro de la ciudad, cada vez más atada a la mentalidad industrialista y dispuesta a pagar una tarifa más alta que la de los tranvías u ómnibus a cambio de mayor agilidad en los viajes.

En los municipios del conurbano, el surgimiento fue parecido, aunque en este caso, la tolerancia estaba más cercana a la política clientelística. En casi todos los casos, los colectiveros tuvieron algún padrino ligado a los círculos políticos, normalmente caudillejos o caudillos conservadores o radicales.

Recién en el año 1932, la Municipalidad aprobó el reglamento que los regulaba, copia textual del reglamento de la línea 1. El Concejo Deliberante, de esta manera, les dió un fuerte espaldarazo, en el año que mayor cantidad de votos consiguió el Partido Socialista en la ciudad: 54 % del total de votos emitidos.

La ciudad vió el surgimiento de infinidad de líneas, las que se estabilizaron en 68 para el año 1932. Sus ventajas respecto de los ómnibus para entrar al centro, en cuanto para los taxis-colectivos no existía zona de exclusión, su mayor velocidad, etc., empujaron a los empresarios de los ómnibus a alinearse con las empresas tranviarias en la búsqueda de la protección oficial, que impidiera la competencia entre estos medios. Así se tuvo, a los representantes de una industria que ya estaba llegando a su fin, como el tranvía, más ligada a la Argentina agroexportadora liderando una batalla que evitara su derrumbe estrepitoso, unido a los empresarios de una industria naciente como eran los ómnibus, pero que aún no les había llegado su tiempo.

Por estas causas y tal vez por otras más como el amortiguar la reconversión económica en lo referente a transporte urbano, fue que el Estado se hizo presente por

primera vez como operador de todo un sistema, o quiso hacerlo. De esa forma el Congreso Nacional votó, en 1936, la ley 12.311 que creó la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA), para operar como empresa monopólica los tráficos de pasajeros de la ciudad y entre ésta y el conurbano, por el plazo de 56 años. Quedaron fuera de su órbita, los ferrocarriles, los taxis y los servicios de transporte que no entraba en la ciudad, aunque actuaran en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Pero de todas formas, la CTCBA manejó una porción importante del transporte de la región.

En el año 1937 se aprobó la ley 12.346 que regulaba sobre el transporte interjurisdiccional, aún hoy vigente. Dado que un viaje entre la Capital Federal y Tigre, por ejemplo, cruzaba un límite provincial, ese viaje quedaba enmarcado dentro de la ley 12.346. Pero a su vez la CTCBA tenía una gran cantidad de servicios que unían la Capital con el conurbano bonaerense. Algo bastante confuso que dió origen a situaciones demás conflictivas.

La CTCBA era una empresa mixta, en donde el Estado nacional y municipal tenían en conjunto el 50 % del paquete accionario, siendo el 50 % restante de las empresas privadas de transporte. Lo interesante es ver como aportaron el capital, cada una de las partes. El Estado capitalizó las deudas que con él mantenían las empresas tranviarias, principalmente, y de ómnibus en concepto de impuestos no pagados. Esto da una bonita idea del grado de cumplimiento de la legislación. Las empresas privadas aportaron sus activos físicos, material rodante e infraestructura, lo cual fue tasado a un precio que cálculos equilibrados, sitúan en el doble de su valor económico. La importancia de las tasaciones se debía a que el capital invertido tenía asegurada, por ley, una ganancia del 7%. Este es un ejemplo del efecto Averch-Johnson, donde la pelea se dió en sobreestimar los activos privados, a fin de incrementar la corriente de ingresos en concepto de ganancia.

Las empresas podían integrarse a la nueva empresa de manera voluntaria y aceptar a cambio acciones de la misma, o venderle los activos. Los colectiveros no aceptaron ni una ni otra, salvo casos muy aislados.

Rápidamente las compañías de tranvías (y en menor medida, las de ómnibus) entregaron sus activos a la espera del cobro del 7% sobre lo aportado. La CTCBA jamás dió ganancia durante su corta vida y enseguida fue intervenida ya que no podía hacer frente a las cuantiosas deudas contraídas. Esto sucedió en 1944. En 1948 se la liquidó y en 1951 se la vendió en licitación internacional, en donde el comprador resultó ser el único oferente: el Estado argentino.

Una empresa que da pérdidas, poco es lo que puede repartir en concepto de remuneración al capital. La documentación histórica es muy floja, pero ese 7% las empresas lo cobraron a través de transferencias del Tesoro Nacional.

Cuando en 1951 la CTCBA se vendió, la cifra en que se tasó fue algo superior a la tasación del inicio de su ciclo. Lo sorprendente del caso es que existen fuertes

sospechas de que los accionistas privados recibieron gran parte de sus acciones en dinero. Pero esto es algo que aún no está documentado.

¿Qué es lo que regulaba el Estado en la época de la CTCBA y de su sucesora estatal Transportes de Buenos Aires (TBA)? La respuesta es que regulaba bastante, a través de estas empresas públicas; pero que si se considera la región como un todo, la regulación se atenúa mucho. En primer lugar, la provincia de Buenos Aires iba atrás de los hechos que se sucedían, al igual que los municipios del conurbano. Allí no había regulación real, sino tan sólo una aprobación ex-post de acontecimientos ya sucedidos. Dado que los ferrocarriles no eran jurisdicción de CTCBA, los viajes urbanos de la región que estos producían, eran responsabilidad de las empresas privadas operadoras, que por otro lado controlaban a la Dirección de Ferrocarriles. Esta situación cambió una vez que el Estado adquirió la totalidad de los ferrocarriles privados. Automóviles particulares no había muchos, pero los pocos que había eran regulados por sus dueños.

Poco a poco la CTCBA y luego TBA, fueron cediendo al capital privado la operación de las líneas de colectivos, poco rentables para explotarlas como empresas y de esa forma, volvieron a rodar por las calles las llamadas líneas independientes. El espaldarazo a éstas líneas se las dió el peronismo.

La guerra complicó mucho el panorama del transporte en la ciudad produciendo una aguda escasez de neumáticos y de repuestos en general. De ello la CTCBA no fue responsable, pero su posición se hizo aún más endeble por el manejo político de la empresa, por la política de hacerse cargo del subsidio a los pasajeros de tal forma que el gasto en viajar fuera de poco peso en el presupuesto de los trabajadores, etc. Todo eso llevó a que en mayo de 1951, por Resolución 1029, prácticamente se liberara la entrada para la operación a todo aquel capital con capacidad de ofrecer servicios de transporte. Casi no se exigió requisitos para ser prestatario: surgieron líneas de taxis-colectivos, se permitió el ingreso a la capital de varias líneas provinciales, se entregaron otras líneas, etc.

TBA llegó a la gestión desarrollista, prácticamente sin líneas de colectivos, las que fueron privatizadas durante la gestión peronista, y liquidó a los ómnibus, los trolebuses y los tranvías durante los años 1961, 1962 y 1963.

La venta de estos activos estatales fue tan escandalosa como lo había sido la compra por la CTCBA 25 años antes. Los activos fueron subvaluados y, en la mayoría de los casos, nada se abonó por ellos.

Acá nace la historia reciente del transporte en la región. A partir de estas ventas, el sector automotor de línea, se constituyó en el principal responsable del traslado de las personas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los restantes medios de transporte comenzaron a tener un papel subsidiario. Hoy este esquema también entró en crisis. La norma legal que regula al transporte público automotor, en la ciudad y sus prolongaciones al conurbano, es la ley 12.346 y sus modificaciones. En la provincia de Buenos Aires,

el transporte está regido por el Decreto-Ley 16.378/57, en tanto que el decreto 6.769/58 y sus modificaciones, constituye la Ley Orgánica Municipal que delimita la función municipal. En el papel, la regulación existe.

Pero la práctica cotidiana nos da indicios de que la situación dista de estar medianamente bajo control. Estamos en presencia de algo similar a lo que sucedió en otros tiempos, con una clase empresaria del automotor que tiene parte de sus miembros cortando boletos y otros haciendo lobbie en la oficina reguladora y muy protegidos por la autoridad.

Con las líneas de autotransporte actuales se cumple como si fuera de manual, todos los vicios de la regulación: la autoridad trata de protegerles el ambiente, cerrando la entrada a otros oferentes, asignando monopolios territoriales y brindándole una tarifa con un mecanismo que alienta la despreocupación del tema costos; pero dentro de ese ambiente la situación está totalmente desregulada de hecho en los aspectos técnicos más elementales.

Pero al igual que los tranvías en 1928, poco pueden ofrecer para pasar este nuevo gran período de crisis del paradigma que les dió origen. El grado de acatamiento a las regulaciones, por parte del sector empresario, está hoy en uno de los puntos más bajos de la historia. Las cámaras deciden qué hacer, cuándo hacerlo y en ocasiones, alguna línea también ha decidido qué tarifa cobrar.

Para complicar aún más la posibilidad de efectuar una regulación racional, tienen jurisdicción sobre el transporte regulado de este núcleo urbano, al menos teóricamente, los siguientes organismos:

- MOSP, Secretaría de Transportes: colectivos de líneas nacionales (operadas por prestatarios privados), Ferrocarriles Argentinos.
- MOSP, Dirección Nacional de Vialidad: sistema vial nacional.
- MCBA: subterráneos, taxis y vialidad de la ciudad.
- MOSP-Prov. Bs. As., Dirección Provincial de Transporte: colectivos provinciales, los que son operados por empresas privadas.
- MOSP-Prov. B.s As., D.Vialidad Provincial: sistema vial provincial.
- Cada municipalidad: colectivos municipales, taxis y vialidad.
- Control de Tránsito y Seguridad vial: organismos viales municipales. Policía Federal Argentina y Policía de la Provincia de Buenos Aires.

La informalidad y la fragmentación en la oferta de servicios es hoy cada vez mayor en toda la Región Metropolitana de Buenos Aires:

i) cada vez son más los servicios de tipo charter, aquellos de punto a punto, ya sean contratados por los mismos usuarios o por las empresas para el traslado de su personal.

ii) el avance en el uso del automóvil particular, regulados por sus propios dueños.

iii) el aumento de las cuadras caminadas, siendo en algunas zonas de una importancia crucial.

iv) el surgimiento de líneas de colectivos "fantasmas" que operando sobre la traza de las líneas regulares, se le adelantan en la captación de la demanda cobrando una tarifa que en algunos casos llega a la mitad de la tarifa oficial.

v) un ferrocarril atrapado entre los proveedores de equipos, los gremios del riel y los políticos, que deambula sin rumbo fijo.

vi) municipios que desconocen siquiera el recorrido de las líneas que "regulan".

vii) un subterráneo propiedad de la Municipalidad de Buenos Aires, pero convertido en capricho de los intendentes y concejales oficialistas, cuando no de los dadores de préstamos de otros países.

viii) un sistema regulado de autotransporte público que sobresale por su independencia y que no cumple con gran cantidad de sus compromisos asumidos como contraprestación de los permisos.

Y como corolario de esta crisis de un ambiente de regulación sin regulación, el Estado hoy debe salir a aprobar casi cualquier solicitud que determine una empresa dada, además de ser los mismos empresarios (o allegados a ellos), los funcionarios responsables de la regulación. Hoy más que nunca la corrupción se ha instalado de manera grotesca y el sistema es una suma de partes en conflicto.

4. CONCLUSIONES

La conclusión más fuerte y decepcionante que se puede extraer de estos párrafos, es la independencia denotada por los diferentes operadores del transporte en la RMBA, a lo largo del tiempo, respecto de las autoridades de control y regulación.

En muy pocas ocasiones, el Estado estuvo adelante de los empresarios del transporte y en la mayoría de los casos éstos impusieron sus deseos, los que se materializaron en decretos, ordenanzas, leyes, etc. Quizás y aunque resulte paradójico, la etapa más independiente del Estado haya sido la etapa de la empresa pública operadora, la CTCBA y TBA, aunque en su nacimiento el capital tranviario haya tenido mucho que ver.

Pero lo sorprendente de este escenario de "imperfectas regulaciones" es que el transporte de la R.M.B.A. no ha sido ni es, lo desastroso que cualquiera podría inferir. La eficiencia relativa del transporte de la región hasta podría catalogarse de aceptable, en términos de las ciudades de Latinoamérica: el área está bien servida y las tarifas no

son excesivamente altas. Si ello es así implica, necesariamente, que el sector ha recibido una transferencia de ingresos tal, que ha permitido la convivencia de servicios aceptables e independencia de los operadores respecto del poder de policía del Estado. Pero ello es un motivo de otra discusión.

Una segunda conclusión es que en todo caso, lo regulado es cada vez más una porción que tiende rápidamente a dejar de ser mayoritaria, denotándose un sostenido avance del transporte no "servicio público", como muestra de que la situación ha rebalsado el ambiente de protección.

La tercera conclusión es que hay que repensar todo desde una óptica independiente y políticamente progresista. Si la noción de servicio público gobernó durante los últimos 50\60 años y en base a ella se administraron los fondos dedicados al sector, hoy parece que tal cosa está paulatinamente mutando. El Estado ya no es aquel capaz de llevar adelante un proyecto abarcador que tienda a mantener dentro de ciertos límites la canasta de consumo de la población asalariada. Hoy una experiencia como la de la CTCBA pareciera imposible de repetir, toda vez que no es técnicamente factible operar crónicamente a pérdida en función de una rentabilidad social dada. No parece posible recrear organismos subsidiadores de una masa laboral que se está quedando sin trabajo. Sería redistribuir ingresos por muy corto tiempo y el resultado final es probable que fuera una situación peor que la inicial.

Hoy el transporte, al igual que otros servicios públicos, parecieran virar a cuestiones de índole más privado: un asunto del trabajador o del empleador, pero no del Estado en la forma tradicional.

Además, sumado a lo anterior, las grandes ciudades se van modificando y lentamente se va diluyendo el concepto de centro (por centro de la ciudad en donde se realizan una serie de actividades), de necesidad de cercanía física, y la revolución en las telecomunicaciones irá haciendo el resto: ciudades cada vez más descentralizadas, donde el viajar no sea un suplicio permanente, porque ya no habrá tanto viaje.

¿Qué puede decir la autoridad actual a todo esto? La respuesta es nada, absolutamente nada, en tanto y en cuanto siga siendo prisionera de las corporaciones, que podrán aportar soluciones muy parciales y nada más.

¿Cuál es el mecanismo de recreación de un conjunto eficiente de herramientas gubernamentales capaz de dirigir el actual proceso de reconversión del aparato productivo y por ende del modo de prestación de los servicios de transporte? Dentro del mecanismo democrático que conocemos, la posibilidad la dan los equipos técnicos de los partidos políticos, las organizaciones intermedias y el compromiso individual de no traicionar lo que uno piensa, por un efímero (o no) puesto en el poder.

A CIRCULAÇÃO DA INFORMAÇÃO NO ESPAÇO BRASILEIRO E O SISTEMA BANCÁRIO

HELENA KOHN CORDEIRO †
Universidade Estadual Paulista
Campus de Rio Claro - São Paulo

1. O PAPEL DO BANCO NA ECONOMIA E A REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (RSFN)

Desde o segundo pós-guerra, a aceleração do desenvolvimento capitalista no Brasil constituiu-se no fator fundamental de expansão do sistema bancário em nosso território. A forma hegemônica assumida nesse processo só pode ser compreendida à luz da mundialização da economia e da transnacionalização do capital, em que a força do capital financeiro privado internacional tornou-se responsável pelo atual estado de desordem da economia capitalista mundial.

A forte expansão industrial, a terciarização da economia e a correspondente aceleração da circulação do capital conduziram o banco à função de coletor e redistribuidor de capitais. A fluidez do Sistema Financeiro Nacional e seu controle pelo Estado são onipresentes em todo o território. (Santos, 1985). Cada banco desenvolve uma rede hierarquizada de agências, implantando nos centros urbanos regionais e locais uma nova marca do poder (Cordeiro, 1986-87).

Para agilizar a atuação da função financeira o Estado desenvolveu, imediatamente após o término da segunda grande guerra, uma série de medidas que foram ampliando e fortalecendo sua liderança entre os setores da economia. Assim, para responder pelas questões normativas, de caráter monetário e creditício, o governo brasileiro criou, já em 1945, a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito). Até então era somente o Banco do Brasil que exercia tal função. No período 1945/65 os bancos ampliaram seus

lucros através das taxas de juros dos empréstimos maiores que a taxa de inflação. Por falta de opções de investimentos, e visando manter os ativos líquidos necessários às suas atividades, as empresas e particulares aumentaram seus depósitos à vista. O volume desses depósitos, remunerados com taxas de juros inferiores às dos empréstimos, provocaram uma captação máxima de recursos, suscitando a ampliação espacial do sistema bancário. Contudo, a disponibilidade desses recursos foi afetada pelo acentuado processo inflacionário e proibições da Lei da Usura (taxas de juros até 12% a.a.), desde que a legislação não previa o mecanismo da correção monetária.

Esses fatos levaram a um forte desinteresse pelos depósitos a prazo fixo e investimentos no mercado de ações, obrigando as empresas industriais ao endividamento bancário, a curto prazo, para financiar suas operações. De outro lado, geraram a necessidade de recursos a longo prazo, pouco existentes para tal fim (Bucchi, 1988). Assim, já nessa fase, começa a dar-se o atrelamento do setor industrial ao sistema financeiro, setor esse que passa a dominar o conjunto da economia (Santos, 1985).

Nos fins de 1964, sob o governo autoritário, concretizou-se a lei da Reforma do Sistema Financeiro Nacional (RSFN) (Nº 4595, de 31/12/64), que definiu as diretrizes de sua reestruturação e disciplinamento: criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Banco Central, independente para o gerenciamento do SFN (e de diversas instituições financeiras não bancárias) (Bucchi, 1988). Sob o estrito controle do Estado, ela buscava restaurar a economia, visando combater a inflação e equilibrar o balanço de pagamentos, a fim de propiciar condições para um crescimento econômico a longo prazo.

A RSFN veio a reproduzir no Brasil uma estrutura financeira nos moldes dos países avançados. Criou novos instrumentos de mobilização financeira e instituições especializadas, às quais caberia: a) resgatar a poupança e ampliar o crédito para todos os tipos de consumo, com base nas relações débito-crédito entre empresas, famílias e instituições financeiras; b) intermediar a transferência de capital de empréstimo; c) direcionar grandes massas aglutinadas de capital-dinheiro para agilizar projetos de grande porte, a longo prazo, para suportar o processo da acumulação do capital. Conseguiram realizar só as duas primeiras. A última foi remetida à esfera do Estado, que viria a ser o condutor ativo do processo de monopolização do capital, articulando a fusão e o cruzamento de grandes grupos e blocos capitalistas (Tavares, 1983). Observa-se no total dos empréstimos concedidos ao setor privado, no período de 65-87, uma perda da participação das instituições privadas em relação às oficiais (de 80,9% para 45,6%) (Bucchi, 1988).

Além disso, os diferentes tipos de papéis emitidos pelo SFN passaram a ser distribuídos às instituições particularizadas, permitindo o seu controle. Antes da RSFN, os bancos funcionavam meramente para manutenção de contas correntes, sendo reduzido o volume de empréstimos. O mercado financeiro não tinha títulos capazes de

atrair o investidor. Depois, tornaram-se responsáveis pela arrecadação dos mais diferentes impostos, taxas e contribuições, por pagamentos e prestação de serviços relevantes aos gestores dos grandes fundos sociais (FGTS, PIS/PASEP, etc). Passaram a abranger a mais ampla gama de serviços: desde o gerenciamento de fundos de investimento até o campo dos seguros.

Com a massa de dinheiro das firmas e do público à sua disposição, passam a redistribuí-lo, tornando-o capital produtivo: só então, o capital bancário passa a capital fundiário ou mercantil ou industrial. Todavia, os bancos escolhem, segundo condições materiais e conjunturais, os setores de investimento que os procuram, discriminando seus clientes. Têm, portanto, um papel seletivo fundamental (Santos, 1985).

Os bancos mais fortes diversificaram suas atividades e, por associação e/ou encampações, passaram a absorver os menores. Deu-se, assim, a formação de um número reduzido de grandes conglomerados.

2. A CIRCULAÇÃO DA INFORMAÇÃO E A ESPACIALIZAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO

Neste mundo de decisões à base da rapidez de transmissão das informações tiveram papel fundamental os sistemas de telecomunicações. De fato, desde os primórdios da organização dos mercados e da produção capitalista, a informação sempre teve um papel-chave no processo de tomada de decisão. A novidade da revolução tecnológica contemporânea é a grande velocidade da circulação de ordens e dados, graças à associação das técnicas de telecomunicação ao tratamento de dados.

Dá-se uma profunda e complexa alteração dos territórios: as cidades e regiões se transformam em diversos ritmos pelas diferentes formas de inserção nas economias nacional e mundial (Dias, 1989B). As técnicas de transporte de comunicação têm efeitos próprios sobre a organização do espaço, se bem que liguem seus pesos na geometria de todos os feixes de relações que se desenvolvem entre os atores sociais (Claval, 1984, in Dias, 1989A). Os bancos, como portadores dessas novas tecnologias, são fortes agentes dessas alterações espaciais, tornando-se, ao mesmo tempo, o instrumento privilegiado do Estado no controle do território.

Até meados dos anos 70, a localização das agências bancárias dependia das redes de transportes para a remessa dos documentos, todos os dias, por viatura ou avião, às sedes sociais, passando ou não pelos estabelecimentos de níveis intermediários e voltando na manhã seguinte. Depois dessa fase (o telex passou a ser administrado pela EMBRATEL em fins de 1974), a implantação e expansão de novas técnicas de telecomunicações, -eixos de circulação da informação cuja eficácia, confiabilidade e rapidez são incomparáveis relativamente à dos transportes-passou a influenciar

diretamente a expansão da rede de agências bancárias, que seguiu o desenho das redes de transmissão de dados.¹

Através de uma rede técnica de base, constituída pela rede hertziana terrestre ligada ao sistema de telecomunicações via satélite - o lançamento dos satélites BRASILSAT I e II se deu em 1985 e 1986 - todos os serviços integraram-se no domínio da informática. Assim, dependendo das telecomunicações, todo e qualquer ponto do território poderia ter bancos instalados.

Essas transformações permitiram à rede financeira do Brasil ser mais amplamente ligada às suas homólogas no exterior. Assim, apoiada nas telecomunicações e na teleinformática, ela tornou-se elemento essencial de integração do território nacional, e deste com o mundo.

Correspondendo à fase de "financeirização" da nossa economia, a espacialização do sistema bancário é um dos fenômenos mais notáveis da recente organização do espaço brasileiro.² Num país de projeções continentais como o Brasil, somente através da fluidez das telecomunicações, os bancos puderam realizar a coleta e redistribuição do capital nos "fins do mundo" do território nacional. A expansão e aperfeiçoamento da teleinformática, permitiram a reestruturação do trabalho bancário - através da continuada centralização das operações administrativas e o reforço da dedicação local às tarefas comerciais - a serviço da função gestora do capital (Verdier, 1986).

A expansão do sistema bancário nacional deu-se a partir da criação de numerosos pequenos bancos locais, com poucas agências (1940-512 bancos, média de 2,2 agências/banco). Contudo, foi somente depois da RNSF (1964/65) e, sobretudo, da expansão dos sistemas de telecomunicações, que se deram as grandes modificações estruturais do sistema bancário. Desenvolveu-se, de um lado, uma forte conglomeração, com a concentração das sedes sociais nas grandes metrópoles (em 1941, havia 512 sedes localizadas nas capitais e principais cidades do país, passando, em 1985, a 90 sedes, sendo 67 nas metrópoles), (Cordeiro, 1986/7; Correa, 1989) e, de outro, um aumento progressivo do número de agências pelo território, (1940 - média de 2,2 agências/banco; 1985 - 167,4 agências/banco), (Correa, 1989) com grandes diferenças regionais e seguindo os principais espaços econômicos do espaço brasileiro (Dias, 1989A).

Estudando as atuais áreas de influência bancárias (pelo método Labasse, in Cordeiro & Santos, 1989) através da localização da estrutura operacional dos maiores bancos comerciais públicos e privados do país, com sede nas regiões metropolitanas e em Brasília, pudemos destacar 5 padrões de cobertura espacial de escalas: nacional, regional, estadual, metropolitana e local (Cordeiro & Santos, 1989).

A maior parte da rede bancária brasileira pertence ao setor privado de capital nacional (57,3% do total das agências no país) e está quase integralmente sediada nas regiões metropolitanas, desde que menos de 1% da rede comercial privada nacional tem sede fora dessas regiões.³ Somando-se a esse total todas as redes dos bancos comerciais

estrangeiros (com sede nas RM São Paulo e Rio de Janeiro) atingimos quase 60% do total da rede bancária brasileira (59,22%). Os bancos comerciais públicos abrangem, portanto, os quase 40% restantes, dos quais, quase a metade (17,31%) refere-se ao Banco do Brasil, com a rede de maior área de influência do país. Contudo, a expansão da rede pública federal perdeu força comparativamente às redes privadas nacionais e redes públicas estaduais (Cordeiro & Santos, 1989), pois a rede nacional do Banco do Brasil tinha em 1984, 25,5% das agências (Cordeiro, 1986-87).

Da rede bancária privada nacional com sede nas regiões metropolitanas, 62,7% das agências pertencem aos bancos paulistanos. Dentre esses, 4 são de escala nacional (BRADESCO, ITAU, REAL e MERCANTIL DE SÃO PAULO), abrangendo 3.679 agências (Fig. 1) e os outros três dessa escala são da RM Curitiba (BAMERINDUS), RM Belo Horizonte (BANCO NACIONAL) e RM Salvador (ECONÔMICO). Estão quase atingindo esse padrão os seguintes doze bancos: UNIBANCO, SAFRA, Noroeste, Banco de Crédito Nacional, Bandeirantes e América do Sul com sede na RM de São Paulo; Mercantil do Brasil na RM de Belo Horizonte, Banorte na RM Recife; Nordeste do Brasil na RM Fortaleza; Meridional do Brasil na RM Porto Alegre; Banco da Amazônia na RM Belém e Banco Cooperação em Brasília. Como vemos, apesar da forte dominação do espaço brasileiro pelos bancos nacionais privados paulistanos, em cada grande região geográfica brasileira, está tomando corpo um banco de área de influência nacional (Cordeiro & Santos, 1989). Deve-se observar que as redes dos três bancos privados nacionais do Rio de Janeiro têm hoje uma escala regional (Bancos Bozano Simonsen, Rural e Boa Vista), sendo surpreendentemente pobres na sua expansão recente.

As redes dos 7 bancos comerciais privados de escala nacional somam 40% do total de agências do país (5.201 agências). Considerando os outros 12 bancos de escala quase nacional com cerca de 13,22%, e o Banco do Brasil, que cobre sozinho outros 17% da rede bancária do espaço brasileiro, chegamos à somatória de 73% da rede bancária comandada por bancos de escala nacional (ou quase nacional).

Quanto às 23 redes de bancos comerciais de capital estrangeiro no Brasil, sediam-se exclusivamente nas duas metrópoles mundiais: São Paulo (18) e Rio de Janeiro (5 bancos, entre os quais o Chase Manhattan e o City Bank, os dois mais importantes bancos de capital americano no país). A maioria desses bancos têm uma área de influência de escala metropolitana, com suas sedes e agências instaladas apenas nas metrópoles. Fazem exceção, o City Bank S/A e o Francês Brasileiro S/A com redes de escala nacional e o Sudameris com uma rede de escala quase nacional, já atingindo os Estados onde se localizam as novas fronteiras econômicas do país (Cordeiro & Santos, 1989). O aumento do número destes bancos e a ampliação da sua área de influência a partir do "milagre brasileiro", evidenciam o caráter crescente da acumulação capitalista estrangeira no Brasil (Baer, 1986).

A fora o Banco do Brasil, de rede nacional, os outros bancos comerciais públicos são estaduais, isto é, sua área de influência é restrita ao próprio estado. Para realizar seus negócios, todos eles têm diretorias administrativas ou gerências, pelo menos, nos 3 principais centros transacionais do país: São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Deve-se salientar que das 27 capitais político-administrativas, 12 que sediam apenas um banco comercial estadual, cuja implantação evidencia o crescente papel do Estado no setor financeiro (Correa, 1989).

Contudo, os bancos estaduais das Regiões Sudeste e Sul vêm desenvolvendo áreas de influência de escala regional e até de maior escala. É o caso do BANESPA, o mais pujante de todos, seguido pelo BANERJ, que desenvolvem uma escala quase nacional: apresentam gerências em quase todos os Estados brasileiros (com exceção de Rondônia, Amapá e Acre)⁴. Correspondendo ao papel da RM São Paulo como epicentro do capitalismo brasileiro e de suas relações internacionais o BANESPA mantém negócios no exterior, através de suas agências nas principais praças bancárias do mundo. Quanto ao Banco do Brasil, com o maior número de agências do país no exterior, dá a Brasília a projeção do centro de negócios internacionais do Estado Federal.

Essas reflexões são importantes para verificar a forte tendência da dominação do espaço brasileiro por duas dezenas de bancos comerciais privados e um público (Banco do Brasil de rede de escala nacional, e o BANESPA, quase nacional), desde que, no conjunto da rede bancária comercial brasileira, os bancos de escala regional e estadual estão se tornando cada vez menos expressivos e os de escala local estão praticamente desaparecendo.⁵

3. O SISTEMA BANCÁRIO, O MAIOR USUÁRIO DAS REDES DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

Os sistemas de telecomunicações e de informação são fatores fundamentais da espacialização bancária. Crescem os bancos como empresas gigantes, que empregam centenas de milhares de pessoas, relacionadas por meio dessas novas técnicas, que permitem trocar dados, deslocando fundos através dos meios eletrônicos. Assim, puderam os bancos ser os principais agentes da ruptura do isolamento dos "fins do mundo", facilitando sua aproximação ao processo condutor da sociedade de consumo através do poder da informação (Bakis, 1987). Os meios televisivos devem também ser lembrados entre os sistemas de telecomunicações que atuam nesse processo, facilitando a expansão da sociedade de consumo, conjuntamente à penetração profunda das práticas do próprio sistema capitalista, através da intensa e competitiva programação das instituições bancárias.

Para sua expansão funcional os bancos se fizeram, dentre todos os setores das atividades da economia brasileira, os maiores usuários dos sistemas de telecomunicações e de informação. Num estudo dos serviços da EMBRATEL (telex, pacotes de dados, etc), abrangendo todos os segmentos de mercado (amostra de 500 usuários, de 17/04/90), o segmento financeiro ocupa 18,4% desses serviços em todo o Brasil, dos quais a RMSF atinge 22,09%.

Quanto à rede nacional de telex (RNTx), desde que passou para a EMBRATEL, em fins de 1974, as contas dos bancos na empresa vêm crescendo simultaneamente à abrangência espacial da RNTx (Cordeiro & Bovo, 1989), sendo essa a rede que mais cresceu dentre os sistemas administrados pela EMBRATEL. Dos terminais de telex ativados em todo o país o serviço financeiro abrange 15,6% (12.745 terminais), dos quais os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná abrangem 73,4% (49,4% em São Paulo).⁶

Esses terminais geram o maior número de pulsos por empresa. Assim, entre os 100 maiores usuários da RNTx, o serviços bancários (45 bancos) abarcam 28% sobre os 38% dos pulsos gerados por essas grandes empresas do país. Entre as 20 primeiras, somente duas são serviços públicos: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e o IAPAS (respectivamente 18ª e 19ª desse "ranking"). As outras 18 são bancos: 6 têm rede de escala nacional (BRADESCO S/A, BAMERINDUS S/A, ITAU S/A, Mercantil S/A, Nacional S/A, Econômico S/A; 8 estão quase atingindo essa escala (UNIBANCO S/A, Crédito Nacional S/A, Noroeste S/A, América do Sul S/A, Meridional do Brasil S/A, Banorte S/A, da Amazônia S/A, Bandeirantes S/A), outros três são os maiores bancos estaduais (BANESPA S/A, BENGÉ S/A e BANERJ S/A), além do segundo maior banco estrangeiro em número de agências (Banco Francês e Brasileiro S/A). (Cordeiro & Santos, 1989). Só os 5 maiores usuários (BRADESCO S/A, UNIBANCO S/A, BAMERINDUS do Brasil S/A, Nacional S/A e BANESPA S/A) atingem quase 17% (dados EMBRATEL, abril/90)⁷.

Para fazer uma idéia de circulação dos fluxos de informações bancárias basta observar o modelo de circulação dos fluxos da RNTx (Fig. 2) (Cordeiro & Bovo, 1989) (lembrando que os bancos de escala nacional são os grandes usuários). Sobre esse modelo, passamos a fazer algumas considerações:

a) As metrópoles regionais recebem os fluxos de entrada da RNTx de todas as localidades de suas respectivas regiões: De 40% a 60% dos fluxos de saída da RNTx dessas metrópoles regionais dirigem-se para São Paulo (Cordeiro & Bovo, 1989).

b) Há um forte fluxo de chamadas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, onde está localizada a estação emissora da RNTx para o exterior. O maior número de ligações internacionais são feitas por São Paulo.

c) Os centros de decisão da grande maioria dos bancos comerciais de capital nacional e estrangeiro do país, inclusive dos escritórios de representantes dos bancos

estrangeiros, estão sediados no Centro Metropolitano de São Paulo, além do maior banco estadual do país (BANESPA S/A) e agências e gerências regionais de todas as instituições do nosso sistema bancário (Cordeiro, 1986/7; Cordeiro & Santos, 1989).

d) Os bancos paulistanos são os que quase detêm 60% das agências do país.

e) A central da RNTx localizada na rua dos Ingleses, na área de assimilação do Centro Paulista, é a de maior movimento do país (EMBRATEL, 1988).⁸

Tendo em vista essas observações, podemos afirmar que a maior concentração de informações do país é detida pelo centro de decisão do sistema bancário sediado no Centro Paulista, um dos dois núcleos do Centro Metropolitano de São Paulo. Menor parcela (20/25%, a metade da de São Paulo) é mandada das metrópoles regionais para o Rio de Janeiro, ex-capital federal, onde se localizam as sedes de um bom número das maiores empresas federais e de capital privado nacional e internacional, do Banco Nacional de Desenvolvimento, de uma parcela dos bancos privados estrangeiros.

Foge a este modelo unicamente a Capital Federal: o movimento de fluxos de chamadas de entrada e saída da RNTx de Brasília é quase regularmente distribuído por todas as regiões metropolitanas do país (sendo mais intenso com São Paulo). Brasília, na sua atribuição de sede da maioria das empresas e bancos federais e de todos os órgãos políticos e administrativos, de um governo fortemente centralizado, recebe e manda informações, cobrindo homogeneamente todo o país.

4. OS BANCOS E A TELEINFORMÁTICA

As instituições bancárias dominam direta ou indiretamente todos os setores do campo da informática, desde a produção industrial dos equipamentos até os serviços de transmissão de dados. Apesar de terem entrado na indústria nacional de informática nos seus primórdios (o ITAUTECH começou em 1974) foi principalmente depois do Plano Cruzado (1986) que os investimentos bancários nesse setor tornaram-se maciços, visando uma excelente racionalização de suas próprias redes pela ampla opção da linha de automação eletrônica (entrevista Wallace Cochrane Jr., presidente da FEBRABAN, Isto é, 4/4/90).

Os grandes das indústrias de produção de micros, grandes impressoras eletrônicas e outros equipamentos do setor são a ITAUTECH e a DIGILAB -, pertencentes aos "holdings" das duas maiores redes bancárias privadas do país (respectivamente ao Banco ITAU S/A e BRADESCO S/A). Elas detêm também participação acionária em outras empresas do setor, sendo as que mais aceleradamente avançam no seio do clube das gigantes da informática. Deve-se salientar que todas as empresas de automação eletrônica contam com a retaguarda de grupos financeiros ou industriais (a Elebra, do

grupo Docas do Banco Boavista e Citicorp; a Sid faz parte do grupo Machline; Edisa Informática S/A pertence ao grupo Iochpe, entre outras). Os grandes bancos tornaram-se, assim, os maiores beneficiários da Lei da Informática, que criou uma reserva de mercado, visando restringir a concorrência das empresas multinacionais do setor (Fioravante, 1989).

A fase dos investimentos maciços na indústria eletrônica pelos bancos (bem como da indústria e o comércio) entrará agora em recesso. Com o Plano Collor, terão que definir-se por nichos do mercado, numa situação extremamente competitiva (Entrevista Wallace Cochrane Jr., Isto é Senhor, 04/04/90).

A teleinformática responde às necessidades das empresas que exigem a utilização contínua e instantânea (tempo real) de grande quantidade de dados. Além dos bancos devem ser alinhadas também a administração pública e a indústria. Os serviços de teleinformática se realizam através de duas redes de transmissão de dados ligados à EMBRATEL: a TRANSDATA, de tecnologia japonesa, criada em 1981, baseada em linhas privadas de transmissão, que se integram ponto a ponto e a RENPAC (Rede Nacional de Comunicação de Dados por Comutação de Pacotes), de tecnologia da SESA, do ramo francês, instalada em 1985. Nesta o acesso aos computadores se dá através de circuitos especiais das redes públicas de telefone e telex, totalmente integradas em 1988 pela EMBRATEL, permitindo opções de ligações com quaisquer pontos da rede, através dos satélites nacionais.

Leila Dias (1989B), estudando as redes da TRANSDATA, evidenciou a dominação plena desses serviços pelo sistema bancário, bem como todas as características de sua espacialização. Sua análise da repartição e da hierarquia dos nódulos da rede TRANSDATA no território nacional indica os seguintes níveis (Fig. 3).

1º - Forte concentração da informática no Estado de São Paulo com três núcleos fundamentais: a) a cidade de São Paulo (a maior concentração de sedes sociais das grandes empresas nacionais e multinacionais); b) a RMSP - com o maior parque industrial, centros de tratamento de dados de bancos e empresas governamentais e industriais deslocadas da capital; c) Bauru, São José dos Campos, Santos e algumas outras cidades, nós dos circuitos de produção e comercialização agrícola, industrial, científica, tecnológica e de exportação.

2º - Rio de Janeiro, com metade das linhas relativamente às da capital de São Paulo, segundo mercado financeiro e da gestão das grandes empresas de todos os setores da economia do país (Cordeiro, 1986/7).

3º - Brasília e mais 5 metrópoles, 13 capitais de Estados, bem como cidades industriais importantes.

Devemos insistir no fato de que é o setor financeiro aquele que mais pressiona a EMBRATEL no sentido do aperfeiçoamento dos seus serviços e, portanto, de sua

atualização tecnológica. Assim, para o acompanhamento dos seus negócios, o BAMERINDUS acaba de comercializar um canal exclusivo do sistema de transmissão de dados via satélite ("transponder"), com estações terrestres instaladas pela MODDATA (empresa brasileira de equipamentos eletrônicos de comunicação, com uma nova tecnologia de teleinformática). Essa nova tecnologia elimina os erros e interrupções das linhas telefônicas e tem uma capacidade de processamento, em média, duas vezes maior que os outros sistemas oferecidos pela EMBRATEL.

CONCLUSÕES

Assim, desenvolveu-se no país um modelo fortemente centralizador da informação, absorvida pelas sedes de tomadas de decisão do Estado e das mais poderosas empresas nacionais e multinacionais, principalmente as bancárias, localizadas nos três mais importantes pontos de controle (Borchert, in Cordeiro, 1986/7), centros transacionais (Cordeiro, 1986/7) ou centros de gestão (Correa, 1989) do território brasileiro: nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e em Brasília. Destaque deve ser dado ao Centro Metropolitano de São Paulo, - principalmente o núcleo do Centro Paulista -, que concentra a maior parcela dos fluxos de informação da região metropolitana de São Paulo.

O desenvolvimento deste modelo centralizador de articulação entre todos os agentes econômicos, sobretudo os financeiros, através da informação reforçou o papel de São Paulo no comando do setor privado da economia brasileira, e de Brasília no controle do Estado Federal sobre todo o território. O Rio de Janeiro vem perdendo posição relativamente aos dois outros principais centros transacionais do país.

A expansão dos sistemas de telecomunicações e de automação bancária explica a tendência ao dimensionamento das redes de bancos em escala nacional, com uma gestão centrada em apenas alguns pontos do território. Através da integração do território e deste com o mundo pelas telecomunicações, o modelo concentrador da circulação da informação no Brasil permite à estrutura operacional do sistema bancário controlar tanto o setor financeiro, quanto todos os outros, tornando-se o instrumento privilegiado do Estado no processo de internacionalização da economia brasileira.

Dessa forma, a atividade financeira, realizando a circulação do capital, através dos seus tentáculos por todos os pontos de interesse econômico do país e a tomada de decisão sobre a gestão capitalista pela centralização da informação, viabiliza a divisão territorial do trabalho, bem como a própria divisão internacional do trabalho, e a integração espacial das distintas partes do nosso espaço.

NOTAS

¹ Inscrita no Projeto Nacional Brasileiro, e visando a segurança nacional, deu-se a expansão do sistema de telecomunicações, que se desenvolveu sob a intervenção direta do Estado autoritário sob o monopólio da EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações (1967). Só um sistema eficaz de telecomunicações poderia permitir a realização da estratégia fundamental de "continuar e acelerar uma reestruturação radical do país através de modernização econômica e da mudança espacial" (Machado, L.O., 1987 in Dias, 1989B). O sistema então existente era obsoleto e ineficiente deixando vastas porções do território inteiramente isoladas, compreendendo, até 1969, apenas as ondas curtas e os cabos submarinos de baixa capacidade de transmissão.

A partir dessa data, podemos dividir o equipamento do território em três períodos, segundo o sistema de telecomunicações adotado:

A partir dessa data, podemos dividir o equipamento do território em três períodos, segundo o sistema de telecomunicações adotado:

a) 1969-73 - Instalação da rede nacional hertziana, com a integração sucessiva de todas as metrópoles do país (anteriormente só havia duas redes em operação: uma inaugurada em 1957, ligava as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas, com 468 circuitos telefônicos: a segunda, de 1960, ligava Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília e Goiânia, permitindo, portanto, a integração da nova capital federal às principais cidades do país). A Amazônia é equipada por uma rede hertziana em tropodifusão e as ligações internacionais, com a primeira estação terrestre localizada no Rio de Janeiro data de 1969, com utilização do satélite internacional INTELSAT.

b) 1974-84 - Substituição gradual, na Amazônia, da rede hertziana em tropodifusão por aquela à visibilidade, pela construção das estações terrestres de transmissão por satélite ("transponder") pelo consórcio internacional INTELSAT (60% das estações terrestres existentes no país). Novas linhas da rede hertziana passaram a ligar São Paulo, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Vitória e Salvador.

c) 1985-88 - Assim como outros países de extensão continental (URSS, Canadá, EUA), o Brasil lança seus próprios satélites, o BRASILSAT I (fevereiro/1985) e BRASILSAT II (março/1986). Encomendados à empresa canadense "Spa/Aerospace", com transferência de tecnologia, que previa a participação das indústrias nacionais na produção das estações terrestres (Dias, 1989B).

² O setor de serviços foi o que mais cresceu no período recente (1970-85: de 43.5% para 49.2% do PIB nacional), sendo que, no seu interior, as atividades financeiras foram as maiores responsáveis por esse crescimento (de 6.0% para 11.4%. -FIBGE - Centro de Contas Nacionais, Revista Conjuntura Econômica, maio 1987).

³ Os bancos que têm sede fora das metrópoles constituem exceção na rede bancária brasileira. Dentre eles, apenas o CREDIREAL é um banco de extensão nacional, com sede em Juiz de Fora.

- ⁴ No conjunto da rede bancária comercial privada, alguns bancos de escala regional aparecem na Região Sudeste (RMSP, RMBH e RMRJ). Aliás, todos os bancos da RMRJ são regionais e Nordeste (nas RM de Fortaleza e Recife). As redes dos bancos comerciais privados de escala estadual são pouco expressivas, aparecendo na RMSP (Mercantil de Descontos e Itamarati) e na RM de Fortaleza (Banesa e Banforte) e (IOCHPE e Banco de Crédito Real) de Porto Alegre. Quanto aos bancos locais estão praticamente desaparecendo. Pudemos identificar apenas 4 na RM São Paulo e 1 em Salvador. (Bancos Fenícia, F. Barreto, Induscred, Centrobanco no Centro Metropolitano de São Paulo e o Nacional da Bahia, em Salvador). (Cordeiro & Santos, 1989).
- ⁵ Tivemos informação de que o BANESPA já tem autorização para instalar suas agências em Macapá, Boa Vista e Rio Branco. O estado do Tocantins será atendido a partir de Petrolina. O plano Collor adiou, contudo, esse programa para ocasião oportuna.
- ⁶ O número de terminais ativados de telex por atividades é o seguinte:

	Nº	%
Indústria	23.933	29,3
Agropecuária	482	0,6
Serviço	19.370	23,7
Financeiro	12.745	15,6
Comércio	17.740	21,7
Governo	4.008	4,9
Outros	3.401	4,2
	<u>81.679</u>	<u>100,0</u>

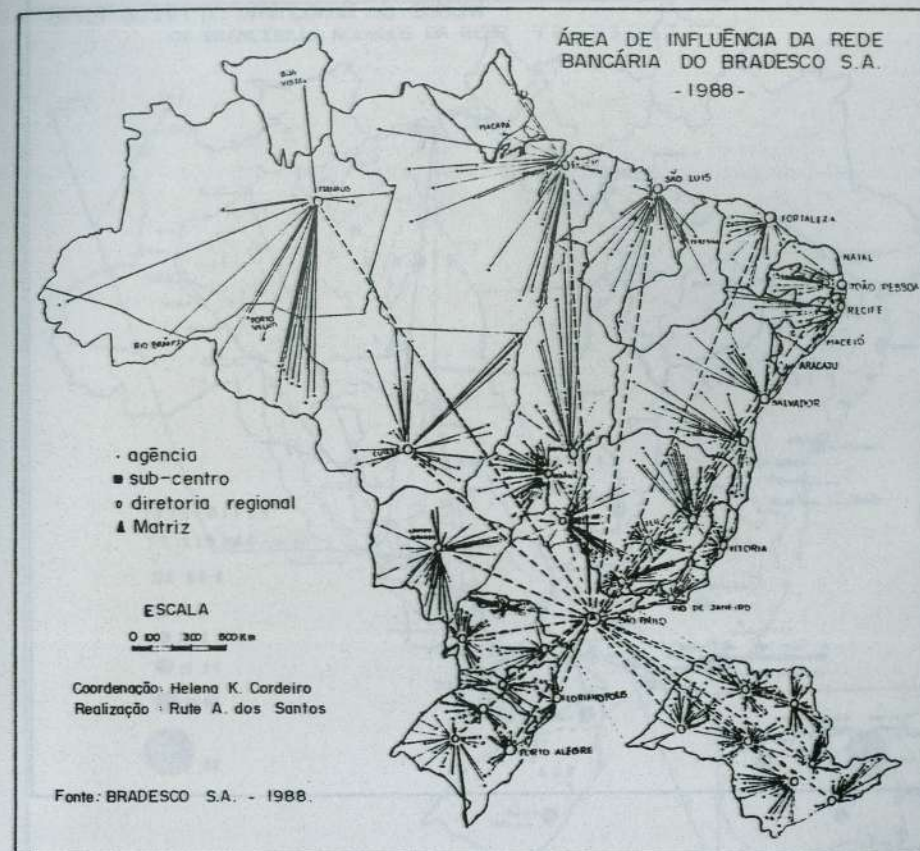
Desses valores referentes a terminais ativados que geraram tráfego em junho/89 os estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, detêm 9.353 terminais ativados, correspondendo a 73,4% do total dos telex ativados por atividades (respectivamente 11,5%, 12,4% e 49,4% dos terminais do serviço financeiro). (dados EMBRATEL).

- ⁷ O Banco do Brasil não faz parte do rol dos maiores usuários da RNTx porque tem central própria, com terminais ativados na grande maioria de suas agências. Está sendo realizado um contrato com a EMBRATEL para o fornecimento dos equipamentos para a expansão dessa rede exclusiva. Outras empresas além de usar a RNTx, também possuem centrais particulares: o BRADESCO S/A, BANESPA S/A, Banco Meridional S/A, BANESTADO, entre outros.
- ⁸ No município de São Paulo, a maior central do Brasil está localizada na rua dos Ingleses, sede da EMBRATEL em São Paulo, onde há também duas centrais menores. Além disso, há uma na rua Basílio da Gama, a primeira central da RTNx da EMBRATEL, com a capacidade esgotada desde 1976, e mais outras na Penha e Lapa (3 centrais). Para 1994, está programada uma no Morumbi, que deverá atender à área do Centro Empresarial e da av. Engenheiro Carlos Berrini.

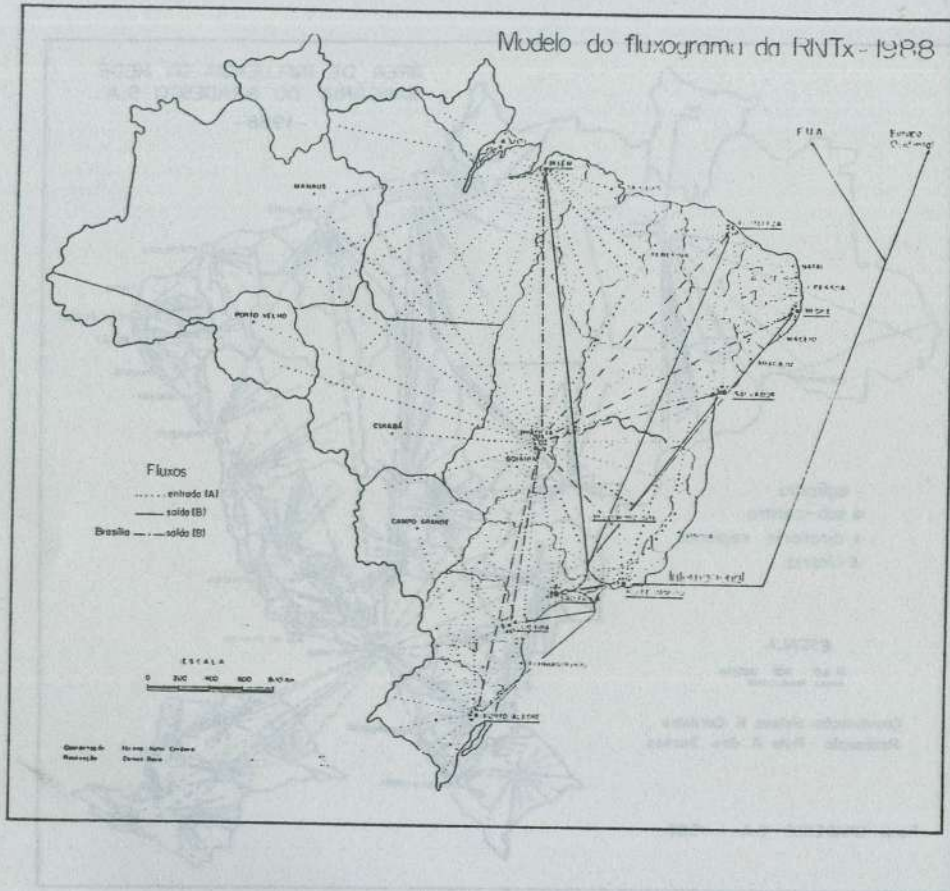
BIBLIOGRAFIA

- BAER, M. (1986) *A Internacionalização Financeira no Brasil*. São Paulo, Vozes.
- BAKIS, H. (1987) *Géopolitique de l'Information*, presses Universitaires de France, Paris.
- BROWETT, J. (1988) "From order to disorder in international finance markets", Sydney, *International Geographical Commission Conference*, mimeo.
- BUCCHI, W.W. (1988) *Evolução do Sistema Financeiro Nacional*. Banco Central, São Paulo, mimeo.
- CORDEIRO, H.K. (1986/87) "Os principais pontos de controle da economia transacional no espaço brasileiro." *Boletim de Geografia Teórica*, 16-17 (31-34):153-196.
- CORDEIRO, H.K. & BOVO, D.A. (1989) "A Modernidade do Espaço Brasileiro Através da Rede Nacional do Telex." Depto. de Cartografia e Análise da Informação Geográfica, UNESP, Campus de Rio Claro, mimeo. 1981.
- CORDEIRO, H.K. & SANTOS, R.A. dos. (1989) "As redes bancárias brasileiras e sua área de influência." Depto. de Cartografia e Análise da Informação Geográfica, UNESP, Campus de Rio Claro, 1989. (mimeo)
- CORREA, R.L. (1989) "Concentração Bancária e os Centros de Gestão do Território." *Revista Brasileira de Geografia*, 51(2):17-32, Rio de Janeiro.
- DIAS, L.C. (1989A) "Un Indicateur de l'organisation territoriale: l'activité bancaire et son évolution au Brésil." Colloque: *Les nouveaux espaces industriels: un survol international*, Paris I, 21-22, mars.
- DIAS, L.C. (1989B) "Les enjeux socio-spatiaux du développement des reseaux de telecommunications au Brésil." *Document de recherche du CREDAL* n. 204 (Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique Latine), Paris, pp. 28/42.
- FIORAVANTI, C. (1989) "Os donos da reserva." *Isto é Senhor*, 1025, 10/05/89, pp. 60-63.
- SANTOS, M. (1985) *Espaço e Método*. São Paulo, Nobel.
- TAVARES, M. da C. (1983) "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente." In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil, ensaio sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, vol. 2.
- VERDIER, E. (1986) "Traços específicos da informatização do trabalho bancário." *AGB - São Paulo, AGB Nacional. Seleção de Textos*, n. 16. pp. 55-59.

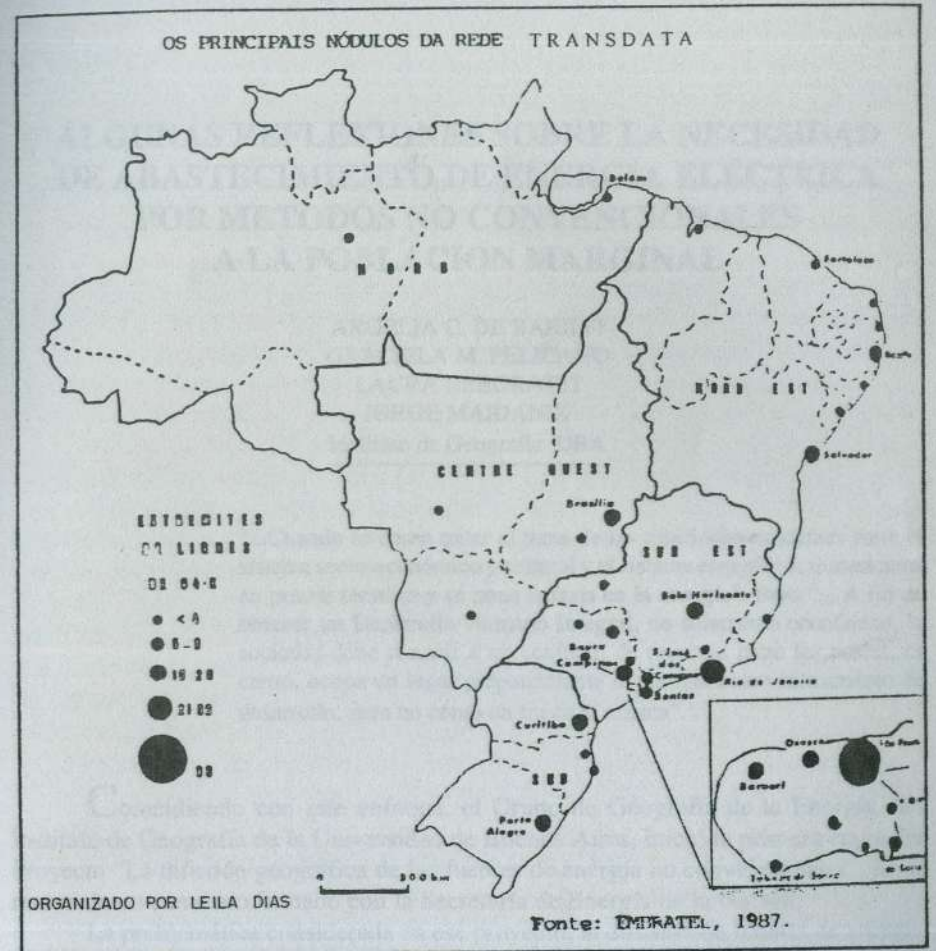
MAPA 1

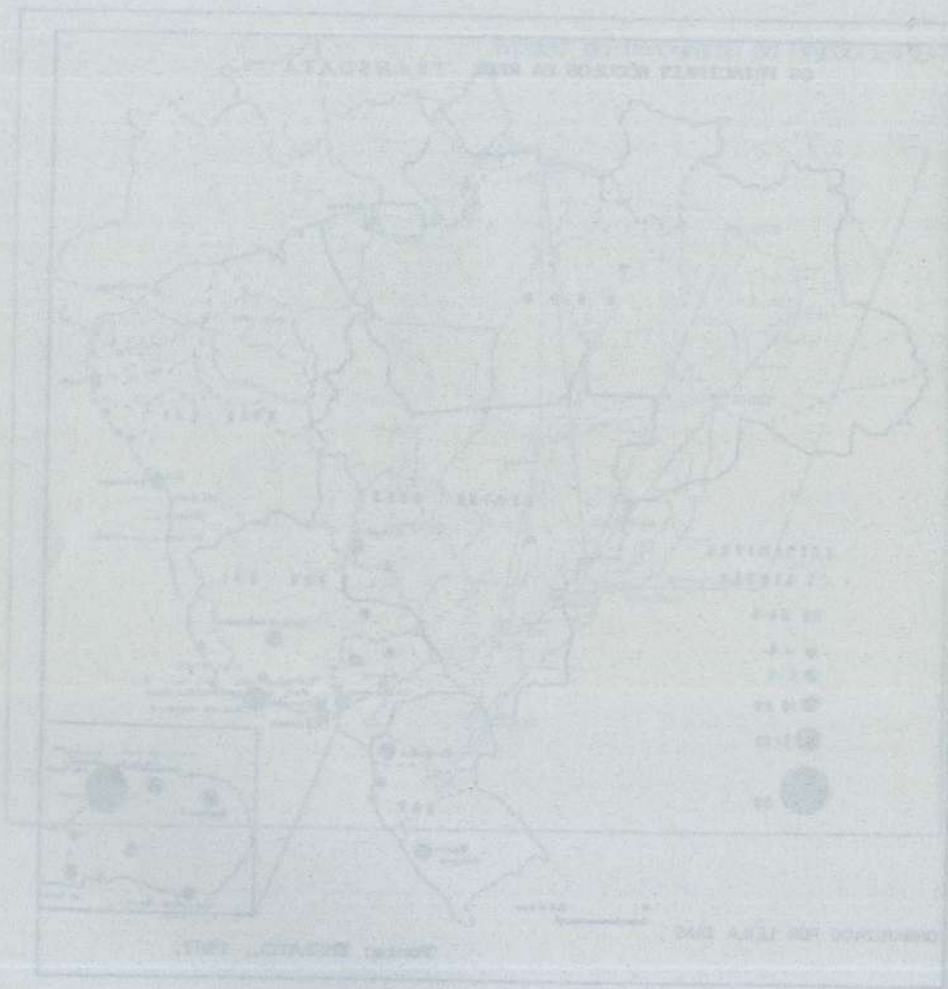


MAPA 2



MAPA 3





ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NECESIDAD DE ABASTECIMIENTO DE ENERGIA ELECTRICA POR METODOS NO CONVENCIONALES A LA POBLACION MARGINAL

ARGELIA C. DE BARIFFI
GRACIELA M. PELICANO
LAURA REBORATTI
JORGE MAIDANIK
Instituto de Geografía UBA

“...Cuando se desea tratar el tema de las relaciones existentes entre el sistema socio-económico y cultural y el sistema energético, se menciona en primer término y se pone énfasis en la energía”. Pero “... A fin de obtener un Desarrollo Humano Integral, no solamente económico, la sociedad debe recurrir a un conjunto de recursos entre los cuales, es cierto, ocupa un lugar preponderante la energía como instrumento de desarrollo, pero no como un fin en sí misma”.¹

Coincidiendo con este enfoque, el Grupo de Geografía de la Energía, del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, inició la primera etapa del Proyecto “La difusión geográfica de las fuentes de energía no convencionales”, en el marco de un convenio firmado con la Secretaría de Energía de la Nación.

La problemática considerada en ese proyecto, la difusión de fuentes de energía no convencionales en áreas geográficas no servidas por energía eléctrica convencional, ya había sido motivo de diversos abordajes en nuestro país. Sin embargo, no se contaba hasta ese momento con un estudio a nivel nacional.

De ahí la propuesta del Grupo de Geografía de la Energía, destinada a lograr la identificación de los espacios territoriales en los que este tipo de recursos se convierten

en una alternativa válida como herramienta capaz de contribuir a la solución de problemas estructurales de marginación social y económica.

Los resultados alcanzados hasta el momento, han proporcionado una idea detallada sobre la caracterización regional de las áreas geográficas carentes de abastecimiento eléctrico, y la cuantificación y caracterización socio-económica de la población en ellas involucrada.

Esta tarea incluyó una prolija evaluación de la actual situación de generación y distribución de energía eléctrica convencional a través de la reconstrucción de las redes que integran el Sistema Interconectado Nacional hasta una tensión de 13,2 kv, los sistemas aislados provinciales y los abastecimientos puntuales; a partir de ellos se delimitaron las áreas de posible expansión del sistema actual a un mediano plazo, utilizando a tal efecto el criterio de alcance técnico-económico de las líneas de distribución de energía eléctrica desde redes de servicio público.

Volcado en un mapa nacional se obtuvo el diseño de lo que denominamos "la mancha eléctrica", por fuera de la cual se definen los espacios carenciados, factibles de ser abastecidos por energías no convencionales. (Mapa Nacional).

La visión dinámica del desarrollo del sistema eléctrico argentino muestra la forma en que dicho sistema ha acompañado históricamente el desarrollo del país, caracterizado por relaciones asimétricas entre un área centro y áreas periféricas".²

En el mapa nacional, el área de servicio eléctrico convencional coincide con las regiones económicamente más desarrolladas y de más alta densidad de población, mientras que los espacios marginados de este servicio se corresponden con áreas problemáticas desde el punto de vista topográfico, climático y de recursos naturales.

Según nuestro análisis, en estas áreas habitan aproximadamente 1 millón de personas, más un adicional de 180.000 personas que cuentan con servicio eléctrico provisto desde pequeños equipos de generación puntual. Este cálculo ha sido realizado con los datos provistos por el Censo Nacional de Población de 1980. (Cuadro 1).

En rasgos generales podemos caracterizar a esa población localizada en áreas marginales respecto a la red de abastecimiento eléctrico convencional, de la siguiente manera:

- la actividad predominante es la agropecuaria, cuya extensividad crece en relación directa a la distancia a las redes de servicio eléctrico.
- el ritmo de crecimiento demográfico es prevalentemente menor en relación a los promedios nacionales y provinciales. A grandes rasgos es posible afirmar que se verifica la incapacidad para retener el crecimiento vegetativo por la fuerte incidencia de los procesos migratorios.
- existe un alto índice de dependencia potencial con valores superiores a los de las provincias a las que estas áreas pertenecen.

- se verifica el predominio de productores a pequeña escala y trabajadores por cuenta propia.
- el índice de necesidades básicas insatisfechas registra los valores más altos del país en estas áreas.

DEMANDA DE ENERGIA O NECESIDAD DE ENERGIA?

En una población con las características socio-económicas descriptas, es imposible plantear la problemática energética desde el concepto tradicional de la demanda.

"La demanda de cada fuente de energía representa la disposición a pagar por ese tipo de energía por parte de las diferentes unidades familiares. Se trata de los requerimientos de energía respaldados por poder de compra. De este modo, aquellos requerimientos de energía que no están sustentados por el correspondiente poder de compra quedan generalmente al margen del objeto de estudio. Sin embargo, dadas las características profundamente asimétricas que ha caracterizado el crecimiento económico en los países del Tercer Mundo, el problema de los requerimientos energéticos insatisfechos adquiere una impotencia considerable".³

Es a través de estudios de proyección de demanda que las compañías de electricidad, ya sean públicas o privadas planifican la oferta. De esta manera, se han cubierto en gran medida las necesidades de abastecimiento eléctrico de altos porcentajes de población. Pero, queda claro, este enfoque centrado en la oferta sólo cubre las necesidades de la demanda solvente.

Esta lógica de la rentabilidad se apoya en argumentos evidentes: - por su sistema de producción y distribución, la energía eléctrica convencional tiende a una alta centralización

- la centralización favorece su operatividad y administración, y reduce los costos por unidad.
- además, asegura una mayor eficiencia del servicio.

Como contrapartida, el sistema así estructurado provoca grandes desequilibrios regionales, ya que los altos costos que requiere la infraestructura de redes y la instalación de centrales de generación de energía, sólo se justifica en áreas de alta densidad de población, donde las economías de escala aseguran la rentabilidad.

Por el contrario, el proceso de electrificación rural es fuertemente capital intensivo debido a las características de las zonas a electrificar:

- el alejamiento de las localidades respecto de las redes eléctricas existentes hace necesaria la instalación de líneas de media tensión a distancias muchas veces importantes.
- los habitantes obviamente están más diseminados en áreas rurales que en las urbanas, por lo que la densidad de clientes a lo largo de la línea es muy baja.
- en muchos casos, la naturaleza de los terrenos y la dificultad de su accesibilidad incrementa los costos de extensión.
- los costos de operación y mantenimiento son mayores en zonas rurales: son frecuentes las interrupciones de servicios y grandes pérdidas de corriente.
- la precariedad de la actividad productiva de estas poblaciones, que deriva en una casi nula capacidad económica, determina muy bajos coeficientes de carga, por lo tanto, altos costos marginales.
- todo ello agravado por la imposibilidad de esta población de pagar altas tarifas por el suministro.

Por lo señalado precedentemente, podemos afirmar que este enfoque tradicional de la energía eléctrica convencional, que responde exclusivamente a satisfacer la demanda, parece condenar a un grado cada vez mayor de marginalidad a las zonas rurales alejadas de las redes de distribución de energía. Una zona carente de desarrollo económico, y en consecuencia de demanda energética, ofrece muy baja prioridad para los suministradores de energía. Pero la ausencia de energía, es en sí, uno de los factores clave que retrasa el desarrollo económico y social, porque impide mejorar la calidad de vida de la población, así como su productividad.

Nuestra propuesta es encarar la problemática energética de estas poblaciones desde el punto de vista de la *necesidad de abastecimiento energético*.

Esta necesidad, si bien no se puede considerar como existencial, ya que éstas son ontológicamente primarias, basadas en el instinto de conservación, es sí una necesidad humana puesto que es producto de la objetivación social.⁴

La energía no es una necesidad en sí misma, sino que es un elemento ligado a la satisfacción de otras necesidades sociales. El hombre para sobrevivir necesita alimentarse (lo que implica cocción de alimentos); según su posición geográfica es necesario paliar las inclemencias del tiempo (calefacción, refrigeración, calentamiento de agua). En muchos casos aumentar las horas diarias de iluminación. Necesita educación, atención sanitaria y comunicación. Necesidades todas que implican un *requerimiento energético*.

El requerimiento energético de una población es la explicitación de la necesidad social de abastecimiento energético.

La satisfacción de estos requerimientos energéticos que podríamos denominar básicos o primarios, provocan indudablemente una mejor calidad de vida de la población, que en una primera etapa puede permanecer dentro de un sistema de subsistencia. Pero si además, esta fuente energética le da la posibilidad de incrementar

su producción, dicha población puede pasar paulatinamente de la mera subsistencia, a generar excedentes comerciales que le permitan integrar los circuitos de producción y comercialización del sistema capitalista en el que está inserto, lo que sí provoca un desarrollo sustentable de la comunidad.

Es por ello que compartimos el criterio sostenido por O.E.A. en su documento "Desarrollo Integrado de la Energía" (1988), según el cual "la energía es un componente más, aunque catalítico del desarrollo". Esto es así, porque el desarrollo energético integrado no considera a la energía como un bien estático, sino como un insumo dinámico, capaz de motorizar el desarrollo económico y social.

DESARROLLO RURAL Y ENERGIA

Cabría preguntarse ahora, desde dónde iniciaremos nuestro análisis respecto de las necesidades de abastecimiento eléctrico de una comunidad dada.

Consideremos dos posibilidades aparentemente antagónicas. Una de ellas sería indagar directamente a la comunidad sobre sus necesidades de abastecimiento eléctrico; la otra, en cambio, sería la determinación unilateral por parte del planificador, de dichas necesidades. Ambas posibilidades, presentan problemas: respecto de la primera podríamos pensar que si el estilo de vida y reproducción de esa comunidad está adaptado a las condiciones presentes, no se hayan planteado la necesidad como tal, optando por lo tanto por no introducir ninguna modificación al mismo. La otra posibilidad podría caer en el error de entrometerse forzosamente en el estilo de vida de esa comunidad, desarticulando su organización social.

Una posición intermedia entre las mencionadas, y que podría conciliar ambas, sería: a partir de una decisión política, implementar un plan de desarrollo para el área, en el marco del cual se incorporarían los sistemas de abastecimiento de energía eléctrica no convencional como un elemento técnico más entre todos los considerados para dicho plan.

En general, en nuestro país, así como en casi todos los países en vías de desarrollo, los planes de desarrollo rural no consideran la energía como un insumo, y por otro lado, los planes de electrificación rural no tienen en cuenta las posibilidades del desarrollo económico.

En ambos casos, hay un desconocimiento, por lo tanto desaprovechamiento, del rol a cumplir por la energía en los procesos de crecimiento y desarrollo de los mencionados países.

Sin embargo, "...Los programas no deben ser pensados a partir de la energía y luego relacionados y coordinados con otros programas de desarrollo rural y agrícola, sino que deben ser pensados a partir del desarrollo rural deseado, efectuando luego su apertura en los distintos insumos necesarios para su desarrollo"⁵.

Para formular los planes de desarrollo que deben acompañar la incorporación de la tecnología apropiada, es fundamental comenzar por definir para cada comunidad las necesidades, las posibilidades de desarrollo y los recursos energéticos disponibles en el área. Estos programas de desarrollo deberán considerar simultáneamente, los problemas de abastecimiento de agua, de incremento de la productividad, de mecanismos de comercialización de la producción etc. Sin dejar de tener en cuenta, como ya lo mencionáramos, que la armonía lograda por el sistema de relaciones establecido entre esa población y su medio se puede alterar de modo no deseado, al introducir una tecnología extraña. En general los sectores rurales más aislados poseen pautas culturales tradicionales muy arraigadas que no permiten una rápida adaptación a nuevos modelos tecnológicos, sobre todo si éstos son impuestos abruptamente.

Para que un plan de desarrollo integrado de la comunidad produzca importantes y positivas modificaciones sociales, económica, culturales y ambientales, es imprescindible la adopción de un criterio participativo, con miras a incorporar activamente a la población local en la planificación de los programas.

La existencia de un sentido comunal ofrece la oportunidad de discutir los problemas, las necesidades y las posibles soluciones.

El precedente de tomar acciones conjuntas permite que la planificación integrada pueda traducirse en acciones concretas.

EL PORQUE DE LAS ENERGIAS NO CONVENCIONALES

La fundamentación de la promoción de la producción energética a partir de tecnologías de generación no convencional, admite múltiples referentes conceptuales. Una parte relevante de dicha fundamentación se deriva de una discusión mucho más amplia referida a las estrategias globales de desarrollo y de los senderos tecnológicos alternativos según sean sus efectos diferenciales en el plano de la productividad, generación de empleo, distribución del ingreso, balanza de pagos, autonomía nacional, preservación ambiental, desarrollo regional, etc.

Es precisamente desde estas valorizaciones socioeconómicas, que se cuestiona la validez y eficacia de los mecanismos de transferencia de las sofisticadas y costosas tecnologías de los países centrales, a países en desarrollo. La imitación voluntarista de aquellos "estilos de desarrollo", produce en éstos la profundización de desigualdades sociales y económicas extremas.

En este marco, la generación de energía no convencional forma parte de las denominadas "tecnologías intermedias"; se trataría de experiencias tecnológicas más compatibles con las condiciones y disponibilidades relativas de recursos de los países en desarrollo.

Formando parte de esta problemática, aunque con una identidad más específica, la promoción de la energía no convencional, se sustenta como una respuesta alternativa frente a la crisis de los recursos energéticos no renovables, lo cual involucraría no sólo a los países en desarrollo, sino también a los países centrales.

La pertinencia de la aplicación de estas fuentes, en comunidades rurales, podría apoyarse en consideraciones similares a las precedentes. Sin embargo consideramos que presenta un campo de fundamentación relativamente propio.

El universo de evaluación de nuestro estudio, como ya se consignó, son aquellos espacios del territorio nacional con escasas o nulas posibilidades de ser abastecidas por energía eléctrica convencional. De esta manera, estamos ante situaciones donde no hay prácticamente opciones más o menos equivalentes. Por el contrario, la generación de energía no convencional, incluida la biomasa, la hidráulica, la geotermia, la solar y la eólica, constituyen en estos casos, casi el único instrumento de abastecimiento energético "superior". Se utiliza el adjetivo "superior", respecto a fuentes energéticas más primitivas (carbón, leña, desechos, etc.), o decididamente más costosos (gas envasado, diesel, etc), como también a los efectos francamente degradantes del medio ambiente que provoca la utilización de algunas de estas fuentes. Esto es así, no por oposición a la energía convencional, sino por características que favorecen el uso de la energía no convencional en estas áreas:

- baja densidad demográfica
- condiciones de aislamiento
- características geográficas extremadamente difíciles
- abundancia de recursos renovables

La aplicación de tecnologías apropiadas en relación al consumo de energía, introduce la posibilidad de generar cambios culturales en estas comunidades, cuyo patrón energético está definido por: bajo consumo energético, baja calidad de las fuentes, bajo rendimiento de equipos y artefactos; características, todas ellas, imposibles de ser revertidas si no es mediante un programa de desarrollo rural integrado, en el cual las energías no convencionales pueden jugar un papel determinante.

La marginalidad social y económica genera estancamiento; coloca a las poblaciones que las padecen, en situación de rígida dependencia respecto de las áreas urbanas, y a menudo es el origen de constantes éxodos migratorios.

Como dijimos al comienzo, la energía por sí sola no produce cambios significativos en el nivel de vida de las poblaciones marginales. Convertida en insumo de un verdadero programa de desarrollo rural, a través de mecanismos de participación, dará origen a un auténtico cambio, no sólo económico sino también cultural.

NOTAS

- ¹ Suarez, C. 1984
- ² Yanes, L., 1987.
- ³ Instituto de Economía Energética, 1987.
- ⁴ Heller, A., 1978.
- ⁵ Beaumont Róveda, E., 1989.

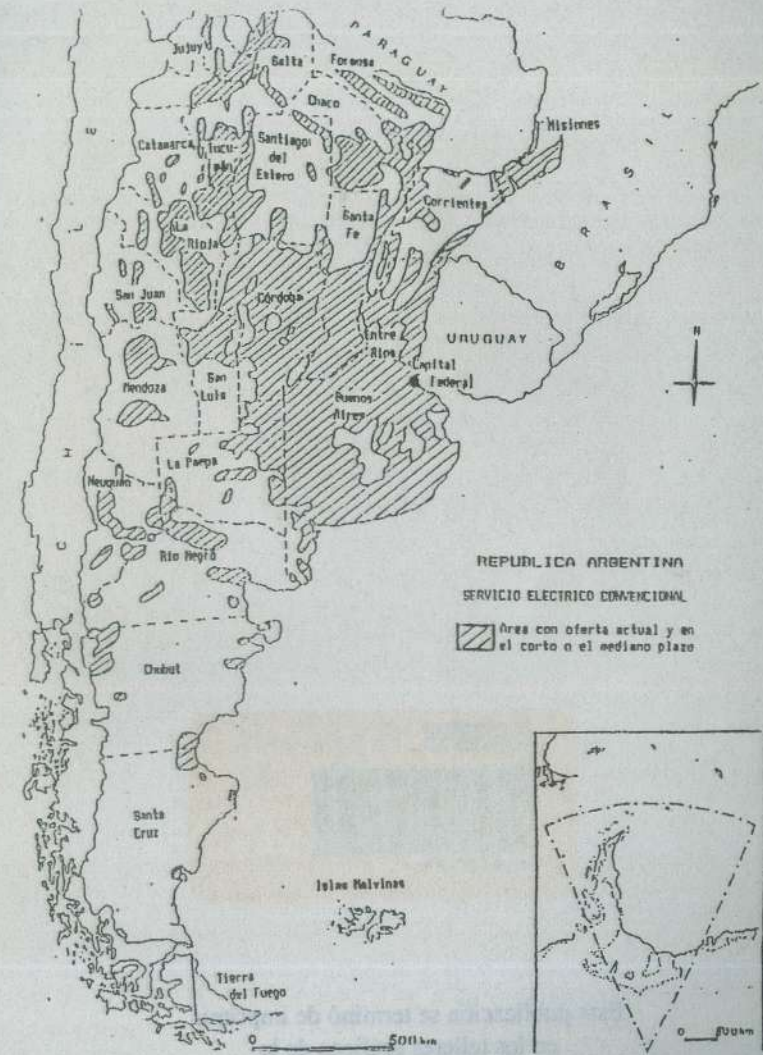
BIBLIOGRAFIA

- ARODY LEPPE, Z., *Tecnología apropiada: un instrumento para el otro desarrollo*. Teckhne, Santiago de Chile, 1985.
- BAQUEDANO, M., *Qué son las tecnologías apropiadas?*, CETAL, s/f.
- BARIFFI, A.; PELICANO, G. y Otros. "Caracterización de la demanda de energías no convencionales". Trabajo presentado al *IV Congreso Argentino y Exposición sobre el uso racional de la energía*. A.A.P.U.R.E. Buenos Aires 1990.
- BEAUMONT RÓVEDA, E., "Algunas reflexiones sobre la planificación del desarrollo rural". Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación. Bs. Aires, 1989.
- BRAVO, Gallo Mendoza; LEGUISA, Suarez. *Estudio sobre los Requerimientos futuros de fuentes no convencionales de energía en América Latina*. 7 tomos. 1979.
- CHOPRA, S.K. "Energy Planning for Agricultural and Rural Development." Beijing: FAO/ESCAP/UNDP *Regional Training Workshop on a Comprehensive Approach to Rural Energy Assessment and Planning*. 1989.
- FAO Informe de la Consulta de Expertos "Plan de Acción sobre la Energía para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe". Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. 16-18 abril 1984.
- FAO/SECYT/INTA "Energización para un desarrollo rural sostenible. Enfoque metodológico". Preparado por el Grupo Latinoamericano de Trabajo sobre Energización para Desarrollo Sostenible. Bs.As. Mayo 1990.
- HELLER, A., *La teoría de las necesidades en Marx*, Ediciones Península, Barcelona, 1978.
- OEA "Desarrollo integrado de la Energía: Experiencias Registradas en La Organización de los Estados Americanos". Washington. Departamento de Desarrollo Regional. OEA. 1988.
- OLADE "Evaluación socio Económica de Tecnologías para Sistemas energéticos Descentralizados" Cartagena. *VI Congreso Latinoamericano y III Iberoamericano de Energía Solar*. Mayo 17-18-19/89.
- SERRANO, P., "Impacto ambiental del uso alternativo de energías no convencionales". *Alternativas Tecnológicas*, No. 9. CETAL, Valparaiso, 1983.
- SCHUMACHER, E. E., *Lo pequeño es hermoso*. Edic. Hermann Blume, Londres, 1986.
- SUAREZ, C. E. "Desarrollo humano y energía. Un enfoque desde los países en vías de desarrollo". IDEE/Fund. Bariloche. 1984.

- SUAREZ, C. E. "Implicaciones sociales y económicas del desarrollo de las fuentes no convencionales de energía". IDEE/Fundación Bariloche. 1978.
- TORRES, J. E. *Las fuentes no convencionales de energía. Qué papel juegan en el desarrollo regional y local?*. Colombia. 1990.
- TORRES, J. E. "El Balance Energético Rural y su contexto Socio-económico". 1981. Bogotá. Universidad de los Andes.
1982. 2da. ed. Colciencias.
- YANES, Luis y otros. Proyecto *La Difusión Geográfica de las Fuentes de Energías no Convencionales*. Convenio Secretaría de Energía-Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. UBA 1988. Informe final.
- Anexo Cartográfico.
 - Anexo I. Localidades servidas según tipo de sistema y de tensión.
 - Anexo II. Poblaciones aglomeradas sin servicio eléctrico y/o con sistemas de abastecimiento puntual -según situaciones de abastecimiento- por jurisdicciones.
 - Anexo III. Población, número y tipos de aglomerados sin servicio eléctrico y sin acceso al servicio eléctrico convencional, Total del país y por jurisdicciones. Tasas de crecimiento medio anual de la población total; PEA del sector agropecuario y localización geográfica de los departamentos con el más alto porcentaje de población sin abastecimiento eléctrico.
 - Anexo IV. Estadísticas energéticas por localidad.

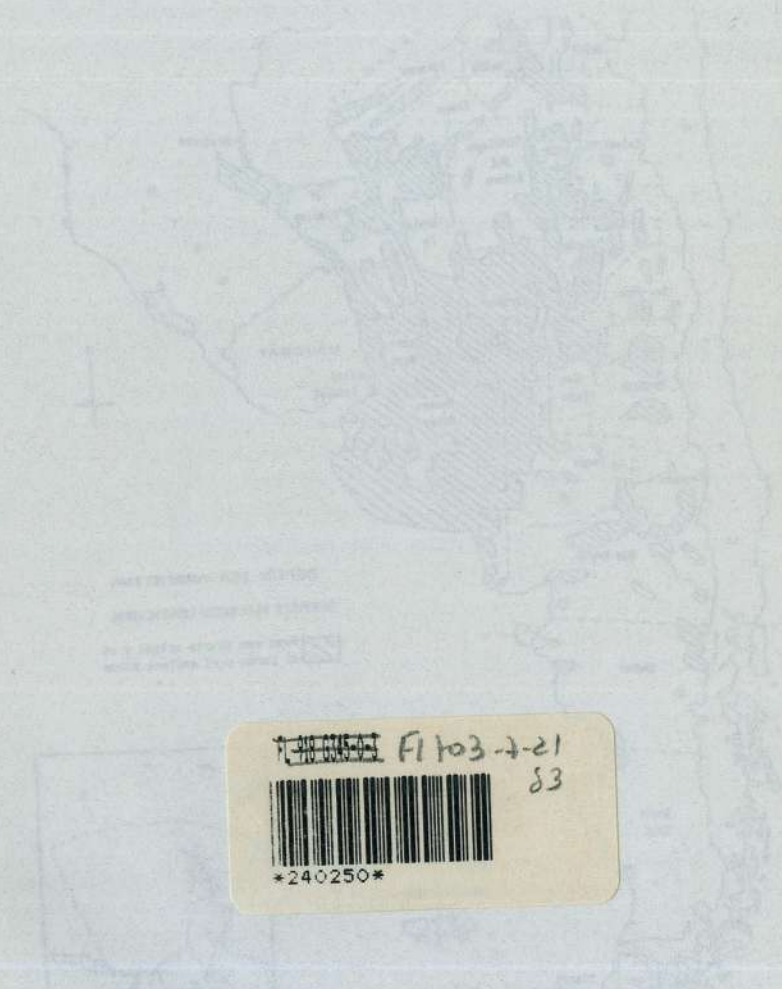
ANEXO**Mapas**

Configuración espacial de la oferta de servicio eléctrico convencional en la Argentina



SECRETARÍA DE ENERGÍA 1993 (con datos de "La difusión geográfica de las fuentes de energía no convencionales", Instituto de Geografía, UBA, 1988).

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS



7-40-05-05 FI 103-7-21
83
240250

Esta publicación se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de la
Facultad de Filosofía y Letras
en el mes de junio de 1998