

QUIVERA





CIENCIA *ergo sum*

REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

PROSPECTIVA *número de marzo*

especial

La economía mundial
a finales de siglo

Paul Samuelson

El año 2000, una gota
de agua en el océano

José Lugo-Hubo

Relativismo y posmodernidad

José López Arellano

Suicidios colectivos rituales:
un análisis interdisciplinario

Jorge Erdelyi Graham

Acerca de los estudios
sobre el futuro

Edgar Samuel Morales Sales

Suscripción anual \$120 pesos

envíe giro postal a nombre de la

Universidad Autónoma del Estado de México

Mayores informes:

21 de marzo Núm. 101, Col La Merced

Toluca, Estado de México, C.P. 50080

Tel: (7) 214 19 45 y 214 69 85 (también fax)

Correo electrónico:

lbrito@coatepec.uaemex.mx

ldja@coatepec.uaemex.mx

QUIVERA

Francisco Vázquez de Coronado, gobernador de una provincia mexicana hacia 1539, era un ardiente creyente en los informes que hablaban de ciudades de portentosas riquezas, situadas más allá de los desiertos y montañas. En 1540 partió a la conquista de las Siete Ciudades de Cibola, en el actual Nuevo México, fiándose de una detallada descripción hecha por el misionero Marcos de Niza. Pero las fabulosas ciudades resultaron ser las viviendas rocosas de los indios Pueblo, cuyas únicas riquezas eran mantas, cacharros de barro y algunos toscos ornamentos de plata, de manera que Coronado siguió su camino hacia el norte, llegando hasta el Gran Cañón del Colorado.

En aquella región oyeron otra historia maravillosa: la de la ciudad de Quivera, en donde hasta las tejas de los tejados son de oro. El narrador daba abundantes detalles, incluyendo una descripción del misterioso rey que duerme bajo el Árbol de las Campanas. Este vistoso árbol tiene campanas de oro en lugar de flores y frutas, y según la historia, todas las campanas empezarán a sonar, despertando al rey, cuando un grupo de extranjeros blancos entre en la ciudad.

La anterior decepción de Coronado no le impidió dirigir a sus fatigados jinetes hacia Texas en busca de Quivera; una nueva pista le llevó al centro de Kansas. Pero lo más parecido a una ciudad de oro que encontró fueron las tiendas de los indios Wichita, y por fin en 1541 regresó a México, donde se le procesó por sus exploraciones no autorizadas.

Tomado de: Michael Page y Robert Ingpen. *La enciclopedia de las cosas que nunca existieron: criaturas, lugares y personas*, Madrid, Editorial Anaya, 1985.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Rector

M. en A. Uriel Galicia Hernández

Secretario Académico

M. en S.P. Ezequiel Jaimes Figueroa

Secretario Administrativo

M.A.E. Pedro Lizola Margolis

Secretario de Rectoría

Ing. Roberto Mercado Durán

Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. Rafael López Castañares

Coordinador General de Difusión Cultural

M. en Pl. Gustavo Segura Lazcano

DIRECCIÓN DE LA FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

Director

M. en U. Alberto J. Villar Calvo

Subdirector Académico

M. en C.S. Gerardo Moreno Ayala

Subdirectora Administrativa

Lic. Graciela Suárez Díaz

Coordinador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial

Dr. Ryszard Różga Luter

Coordinador de Posgrado

M. en U. Sergio González López

Coordinadora de Difusión Cultural

Lic. Seleno Villa Méndez

QUIVERA

Directora

Rosario Rogel Salazar

Editor

Héctor Chapa Silva

Asistentes Editoriales

Daniel Ruiz Meza

Luis Alberto Velásquez Sandoval

Rodrigo Zárate De Paul

Traducción

Profra. Rosa Ma. Bravo Pérez

Lic. Francisco Javier Flores Calderón

Producción

Rediseño, Composición

Tipográfica e Ilustración de Portada

Martha I. Medina Saldaña

Francisco J. Mondragón

Ilustración

Marycarmen Zapata

Coordinación Editorial, Distribución y Difusión:

Editorial Plaza y Valdes

Manuel María Contreras 73,

Col. San Rafael, México 06470, D.F.

Tels: 705 5120 y 705 5645

Correo-e: pyredito@servidor.unam.mx

QUIVERA, Revista de Estudios Territoriales. Publicación cuatrimestral del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial (Ceplat) de la Facultad de Planeación Urbana y Regional (Fapur) de la Universidad Autónoma del Estado de México. Como órgano de difusión científica y humanística, está abierta al debate y recibe colaboraciones para su publicación.

Las ideas manifestadas en los artículos son responsabilidad de los autores, por lo cual no necesariamente reflejan el punto de vista de la institución.

QUIVERA se distribuye en México, España, República Dominicana, Guatemala, Puerto Rico, Salvador, Costa Rica, Colombia, Chile, Argentina.

Se autoriza la reproducción o utilización de los textos, siempre y cuando se citen de manera íntegra la fuente y el autor. QUIVERA no responde por textos no solicitados.

Reserva de derechos por el uso exclusivo del título: 04-1999-081716200100-102. Certificados de licitud de título: 10563 y contenido: 8563 expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 31 de agosto de 1998.

ISSN-1405-8626

Tiraje: 2000 ejemplares.

Oficinas: Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Matamoros esq. Paseo Toluca s.n. Toluca, Estado de México, 50000. Teléfonos y telefax: lada nacional: 52 lada nacional: 01 (7) 218 4613 y 212 1836.

Correo-e: metro@coatepec.uaemex.mx

COMITÉ EDITORIAL

Área Ambiental

DWID BARKIN, Universidad Autónoma

Metropolitana, Xochimilco, México

CARLOS MELO GALLEGOS, Instituto de

Geografía, Universidad Nacional

Autónoma de México

KENI POZZOLI, University of

California, San Diego

WALTER RITTER ORTIZ, Instituto de

Ciencias de la Atmósfera,

Universidad Nacional Autónoma

de México

Área de Planeación

ANA MARIA CABANILLAS WHITAKER,

California State Polytechnic

University

JAVIER DELGADO MACIAS, Instituto de

Investigaciones Económicas,

Universidad Nacional Autónoma

de México

BORIS GRAZBORO EDO, Centro de

Estudios de Desarrollo Urbano,

El Colegio de México

DANIEL HERNAIZ-NICOLAS, Universidad

Autónoma Metropolitana,

Xochimilco, México

ALFONSO INACIETA CORTES, El

Colegio Mexiquense, México

ELIA LAURELLI, Consejo Nacional de

Investigación Científica y

Tecnológica/ Centro de Estudios

Urbanos y Regionales de la

Universidad de Buenos Aires,

Argentina

WILLIAM SEVERIDA, California

Polytechnic State University, San

Luis Obispo

Área Económica

FRANCISCO ALBUQUERQUE LLORENTE,

Instituto Latinoamericano de

Planeación Económica y Social,

Santiago de Chile

CARLOS A. DE MATOS, Instituto

Latinoamericano de Planeación

Económica y Social, Santiago de

Chile

RAFA HAYOUNA ODEA, University of

California, Los Angeles

RYSHARD RÓZGA LUTER, Universidad

Autónoma del Estado de México

Área Municipal

MILTON ALMEIDA DOS SANTOS,

Universidade Federal do São

Paulo, Brasil

DENISE BARCELLOS PEREIRA MACHADO,

Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo, Universidade

Federal do Rio de Janeiro, Brasil

PEDRO PEREZ, Consejo Nacional de

Investigación Científica y

Tecnológica/ Centro de Estudios

Avanzados de la Universidad de

Buenos Aires, Argentina

Área Social

PAULO CICCOCELLA, Instituto de

Geografía, Facultad de Filosofía

y Letras, Universidad de Buenos

Aires, Argentina

ENRIQUE DE LA GARZA TOLEDO,

Universidad Autónoma

Metropolitana, Iztapalapa, México

JUAN PABLO JACOBSON, Universidad

Autónoma del Estado de México

LAURO ZARZA, Universidad Autónoma

Metropolitana, Xochimilco,

México

AUCIA ZICCARDI, Instituto de

Investigaciones Sociológicas,

Universidad Nacional Autónoma

de México

CARTERA DE ÁRBITROS

ADÁN BARRITO, Consejo Estatal de Población • ALEJANDRO MUJICA VELÁZQUEZ, Instituto de Geofísica, UNAM • ALEJANDRO ÁLVAREZ BELLA, UNAM • ANTONIO ARELLANO HERNÁNDEZ, Centro de Investigación en Ciencias Agrícolas, UAEM • ANTONIO LAZCANO ARALDO, Facultad de Ciencias, UNAM • ARTURO ALVARADO MARTÍ, Departamento de Planificación, Universidad Simón Bolívar • CARLOS GARROCHO RANGEL, El Colegio Mexiquense • CARLOS MASSÉ NAVARRETE, El Colegio de México • CLEMENTE RUIZ DURÁN, UNAM • DONALD F. BROWN, Calgary University • DOMO CASTILLO HERNÁNDEZ, Centro de Investigación y Estudios Avanzados sobre Población • EDUARDO AGUIRRE LÓPEZ, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM • EDUARDO LÓPEZ DÍAZ DE GUZMÁN, UAEM • EDUARDO SANDOVAL FORTO, UAEM • ELISA PARRA TORRES, Universidad Autónoma de Puebla • EMILIO HERRERA, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo • ERIKA LUJANA NEVARETE, El Colegio Mexiquense • EUSEBIO MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM • FRANCISCO CARRASQUILLA VILLA, UPN, Zamora • FRANK MARCANO, Instituto de Urbanismo, Facultad de Urbanismo • GERARDO CEBALLOS GONZÁLEZ, UNAM • IGNACIO DE OTEYEA, Universidad de Zulia • JESÚS AGUILERA ORTEGA, Facultad de Arquitectura y Diseño, UAEM • JESÚS JAVIER ESPINOZA AGUIRRE, Instituto de Investigaciones Biomédicas, UNAM • JONATHAN BOSQUE SORIANO, Universidad de Alcalá • JORGE LÓPEZ BLANCO, Instituto de Geografía, UNAM • JOSÉ LUIS CORDERO GARCÍA, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM • JOSÉ SANCHEZ COMINS, Universidad de Alcalá • LEIF KARLSEN FREDERIKSEN, Facultad de Antropología, UAEM • LOURDES VILLERS RUIZ, Instituto de Geografía, UNAM • LUIS JAVIER SORIANO, El Colegio Mexiquense • MARGARITA SERRANO MARTÍNEZ, Universidad de Zulia • NELSON ANTEAGA BOTELLO, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM • ROGER SERRANO BARRÓN, Facultad de Turismo, UAEM • RODRIGO MEDALLÍN LEGORRETA, UNAM • SALVADOR RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM • SAMUEL MORALES SILES, UAEM • SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM • SERGIO MARTÍNEZ, UAM-X • SERRANO PÉREZ MEDINA, COLEF • SHERON GONZÁLEZ MARTÍNEZ, UNAM • TITO ALONSO, COLEF

ÍNDICE



RIESGO URBANO DE ORIGEN TECNOLÓGICO.
EL CASO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN
METROPOLITANA DE RESIDUOS INDUSTRIALES
PELIGROSOS EN BUENOS AIRES, EN 1992.

Máximo Lanzetta

7

VIDA COTIDIANA Y ESTRATEGIAS FAMILIARES
DE SALUD EN EL CONTEXTO DE LA POBREZA
URBANA. EL CASO DE LAS MUJERES DEL
BARRIO INTA

Mercedes Di Virgilio

21



EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO
Y CRISIS DE LA ENSEÑANZA EN PLANIFICACIÓN
URBANO-REGIONAL

Carlos de Mattos

37

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL EN
AMÉRICA LATINA

Pedro Pérez

51

EL PENSAMIENTO SOCIOLOGICO
LATINOAMERICANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL
SIGLO XX: REFLEXIÓN SOBRE SU CONTENIDO,
PROBLEMAS Y TENDENCIAS RECIENTES

René Pedroza

65



LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO, FORMAS DE
EXPLICACIÓN, REPRESENTACIÓN Y APROPIACIÓN

Carlos Alberto Castaños Montes

77

QUIVERA REVISTA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

INSTRUCCIONES PARA COLABORADORES

Quivera, Revista de Estudios Territoriales es una publicación de la Facultad de Planeación Urbana y Regional abierta a todas las disciplinas relacionadas con la problemática territorial, a sus diversos enfoques y metodologías.

Los originales entregados para su publicación deberán cumplir con los criterios que faciliten la edición y eviten el retraso de nuestra publicación.

1. Los originales serán dictaminados anónimamente por evaluadores externos y por el Comité Editorial a través del mecanismo de evaluación por pares. Este dictamen será inapelable en todos los casos. El dictamen será comunicado a los autor(es) en un plazo no mayor a 60 días después de la recepción del artículo. Se evaluará la pertinencia del tema tratado por el artículo de acuerdo con la línea editorial de la revista.

2. Las colaboraciones se integrarán a cualquiera de las siguientes categorías o secciones que comprende la revista: a) Avances de investigación; b) Artículos de reflexión y análisis; c) Reseñas de libros y d) Traducciones de artículos.

3. Los originales se enviarán conforme a los siguientes criterios:

i. Presentar el archivo de computadora en formato RTF o compatible de Word sin formato.

ii. Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 20 páginas e incluirán el texto, las ilustraciones, los cuadros y las gráficas. El tamaño de la letra será de 12 puntos y cada página tendrá hasta 30 líneas. Las líneas se componen de 80 caracteres con espacios. El equivalente aproximado en palabras y caracteres con espacios es de 7,700 y 52,000, respectivamente.

iii. Una portada de presentación con los datos generales de los autor(es), incluyendo: nombre, dirección, centro o departamento en que se encuentra(n) adscrito(s), grado(s) académico(s), teléfono, fax y clave de correo electrónico para recibir correspondencia.

4. Es obligatoria la presentación de un resumen en español e inglés, con un máximo de 250 palabras, que especifique la importancia del artículo, sus alcances, aportaciones y aspectos particulares. Debe contener al menos cuatro elementos que muestran el "equilibrio" de la investigación y la delimitan a través de las siguientes estrategias: el planteamiento del problema, el marco teórico, los procesos metodológicos y las conclusiones o hallazgos. Escrito de manera breve, sinóptica, pero precisa, en el resumen deberán incluirse también aquellas palabras clave que indiquen los temas principales de que trata el trabajo.

5. Las referencias a fuentes bibliográficas se redactarán de acuerdo con la notación Harvard (entre paréntesis).

6. Los cuadros, gráficas, diagramas y mapas deberán presentarse en hojas separadas con las referencias adecuadas, indicando la fuente de donde se obtuvieron, así como el número de cuadro, gráfica, diagrama o mapa a que el texto hace referencia.

7. Cada autor tendrá derecho a recibir gratuitamente cinco ejemplares del número en el que se haya publicado su colaboración.

Quivera Revista de Estudios Territoriales se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales. Sólo los trabajos no aceptados para su publicación podrán ser devueltos, a petición del autor.

Los artículos podrán entregarse en la Coordinación Editorial de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, a cualquiera de los miembros del Comité Editorial o bien enviarse por correo a la siguiente dirección:

Quivera Revista de Estudios Territoriales
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
Metamoras esquina Paseo Toluca Col. Universidad, Toluca
C.P. 50000, Estado de México, México. Teléfonos: línea internacional 52, línea nacional 01 (7) 219-4613 y 212-1938.
Vía correo electrónico a la dirección: metro@coatepec.uaemex.mx

QUIVERA REVISTA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Quivera, Revista de Estudios Territoriales is a publication of the Facultad de Planeación Urbana y Regional opened to all learnings from the territorial problems, to their several points of view and methods.

The original delivered for its publication must be easy to understand the edition and avoid the delay of our publication.

1. The original will be given an opinion anonymously by external evaluators and by the Editorial Committee through the mechanism of pair evaluation. This opinion will be unappealable in all the cases. The opinion will be communicated to the author(s) during a term no bigger of 60 days after the article reception. It will be evaluated the point of the theme treated in the article according with the line of the editorial magazine.

2. All the works will be integrated to any of the following sections or ranks which form the magazine: a) Investigation headway; b) Consideration and analysis articles; c) Books reviews, and d) articles translations.

3. The original will be deliver according to the following rules:

i. Present the computer file in RTF form or compatible Word without form.

ii. The works must have an extension of 20 pages and they must have the text, illustrations, pictures and printings. The letter size will be of 12 points and each page will have up to 30 lines. The lines are formed of 80 characters with spaces. The equivalent in words and characters with spaces is 7,700 and 52,000 relatively.

iii. A presentation cover with the general information of the author(s) including: name, address, department or centre where is adscript, academic grade, telephone, fax, and electronic mail code to receive mails.

4. It must be shown a summary in spanish and english with a top of 250 words, which specifies the article importance, its overtakings, its particular aspects and contributions, it must have at least four elements which shows the "balance" about investigation and they outline through the following strategies: the problem development, the theoretic frame, the methodologic process and the conclusions or discoveries. Write briefly, sinoptic but necessary, in the summary there must be also those key words which suggest the principal themes what is about the work.

5. The references to bibliographic knowledgement are written according with the Harvard notation (parenthesis).

6. Pictures, printings, diagrams must be in separated sheets of paper with the appropriate references, telling where they were obtained thus the number of picture, print, diagram or map in which the text makes reference.

7. Each author may receive freely five specimens in which his work has been published.

Quivera Revista de Estudios Territoriales reserves the right to make the editorial changes that considers necessary. The originals are not returned. Only works which are not accepted for their publication could be returned, author's petition.

The articles may be delivered at the Editorial Co-ordination of the Facultad de Planeación Urbana y Regional, to anyone of the members of the Editorial Committee or they have to be sent by mail to the following address:

Quivera, Revista de Estudios Territoriales
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
Metamoras Street with Paseo Toluca Avenue,
Col. Universidad Toluca, Estado de México, C.P. 50000
Phone number: International code Number 52,
Code Number 01 (7) 219-4613 and 212-1938.
Electronic mail to the address: metro@coatepec.uaemex.mx

El proyecto editorial de Quivera propone el análisis del territorio a modo de mapa, de cartografía, no de calco de "la realidad". Esto es así puesto que esta propuesta se realiza buscando, con toda intención, que los análisis contenidos no partan de un sentido único; sino, por el contrario, busca la posibilidad de conectar un punto con cualquiera otra coyuntura; de ahí que sea posible romperlo en cualquiera de sus partes y reconstruirlo por las mismas líneas que dejó marcadas, o por otras distintas.

Con ello, Quivera marca sus límites frente a aquellos proyectos que se presentan como "la realidad", "la imagen" o "el reflejo" del mundo; asimismo, marca distancia frente a aquellos que pretenden descubrir la parte escondida del territorio que no se mostraba desde la raíz.

Así, la intención de Quivera no es presentar un compendio acerca de lo que se conoce sobre el territorio —y las diversas formas de análisis disciplinar que convergen en el tema—, más bien tiene la intención de ofrecer un preámbulo que permita poner en perspectiva algunas discusiones y así contribuir, en la medida de lo posible, a fomentar una actitud crítica ante la manera en que se analiza hoy en día la cuestión del territorio.

El hilo conductor de las reflexiones que en esta ocasión se presentan es la búsqueda del sistema conceptual que ha concebido a los problemas territoriales como objeto de estudio. La aspiración que subyace en cada una de las aportaciones es analizar los desplazamientos que se advierten en el análisis territorial; es decir, cómo desde cada perspectiva se modifica el espectro conceptual en que se fundamenta y cómo, por lo tanto, se modifica la concepción del territorio en ellos implicada.

De esta forma, Quivera parte de reconocer al territorio no sólo como un elemento que complementa, permite o sustenta a un proyecto socioeconómico o político; sino, sobre todo, intenta advertirlo en su vertiente de construcción analítica. Y es ello, precisamente, lo que permite ubicar la discusión en torno a los estudios territoriales desde la posibilidad de explorar la manera en que los conceptos y las formas de conocimiento terminan por constituir al territorio.

Rosario Rogel Salazar

EURE

Vol. XXV / Núm. 76

Diciembre de 1999

<http://www.puc.cl/ibu>

**Globalización y dualización en la región metropolitana
de Buenos Aires. Grandes inversiones y
reestructuración socioterritorial en los años noventa.**
Pablo Ciccolella

**Quão grande é exagerado? Dinâmica populacional,
eficiência econômica e qualidade de vida na cidade de
São Paulo**
Carlos Roberto Azzoni

**Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de
Buenos Aires**
Pedro Pérez

**Tendências da Segregação Social em Metrôpoles
Globais e Desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80**
Edmond Preteceille
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

**Santiago de Chile, globalización y expansión
metropolitana: lo que existía sigue existiendo**
Carlos de Mattos

**Los frutos amargos de la globalización: expansión y
reestructuración metropolitana de la ciudad de México**
Daniel Hiernaux-Nicolás

Correspondencia, suscripciones y canje:
Revista eure, El Comentador 1916, Casilla 16002,
Correo 9, Santiago de Chile. Código Postal Campus
Lo Contador 6640064, Tel.: (56-2) 686 5511,
Fax: (56-2) 232 8805, E-mail: eure@puc.cl

* Licenciado en sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Candidato a maestro en Políticas Ambientales y Territoriales por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Becario de Investigación, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Píerres 325 (1874), Villa Domínico, Argentina. Teléfono: (54) (11) 4227-0347, telefax: (54) (11) 4207-4360. Correo-e: lanzetta@datamarkets.com.ar

RIESGO URBANO DE ORIGEN TECNOLÓGICO. EL CASO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN METROPOLITANA DE RESIDUOS INDUSTRIALES PELIGROSOS EN BUENOS AIRES, EN 1992

MÁXIMO LANZETTA*

Desde mediados de los años ochenta se han sucedido distintos intentos de generación de una política de ordenamiento del manejo de los residuos peligrosos en general, y de los industriales peligrosos en particular, en el ámbito del área metropolitana de Buenos Aires (en adelante, AMBA). Esta política ha estado orientada a posibilitar la instalación de plantas de tratamiento y disposición final de este tipo de residuos, que hasta mediados de la década del noventa eran inexistentes en la región.¹ La visibilidad social de estos procesos ha estado marcada por los conflictos suscitados en función de la localización de la "planta de

The article is proposed to analyze the social construction process of the rejection of the local population to the installation of plants of treatment and final arrangement of dangerous industrial residues (called effect NIMBY), from a study of this case: the politic of classification attempt of the dangerous industrial residues in the metropolitan area of Buenos Aires in 1992.

The work accomplishes a description of the state of the managing of the dangerous industrial residues to the era, of the institutional and legal framework that regular its operation and of the social actors that supervise the politic of classification of residues in 1992. From analysis of the management process of the politic that looks for a plant of treatment and final arrangement of dangerous industrial residues, the article tries to tell the way in which are associated the urban management processes of services, those of construction of the technological risk detected and the social rejection movements to the locations of risky considerate facilities.

Key words: risk, urban management processes, dangerous industrial residues.

tratamiento y disposición final" de residuos peligrosos en el AMBA en los municipios de Esteban Echeverría en 1986, de San Vicente en 1992 y de Marcos Paz en 1993, etcétera. Paradójicamente, mientras el grueso de los estudios de factibilidad del emplazamiento de las plantas ha estado centrado en las cuestiones físicas del territorio, el fracaso sistemático de las políticas públicas en la materia se concentraron en las dimensiones sociales e institucionales de los procesos de gestión, que derivaron en el rechazo de este tipo de iniciativas por parte de la población local (efecto NIMBY). En este artículo queremos analizar, a partir de un caso, la relación entre procesos de gestión metropolitana de servicios urbanos, el riesgo urbano de origen tecnológico y los procesos sociales de construcción del llamado efecto NIMBY.

1. EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA). CARACTERIZACIÓN GENERAL

Actualmente la ciudad metropolitana de Buenos Aires está habitada por unos once millones de habitantes.² Está conformada por una ciudad central: Buenos Aires y un conjunto de municipios que forman el suburbio. La ciudad de Buenos Aires cuenta con unos tres millones de habitantes dentro de una superficie estimada en 200 km², mientras que el suburbio está habitado por ocho millones de personas dentro de una superficie de 3.700 km². Dentro del suburbio podemos diferenciar distintas coronas, esto es, áreas

circundantes a la ciudad central. Una primera corona está formada por municipios cuyos territorios están constituidos en casi su totalidad por suelo urbano y tienen una densidad poblacional mayor que las restantes coronas. Principalmente en el sur de la primera corona se ubicaron las primeras industrias en la primera mitad de siglo. Una segunda corona la constituyen municipios

¹ Recién con la sanción de la Ley Provincial de Residuos Especiales en 1996 y su reglamentación en abril de 1997 se constituyó un marco legal adecuado, que fue acompañado por una política que ha posibilitado la instalación en la actualidad de algunas plantas de tratamiento.

² NIMBY: "Not in my backyard", en inglés, "No en mi patio trasero" en español.

³ La cifra corresponde al censo de población de 1991, las proyecciones actuales indican que la población ronda entre los doce y los trece millones de habitantes.



de menor densidad poblacional que la primera corona, algunos de los cuales tienen algunas áreas rurales. En el sector oeste de esta corona se ubicaron las principales industrias en los años 60. Estas dos primeras coronas están integradas actualmente por 24 municipios.⁴

El área de edificación continua forma una "mancha urbana", cuya forma es radial o tentacular, e históricamente se constituyó alrededor de los principales ejes de transporte vial. Algunos trabajos [CONAMBA, 1995] destacan una tercera corona,⁵ formada por municipios que tienen poca o nula competencia sobre algún sector de la mancha urbana de la metrópolis de Buenos Aires, pero cuyos centros urbanos mantienen importantes flujos diarios con el resto del AMBA. Estos últimos generalmente se caracterizan por tener muy baja densidad poblacional, con áreas rurales predominantes, salvo excepciones.

La estructura institucional que gobierna el AMBA es compleja, dado que convergen distintos niveles que forman el Estado argentino, de manera diferente según se trate de la ciudad central o del suburbio.

El Estado argentino es de tipo federal, está formado por 23 provincias que con autonomía dictan sus propias constituciones (nivel provincial) y por acuerdo constituyen el Estado nacional (nivel federal). Cada provincia regula la formación de municipios dentro del territorio de su jurisdicción (nivel municipal), que en su mayoría cuentan con un ejecutivo unipersonal (Departamento Ejecutivo) y un cuer-

po legislativo colegiado (Concejo Deliberante). En todos los casos las autoridades son electas por el voto directo de la población. El territorio de la ciudad de Buenos Aires es federal y hasta 1996 contaba con un gobierno municipal cuyo ejecutivo era designado directamente por el presidente de la república. Luego de la reforma de la Constitución de la República se constituyó como ciudad autónoma y pasó a llamarse Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con autoridades electas por voto directo. El territorio correspondiente al suburbio de la ciudad de Buenos Aires se encuentra dentro de la Provincia de Buenos Aires, cuya capital es la ciudad de La Plata, y cuyo territorio se divide en "partidos", los cuales pueden comprender varios centros urbanos y áreas rurales. Cada municipio constituye una unidad político-administrativa cuya jurisdicción territorial se corresponde con un "partido".

Cabe agregar un tipo de recorte territorial dentro del AMBA que es realizado por organismos del nivel provincial, denominado Conurbano Bonaerense. Éste comprende a los municipios de la primera y segunda corona, más los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Sobre esta área opera un importante programa que lleva a cabo políticas de desarrollo social y de infraestructura básica.

La estructura institucional del AMBA tiene dos áreas diferenciadas principales. Por un lado, en la ciudad de Buenos Aires confluyen los niveles federal y municipal con distintas atribuciones, que en muchos casos resultan concurrentes. Por otro, en el suburbio confluyen los niveles provincial, federal y municipal, siendo el primero el que tiene mayores atribuciones. De esta manera, el AMBA se caracteriza por estar gobernada por un mosaico de instancias político-administrativas.

2. LA GESTIÓN METROPOLITANA

La gestión urbana, siguiendo a Pérez [1994], remite a un conjunto de procesos dirigidos a articular recursos para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad. "La gestión es una actividad político-técnica: es, explícitamente o no,

⁴ Formada por los siguientes municipios. Primera corona: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro. Segunda corona: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezzeiza, Moreno, Merlo, Morón, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Tigre, San Fernando, Ituzaingó, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (una parte), Almirante Brown.

⁵ Estos municipios son: La Plata, Berisso, Ensenada, San Vicente, Pte. Perón, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Escobar y Pilar.

parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses, a la vez que depende de un adecuado manejo instrumental (técnico) para el logro de sus objetivos" [Pírez, 1994: 55]. Se trata, en suma, de un espacio social donde se resuelven al mismo tiempo las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas [Coulomb, 1993]. El modo concreto que asumen los procesos de gestión urbana dependen de las relaciones sociales que se establecen entre el conjunto de actores sociales intervinientes. De este modo, las políticas públicas que se aplican en la ciudad deben ser consideradas como una iniciativa de los distintos actores gubernamentales, cuya lógica de elaboración e instrumentación sólo puede comprenderse a partir del análisis del sistema de gestión del cual forman parte. De este modo, las relaciones sociales que se tejen entre los distintos actores en los procesos de gestión son co-constitutivos de las políticas urbanas.

Los modelos de gestión urbana asumen una mayor complejidad cuando se aplican a las áreas metropolitanas: la ciudad como unidad urbano-material, económica y social se encuentra gobernada desde diversas instancias político-institucionales. Los procesos de gestión del AMBA han tenido como denominador común la inexistencia de un actor público que se hiciera cargo de las necesidades de la ciudad metropolitana [Pírez, 1994]. De este modo el gobierno de la ciudad se constituye como un entramado de organismos estatales de distinto nivel (federal, provincial, municipal) que en el ejercicio de sus competencias tienen como jurisdicción territorial (total o parcial) el AMBA.

3. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN METROPOLITANA DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES PELIGROSOS (RIP) EN EL AMBA

Un primer punto a señalar es la inexistencia de datos fehacientes respecto a la producción de RIP en el AMBA [CONAMBA, 1995]. Los datos que más nos acercan a la realidad se encuentran en un estudio realizado con base en un

muestreo de las industrias de la Provincia de Buenos Aires. Según ese informe, en el Conurbano Bonaerense se producían, a comienzos de los años noventa, aproximadamente 588,000,000 m³ anuales de residuos líquidos, 656,000 toneladas anuales de residuos semi-sólidos y 280,000 toneladas anuales de residuos sólidos. Se estima que la mitad de los residuos industriales son relativamente contaminantes [CONAMBA, 1995]. La distribución geográfica de las industrias generadoras de RIP es la siguiente: Conurbano Sur 36.6 %; Conurbano Norte 23.9 %; Conurbano Oeste 18.5 % y zona de La Plata 7.8 % [Dames & Moore, 1993].

Hasta 1997 no se había comenzado a estructurar un servicio que cubriese de manera integral el manejo de los residuos peligrosos en el AMBA. El proceso de gestión ha estado configurado por las distintas acciones llevadas adelante por los actores sociales involucrados. Entre las principales, podemos indicar la actitud de los industriales, que en un 40% han realizado un proceso de tratamiento de sus residuos [CEPAL, 1992] y los han almacenado en sus propias instalaciones esperando una solución integral; en otros (la mayoría) los residuos han sido volcados de manera inadecuada a los cursos de agua, o dispuestos en algunos de los basurales clandestinos del AMBA. De estos últimos, que concentran todo tipo de basura, sumaban cerca de 86 los que en el AMBA recibían residuos peligrosos, según un relevamiento de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) de 1992. El total de basura volcada en estos basurales era estimada en 2,383,000 m³ y 1,668,000 ton.⁶

El inadecuado manejo de los residuos peligrosos ha causado catástrofes en distintas partes del mundo. En el AMBA pueden señalarse la tragedia de 1982 en Boulogne, donde fueron víctimas unas treinta y cinco personas (una de ellas fatal), que se dedicaban al reciclado informal de desechos en un basural clandestino, donde estaban depositadas latas con residuos de parathion. Más recientemente,

⁶ Si bien a partir de 1997 la situación tiende a mejorar, ello no implica la eliminación total de los problemas de la disposición final inadecuada de RIP.

en 1993, como resultado del volcado de RIP líquidos al sistema de cloacas, murieron siete personas en el municipio de Avellaneda.

La gestión de estos residuos ha estado marcada por el recurrente fracaso de los mecanismos de control. En el caso de la justicia, ésta ha actuado de manera poco sistemática, ha intervenido en los casos de empresas con alto nivel de contaminación, o bien clausurando algunos basurales clandestinos. En estos procesos los municipios han puesto en evidencia su escasa capacidad para aplicar su poder de policía en materia ambiental.

De esta manera, el modo que ha adoptado la gestión metropolitana de los RIP puede ser calificada como una "gestión metropolitana por procesos parciales" (Pérez, 1994), que en este caso ha estado marcada por la desarticulación y cuyo resultado es, por un lado la degradación progresiva del ambiente y de las condiciones sanitarias de la población, y por el otro una mayor propensión a los accidentes tecnológicos. Ambos factores son indicativos de un grado de vulnerabilidad de la ciudad y la sociedad metropolitana frente a estos procesos tecnológicos, que en principio, una gestión más adecuada permitiría reducir.

4. EL PROYECTO DE LA PLANTA DE SAN VICENTE EN 1992

El CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana-Sociedad del Estado) es una sociedad formada en 1978 e integrada en primera instancia por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La ley de creación le otorga al CEAMSE el monopolio para la disposición final de todo tipo de residuos generados en el Conurbano Bonaerense y establece que la tecnología a utilizar en todos los casos debe ser la del relleno sanitario.

La política de instalación de una gran planta de tratamiento de RIP en el municipio de San Vicente en 1992 es uno más de los intentos del CEAMSE por llevarla a cabo en el AMBA. Se trata de dar cumplimiento a un contrato del

año 1983 con la empresa ECOL (formada por Salutec A. y Sideco Americana, bajo la supervisión técnica de la estadounidense Chemical Waste Management). El pliego de bases y condiciones firmado por ECOL con CEAMSE le otorga la concesión para construir y manejar una planta de tratamiento y disposición final mediante relleno de seguridad, con una inversión estimada en 15 millones de dólares por el lapso de 15 años (Mennella, 1988). Los terrenos donde se iba a emplazar la planta debían ser conseguidos por el CEAMSE.⁷ Si bien no podía recibir todo tipo de residuos, la planta debía estar en condiciones de recibir una variedad importante de ellos. Cada tipo de residuo tenía establecido un tratamiento predeterminado y la disposición final estaba planificada mediante relleno de seguridad.

El municipio de San Vicente se encuentra dentro de la llamada tercera corona del AMBA, en el sector SO. Según el Censo Nacional de 1991, contaba con cerca de 80.000 habitantes. La localidad cabecera, San Vicente, estaba habitada por unos 30.000 habitantes. Si bien mantiene flujos comerciales y poblacionales diarios con el resto del AMBA, esta localidad está fuera de la mancha urbana del AMBA y es importante la actividad agropecuaria.

En el caso que nos ocupa, la historia de los fracasados intentos de emplazamiento de la planta por el rechazo de la población local juega un papel preponderante en el criterio de localización. En 1992 el criterio de reducir las posibilidades de conflicto con la población local pasó a ser el factor principal de localización. Así se definió como criterio operativo principal (incluso por sobre los técnicos), la necesidad de que la planta se instale lo más alejada posible de los centros de población, en las cercanías del arco Sur del Conurbano Bonaerense, que es el que concentra el mayor porcentaje de industrias generadoras de RIP según el informe Dames & Moore (1993). Esto en la práctica supuso la búsqueda de tierras cercanas a la ruta que recorre los municipios de la tercera corona del Conurbano Bonaerense, en las zonas rurales ubicadas entre los extremos de los tentáculos de la mancha urbana del AMBA.

⁷ El contrato está actualmente vigente.

La instalación de una planta de tratamiento y disposición final para ese tipo de residuos constituía una pieza que permitía completar el conjunto de la oferta de soportes físicos necesarios para cerrar el circuito de los RIP, desde su generación hasta su disposición final. La suerte de la política de CEAMSE queda librada al juego de los actores sociales en el momento de instrumentación de la misma. El análisis de cómo es gestionada la política de CEAMSE dentro del sistema de actores intervinientes, nos ayudará a comprender cómo se construye el rechazo social a la planta (efecto NIMBY).

4.1 EL MARCO NORMATIVO PARA EL AMBA EN EL AÑO 1992

El conjunto de las normas legales que en 1992 regulaban las distintas etapas de la gestión de los RIP en el AMBA se caracterizaba por la desarticulación entre los distintos niveles del Estado, el tratamiento segmentado de la temática, el anacronismo de gran parte del marco normativo y la existencia de múltiples instancias de control gubernamental, cuyo resultado era el descontrol del sistema en su conjunto. En este escenario es aprobada en 1992 la ley nacional núm. 24.051 de residuos peligrosos, que más allá de los debates acerca de su jurisdicción territorial⁹ y de su dilatada reglamentación, puso de relieve la importancia de comprender el problema desde una visión integral que contemple todas las etapas.

La etapa de generación de los RIP no tenía ninguna legislación específica para su regulación. Sólo podemos señalar las normas de radicación industrial de la ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. Ninguna norma regulaba los sistemas de tratamiento de los residuos, se suponía que las mismas empresas realizaban tales procesos en sus propias plantas. Sólo en el caso de las industrias curtidoras de cuero localizadas en Lanús y Avellaneda se realizaron acuerdos entre grupos empresariales y los gobiernos locales sin demasiado éxito [World Bank, 1995].

La disposición final sólo estaba regulada para el caso de residuos líquidos, los cuales, si lograban un cierto estándar de calidad, podían

ser vertidos en los dos principales sistemas de cloacas (uno nacional y el otro provincial). En 1992 no existían normas para regular el tratamiento o la disposición final de los residuos sólidos peligrosos y los barros, ni tampoco para los residuos líquidos que no lograban alcanzar los estándares permitidos para ser volcados en el sistema de cloacas. Sin embargo, si existía un conjunto de normas que penaban el volcado de los residuos en cualquier sitio del AMBA. Pueden citarse normas como el Código Penal en caso de daño a personas; normas provinciales que prohíben la instalación de basurales, cuya aplicación es competencia concurrente de la provincia y los municipios, etcétera. Por último, el transporte se regía por las normas que regulan el transporte de carga de sustancias peligrosas.

La falta de normas claras que permitan gestionar un sistema para identificar a los generadores de los residuos es un punto clave. Esto hace ineficaces los controles por la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de identificar al responsable generador de los residuos vertidos clandestinamente o en condiciones inadecuadas (en el caso de las empresas que están habilitadas para descargar en el sistema de cloacas). Además, la superposición de competencias entre organismos de control tiende en muchos casos a derivar las responsabilidades hacia otro organismo. Lo que aparentaba ser un sistema de controles muy rígido, era en realidad un sistema de controles con límites difusos.

4.2 LOS ACTORES SOCIALES INTERVINIENTES

a) Los actores gubernamentales o públicos.

En 1992 el organismo estatal con mayor capacidad de iniciativa técnica y política es una empresa estatal: el CEAMSE. Este organismo intentará dar cumplimiento a un contrato, que



⁹ Actualmente dentro del AMBA, la ley tiene jurisdicción sólo en la ciudad de Buenos Aires. Además el decreto reglamentario tuvo una salida muy demandada, recién en 1993.

la gerencia designada bajo el último gobierno militar había firmado con la empresa ECOL unos meses antes de la asunción de las nuevas autoridades democráticas.

El cuadro de los actores gubernamentales que tienen competencia directa sobre los problemas ambientales está caracterizado por la ausencia de actores con peso del nivel nacional y provincial, fuera del CEAMSE. En el nivel nacional no existía un organismo ambiental destacable,⁹ y en el nivel provincial, el área más específica estaba representada por una repartición de bajo nivel jerárquico, la Dirección Provincial de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Esta última no tuvo ninguna injerencia en el proceso que estudiamos. Cabe destacar, también, la ausencia de intervención de los organismos ambientales de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso del municipio de San Vicente aparecen dos actores gubernamentales de nivel local de mucha importancia en el proceso de gestión que analizamos: el Departamento Ejecutivo (DE) y el Concejo Deliberante (CD), órgano legislativo. El CD estaba en manos del Partido Justicialista (PJ). El Concejo Deliberante contaba con mayoría del oficialismo (PJ), con 14 concejales y la oposición estaba formada por 4 concejales de la Unión Cívica Radical (UCR). Sin embargo, dentro del oficialismo del cuerpo deliberativo pueden diferenciarse dos grandes líneas internas, una de ellas liderada por el entonces intendente, que mantenía la presidencia del CD. Finalmente, había un concejal del oficialismo que tenía su propia línea interna. Si bien el oficialismo contaba con mayoría propia, el acuerdo entre alguno de estos sectores del oficialismo con el bloque de la oposición también podía alcanzar la mayoría.

El escenario de actores se completa con la intervención directa de la Gobernación provincial

(PJ), como un actor estatal-político que avaló el proyecto de CEAMSE ante distintas instancias, en particular ante el gobierno local de San Vicente.

b) Los actores económicos.

En el caso que analizamos es posible detectar al menos a dos actores económicos de peso. La empresa ECOL constituye un actor empresario orientado a la producción de la ciudad, esto es, de los componentes que constituyen los soportes de su funcionamiento. Dentro de los actores económicos es el principal interesado en llevar adelante el proyecto impulsado por CEAMSE. Otro actor es la Unión Industrial Argentina (UIA), la más importante de las cámaras empresariales de la industria, que nuclea los grupos empresarios más concentrados del país.

Si bien Sideco Americana (grupo empresario argentino que forma parte de ECOL) forma parte de la UIA, la mayoría de los grupos empresariales que la componen desarrollan actividades de producción "en la ciudad", esto es, utilizan la ciudad como soporte para desarrollar su actividad económica. Dentro de estos últimos no son pocos los que desarrollan actividades que generan la parte más significativa de RIP.¹⁰ La puesta en marcha de una planta de tratamiento y disposición final de los RIP suponía para las empresas que los generan, la posibilidad de tener importantes costos ambientales, que hasta ese momento evadían mediante la descarga clandestina de los residuos. La situación descripta explica la posición asumida por la UIA, aunque nunca manifestada públicamente, de firme oposición al proyecto del CEAMSE.

c) Los actores comunitarios.

Los actores comunitarios organizados del nivel local que participaron activamente son diversos, entre ellos cabe señalar a la Federación de Entidades de Bien Público de San Vicente, los maestros, los Bomberos Voluntarios, la Asociación Médica de San Vicente, la Cámara de Comerciantes y la Sociedad Rural. La primera organización nombrada fue la que propició encuentros con el resto de las

⁹ La entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano había sido creada hacia fines de 1991 e inicialmente no contaba con muchas atribuciones.

¹⁰ El resto de los residuos son generados por las pequeñas y medianas empresas (PYMES), quienes se encuentran en condiciones más desventajosas para asumir los costos ambientales, y al mismo tiempo, por su dispersión son más difíciles de controlar.

organizaciones y vecinos en general, donde se discutían los posibles perjuicios de la planta de tratamiento. Con el pasar del tiempo, y por las características del proceso de gestión que luego describiremos, estas organizaciones van a ir tomando una posición firmemente contraria a la instalación de la planta. (Véanse el cuadro síntesis de actores sociales y el diagrama de la articulación de actores sociales en el proceso de gestión de la política del CEAMSE, 1992.)

4.3 EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE CEAMSE

La estrategia de intervención local del CEAMSE se basó en los criterios antes enunciados. La gestión del proyecto se concentró en una primera etapa de unos cuatro meses (julio-octubre) en tratos con el DE del municipio de San Vicente y la Gobernación.

La gobernación provincial brindó su aval político al proyecto y de esa manera indujo al gobierno local a entablar negociaciones con el

CEAMSE; a pesar de que parte del gabinete del gobierno local no estaba muy convencido de la viabilidad del proyecto. En estas negociaciones se establecieron dos cuestiones básicas.

Por un lado, el CEAMSE cedía un canon en concepto de regalías al municipio, lo que implicaba duplicar el presupuesto comunal. Además se ofrecía la realización de obras de pavimentación en el municipio, la recolección gratuita de los residuos domiciliarios y el entrenamiento de personal de la municipalidad para que participe de los controles técnicos del funcionamiento de la planta. El control iba a descansar en tres organismos del Estado: el CEAMSE, el gobierno provincial y el municipal.

Por otro, el DE aseguraba controlar las posiciones adversas que pudieran surgir a nivel local, además de controlar la mayoría en el CO. De esta manera, la relación con la población local quedó depositada en el DE, en particular en la Intendencia, la cual estableció como estrategia para lograr el éxito de la gestión, la búsqueda de consenso político local, mediante una declaración de interés municipal del CO

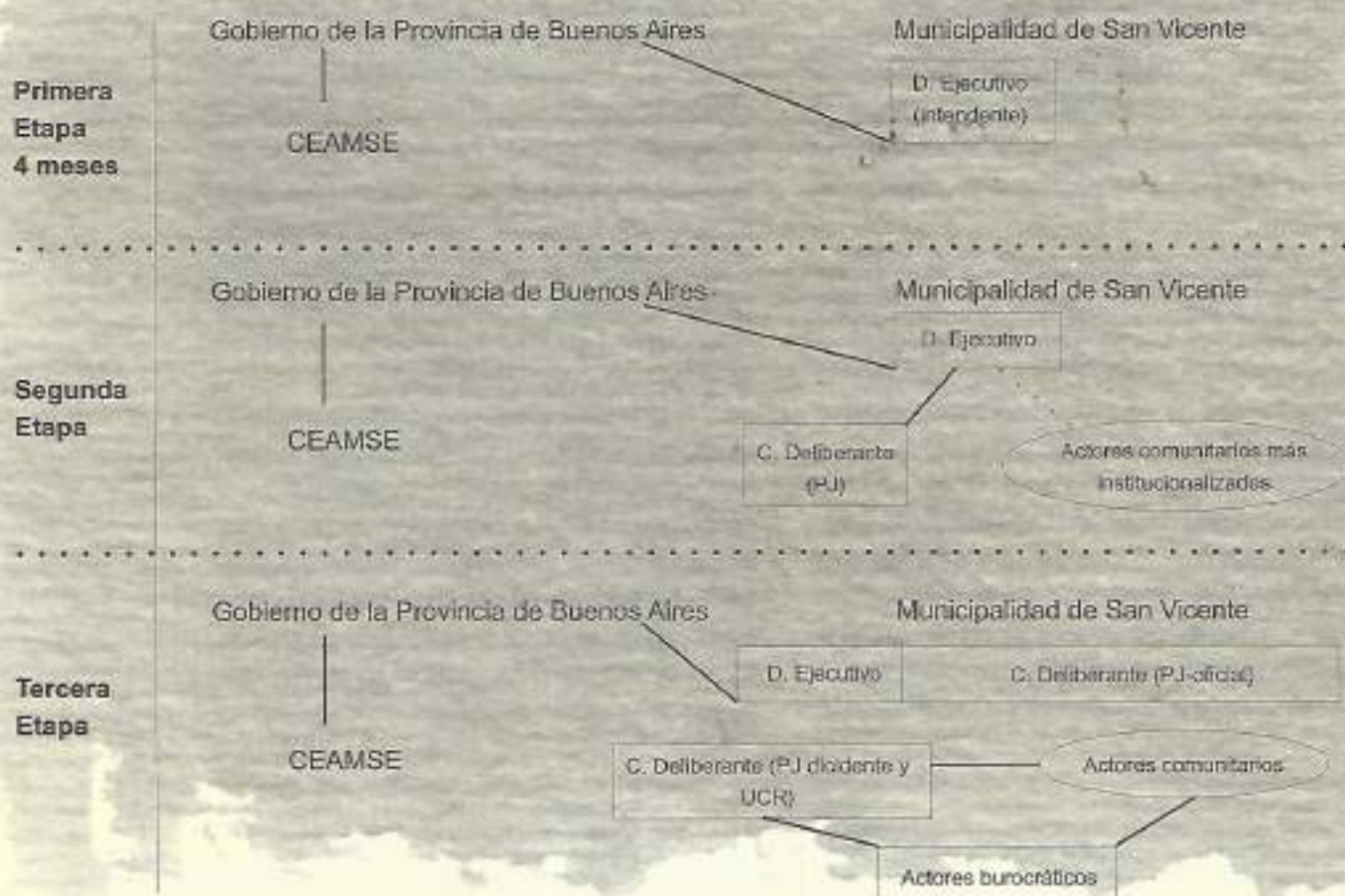
SÍNTESIS DE ACTORES SOCIALES

	PÚBLICO	ECONÓMICO	COMUNITARIO
LOCAL	Municipalidad de San Vicente: • Departamento Ejecutivo (Partido Justicialista) • Concejo Deliberante (14 concejales del Partido Justicialista y 4 de la Unión Cívica Radical) • Burocracia municipal.		• Asociaciones altamente institucionalizadas: • Federación de Entidades de Bien Público • Asociación de comerciantes. • Sociedad Rural • Asociación Médica • Cuerpo de Bomberos Voluntarios • Asociaciones menos institucionalizadas • Grupos ecologistas locales • Maestros Pobladores en general
REGIONAL	• CEAMSE (empresa estatal metropolitana de residuos) • Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	• Unión Industrial Argentina • Empresa EDOL (integrada por SALUTEC y SIECO Argentina)	

DIAGRAMA DE LA ARTICULACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA DEL CEAMSE, 1992

Referencias: Articulación fuerte —————

Articulación débil - - - - -



y manteniendo gran parte del proyecto como "secreto",¹¹ para que pasara desapercibido ante la sociedad local. La intendencia sólo exhibió durante unos días una maqueta del proyecto en el palacio municipal, pero no generó otros mecanismos de comunicación con la población local. Para asegurar que los detalles del proyecto no se filtraran, la Intendencia creó una repartición de su confianza para brindarle el acuerdo técnico-burocrático local a los fines de iniciar los trámites de radicación industrial.

Paralelamente a la tramitación de la radicación ante el estado provincial, en el CO se

¹¹ Utilizamos la palabra "secreto" con la que los actores comunitarios denotaron lo que consideraban una falta de transparencia en la información que se brindaba: la inexistencia de una instancia de diálogo con los actores comunitarios y la consideración de las informaciones técnicas brindadas como insuficientes para emitir un juicio.

presentó a fines de noviembre de 1992 el proyecto para declarar de interés municipal el emprendimiento del CEAMSE. Su aprobación mediante ordenanza se descontaba por la abrumadora mayoría de concejales oficialistas. La Intendencia pensaba que esta medida le iba a otorgar el consenso social necesario al proyecto para evitar el posible rechazo de los pobladores.

El trascendido de la información comenzó a inquietar a la comunidad local, en particular a las organizaciones sociales más tradicionales primero, las cuales se fueron convocando en asambleas por la Federación de Entidades de Bien Público de San Vicente. Allí se fueron discutiendo, entre todos los actores comunitarios ya indicados, los posibles peligros que la instalación de la planta podía tener para los pobladores de San Vicente y para el ambiente en general.

La falta de información oficial, sumada al "secreto" que rodeaba al expediente y a ciertas noticias de la época, como la entrada de basura al puerto de Buenos Aires procedente del exterior del país, fueron generando una desconfianza creciente que modelaron fuertemente la percepción del riesgo por parte de los actores comunitarios. Esta desconfianza derivó en especulaciones acerca de lo que podría ocurrir con la planta. Por ejemplo, la cercanía al aeropuerto internacional de Ezeiza hacía especular acerca de la posibilidad de la entrada de basura tóxica del exterior; también la cercanía de la Comisión Nacional de Energía Atómica (Cnea) en Ezeiza hacía pensar en la posibilidad de que se trasladaran residuos radiactivos, etcétera.

El "secreto" del proyecto se vuelve a romper cuando el proyecto de ordenanza de apoyo entró al cd. El conjunto de las organizaciones consideró muy impreciso el texto de la ordenanza y decidieron oponerse a la aprobación y convocaron a una movilización para el día en que debía tratarse el tema.

El día 30 de noviembre de 1992, el cd con el voto a favor de 11 concejales y el voto en contra de 6, logró sancionar la ordenanza núm. 2553 que apoyaba la instalación de la planta, en medio de una fuerte custodia policial. El hecho tuvo una importante trascendencia en la prensa nacional, al tiempo que los pobladores que se oponían al proyecto incorporaron nuevas modalidades de lucha durante la semana posterior a la aprobación. En particular los comerciantes no atendían en sus negocios a los familiares del intendente y de los concejales que habían votado a favor. Al mismo tiempo, se realizaban reuniones todos los días y se preparaba una gran movilización.

En ese contexto de enorme descontento social, fue vana la tardía intervención del CEAMSE que asistió con sus técnicos a una de las reuniones de las organizaciones sociales de San Vicente para explicar el proyecto. Los pobladores los rechazaron. Luego el CEAMSE realizó una muestra en la sede de Buenos Aires, llevando a políticos y dirigentes locales, pero esto ya no pudo revertir el proceso de rechazo creciente de la población local. A

esta altura de los acontecimientos, algunos sectores internos del PJ comenzaron a pretender capitalizar la protesta social para destituir al intendente. Si bien no lo lograron, aportaron un factor más de movilización en contra de la planta.

El día 5 de diciembre de 1992, una gran movilización¹² que ocupó la plaza a la espera de la derogación de la ordenanza sentenció de muerte al proyecto de la planta. Luego de una tensa espera, donde una multitud estaba rodeada por efectivos policiales, el intendente anunció la derogación de la ordenanza. Esta decisión se tomó luego de la intervención del gobernador, quien mantuvo horas antes una reunión con los concejales. La anulación de la ordenanza se realizó con el voto unánime del cd.

5. EL NIMBY COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL

El llamado efecto NIMBY es la expresión del conflicto social que emerge a partir de la localización de una actividad considerada indeseable por parte de la población vecina a la misma. Más aún, como lo indica Gaussier [1996], no es más que la expresión de la ambivalencia propia de la localización de un bien público que tiene efectos externos negativos. Aparece entonces el problema del análisis y de la valoración de esos "efectos externos negativos". En el caso de los riesgos tecnológicos, la construcción analítica del mismo está en mano de los expertos (riesgo analítico), quienes además construyen los medios con los cuales los factores de riesgo son percibidos y analizados. Esta mediación de los expertos en el proceso de percepción del riesgo es una característica saliente del riesgo tecnológico [Beck, 1998]. Si la comunidad local percibe que el riesgo es mayor que los beneficios, entonces el argumento NIMBY es construido [Wolsink, 1994]. Pero esa percepción está estructurada a partir de distintos factores, entre los que se destacan la experiencia vivida y el modo en que se jerarquizan y

¹² Los diarios de la época calculan a los asistentes en unos tres mil provenientes de distintos puntos del sur del Conurbano Bonaerense, aunque con mayoría de San Vicente.

seleccionan los aspectos que se desean observar de las situaciones riesgosas, donde los medios de comunicación no parecen jugar un papel menor.

En síntesis, podemos decir que el llamado efecto NIMBY se construye sobre una paradoja que resulta de la manera en que se distribuye (en términos analíticos de magnitud y grado de exposición) y es percibido el riesgo urbano. La aceptación del riesgo supone un proceso de atribución de culpas por los posibles daños, de esta manera, "... la culpabilización de la víctima está en relación con la aceptabilidad pública del peligro" [Bestard, 1996: 16]. Definido así, El NIMBY es el producto de una construcción social, donde los procesos de gestión urbana juegan un papel singular en la definición del carácter del mismo.

El ordenamiento del manejo de los RIP permite reducir el nivel de riesgo tecnológico al que es expuesta la población metropolitana en términos generales. En este sentido, constituye un elemento que reduce la vulnerabilidad de la ciudad. Pero, al mismo tiempo, el ordenamiento significa también la concentración de actividades que son fuente de riesgo dentro de ciertas zonas de la ciudad metropolitana, en nuestro caso en las inmediaciones de la planta de tratamiento y disposición final de los RIP y de las rutas de acceso a la misma. De esta manera, la población que desarrolla actividades (de residencia, económicas, de tránsito) en las zonas afectadas por el riesgo tecnológico derivado de las actividades de gestión de los RIP, se ve expuesta a un aumento del nivel de riesgo tecnológico (en términos analíticos) con el cual deben convivir. Esta situación está en la base del conflicto social que analizamos, mediada por las percepciones que del riesgo tecnológico tienen los actores sociales involucrados [Martinais, 1996].

El abordaje del fenómeno de rechazo a la instalación de una planta de tratamiento y disposición final de RIP en el municipio de San Vicente, como un resultado de los procesos de gestión urbana, nos acerca a una comprensión del fenómeno que escapa al discurso fatalista y simplificador de ciertas posiciones teóricas que reducen el problema a una cuestión de presencia

de grandes centros poblados en las inmediaciones de los emprendimientos generadores de riesgo. Más aún, como hemos señalado, a partir de 1986 CLAMSE busca tierras rurales para emplazar la planta, siempre con el mismo resultado: el rechazo de la población local, por más pequeña que ésta fuese y por más alejada del área urbana consolidada que estuviese.

El rechazo por parte de la población local a la instalación de la planta se desarrolla a partir de: a) la construcción de una posición como "oposición" al proyecto; b) la constitución de una organización social en torno de esa oposición, y c) las acciones que esta organización despliega en función de hacer valer su posición.

La construcción de una posición como oposición al proyecto tiene su principal causa en la desconfianza de los actores comunitarios locales hacia la iniciativa del gobierno local, que es el actor gubernamental que prácticamente monopoliza la relación con la población local. Esta desconfianza se construye a partir de dos procesos básicos: uno vinculado a la situación de contexto (las noticias sobre la entrada al país de residuos tóxicos, los problemas con los residuos radioactivos y el marco normativo deficiente), y otro referido al proceso de gestión específico del proyecto en cuestión.

Los actores gubernamentales que llevaron adelante la iniciativa del proyecto no tuvieron en cuenta la situación de contexto descripta. Más aún, el modo en que actuaron dentro del proceso de gestión acrecentó las dudas y la desconfianza de los actores comunitarios en particular, y de la población local en general.

Por un lado, el vínculo de los actores gubernamentales con la población local quedó restringido al ejecutivo local, el cual manejó la cuestión con una lógica que buscó articular a los actores políticos locales, prescindiendo de un acuerdo social, o bien subsumiendo éste a un consenso político. Por otro lado, no existieron mecanismos de comunicación social eficaces.

La política que se impartió desde los actores gubernamentales para posibilitar la instalación de la planta no buscó abrir espacios de debate público sobre el proyecto, más que en círculos políticos y profesionales. Así la política

que se desarrolló fue el acatamiento a una decisión tomada como un acuerdo entre la gobernación provincial, el CEAMSE y el ejecutivo municipal de San Vicente, que buscaba dar cumplimiento al contrato con la empresa ECOL. Los diálogos con la población local se redujeron a una tardía intervención de técnicos del CEAMSE que buscaron "convencer" a la población local acerca de los beneficios de un proyecto que ya estaba armado y no admitía modificaciones.

La posición de oposición al proyecto de la planta de tratamiento de residuos peligrosos en San Vicente va a ser asumida por un conjunto de actores comunitarios locales. En primer lugar por un conjunto de organizaciones sociales de la sociedad civil, que se reunían periódicamente para discutir la cuestión de la instalación de la planta. En una primera etapa las reuniones se establecían entre representantes de las organizaciones más tradicionales de la sociedad local, se trataba de asociaciones con alto nivel de institucionalización. Más tarde, cuando pareció inminente la aprobación de la ordenanza de apoyo a la planta, las reuniones pasaron a tener forma de asambleas de frecuencia casi diaria, a la que asistieron representantes de organizaciones con bajo nivel de institucionalización (tal el caso de algunos grupos ecologistas de San Vicente); actores individuales de peso social, como los maestros y algunos médicos, y pobladores en general.

Tal como hemos descripto en el proceso de gestión de la política que analizamos, algunos actores del nivel burocrático municipal también van a sostener una posición de oposición al proyecto, entre otras cosas, por haber sido desplazados dentro de las tareas que cumplían. Dentro de los actores políticos, la oposición (UCR) y algunos concejales disconformes del oficialismo van a apoyar la oposición al proyecto.

Por lo tanto, el constructo organizativo que sostiene la posición de oposición al proyecto de la planta de tratamiento de residuos peligrosos está estructurado, en primera instancia, por un conjunto de actores comunitarios colectivos, referentes de las organizaciones más tradicionales, que permanecen estables y activos en la construcción de la posición de oposición. El cuadro se completa con otros

actores comunitarios (colectivos e individuales) que le brindan un componente de masividad al constructo organizativo, permitiendo que el mismo se extienda más allá de los límites institucionales de las primeras organizaciones. Finalmente, los actores burocráticos y políticos constituyen soportes importantes de este hecho organizativo, dado que brindaron información y apoyo en las acciones directas que se emprendieron.

Las acciones desarrolladas generaron una rápida erosión en la legitimidad política de la decisión asumida por la mayoría del cp, al mismo tiempo que comprometió seriamente el futuro político de quienes la componían. Pero la erosión de la legitimidad política del oficialismo local también tocaba a la gobernación, uno de los principales actores políticos que sostenían el proyecto. Es por ello que la decisión final de dar marcha atrás con el proyecto se toma junto con el gobernador.

Es interesante observar que la disputa se planteó en torno a una norma (la ordenanza de apoyo a la instalación) que no tenía ningún peso legal en el proceso de radicación industrial, era un instrumento para manifestar el consenso político local. Pero los actores comunitarios resignificaron la herramienta del acuerdo político para expresar el desacuerdo social.

En suma, el NIMBY, lejos de ser una fatalidad es el resultado de un proceso social complejo, cuyas contradicciones se profundizan cuando las políticas públicas se desarrollan con cierto nivel de autoritarismo, al considerar a la población como mero objeto de la política pública, en lugar de sumarla como sujeto de los procesos que se intentan encaminar. Es por ello que tanto las políticas que buscan ser impuestas sin ninguna consulta, como aquellas que intentan "seducir" a la población



local con beneficios materiales o "educación ambiental", no son más que dos expresiones de autoritarismo. La primera más burda, la segunda más sofisticada, en ambos casos los actores comunitarios son tratados como irracionales y marginados del proceso de toma de decisiones que tendrán un impacto directo sobre su propia calidad de vida.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En términos del proceso del manejo global de los RP, esto es, desde su generación hasta su disposición final, la instalación de una planta de tratamiento y disposición final en el AMBA resultaba un factor necesario, pero no suficiente para garantizar cerrar el circuito del manejo de este tipo de residuos. Otro elemento necesario son las normas legales que regulaban la gestión de las distintas etapas de los RP y que en 1992 no lograban regular la actividad con efectividad. La instalación de la planta posibilitaba a aquel industrial que quisiera realizar el tratamiento y/o la disposición adecuada del residuo, hacerlo. El Estado cumplía con la obligación de concretar una oferta de servicio que antes no existía. Pero si una industria realizaba una disposición ilegal en alguno de los tantos basurales clandestinos, era muy difícil penalizarlo, dado que al no existir una regulación coordinada de registros de generadores, transportistas y operadores no se podía identificar al generador. Además las normas de control no eran claras, en muchos casos sólo se

penalizaba a quien realizaba la actividad de descarga clandestina, una actividad que generalmente era terciarizada, y no al generador del residuo.

La iniciativa del CEAMSE, que se originó durante la dictadura, fijó un particular estilo de gestión, en el cual se antepuso el esfuerzo por realizar plantas de tratamiento y/o disposición final antes que el debate acerca del marco normativo que debe regular la actividad. El año 1992 marca el momento en que empezaron a dar a luz las primeras normas específicas para el sector (ley nacional 24.051) en medio de un clima de sospecha por parte de la sociedad hacia los actores gubernamentales.

Por último, el principal factor que allentó el proceso de construcción del rechazo a la planta fue la desconfianza en los actores gubernamentales. Desconfianza que se va incrementada en cada intervención pública que se realiza por la vía del "secreto", la falta de consenso social o la improvisación. Cada antecedente se convierte en un ladrillo que refuerza el muro de la desconfianza hacia los actores gubernamentales y condiciona seriamente los actuales esfuerzos en la materia. Por cierto, esto constituye un panorama poco alentador para el AMBA, si tenemos en cuenta que las distintas instancias que conforman el gobierno de la ciudad tienen la responsabilidad pública de orientar los procesos de gestión en las distintas áreas que componen la agenda de problemas ambientales urbanos a resolver.



BIBLIOGRAFÍA

- BECK, ULRICH, 1998, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Ed. Paidós.
- BESTARD, JOAN, 1996, "Prólogo", en Mary Douglas, *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona, Ed. Paidós.
- CEPAL, 1992, "Antecedentes y propuestas para un plan de manejo de residuos peligrosos con énfasis en los tóxicos para el área metropolitana de Buenos Aires", CEPAL/PNUMA, Buenos Aires, Mimeo.
- CONAMIBA, 1995, *El Conturbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.
- COULOMB, RENÉ, 1993, "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?", en A. Azuela y E. Duhal, (coords.), *Gestión Urbana y Cambio Institucional*, México, UAM.
- DAMES & MOORE, 1993, *Estudio de Factibilidad - Residuos Peligrosos* - Provincia de Buenos Aires, La Plata, Dirección Provincial de Medio Ambiente, Ministerio de Salud y Acción Social.
- GAUSSIER, NATHALIE, 1996, "Vers une formulation spatiale du syndrome NIMBY", *Notes de recherche*, N° 175 - 1995/1996, Centre d'Economie Régionale, Faculté d'Economie Appliquée, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille III.
- MARTINAI, EMMANUEL, 1996, "Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 71 Nro. 1, 1996: Risques et pollutions industriels et urbains, Lyon.
- MENNILLA, ALDO, 1988, "Hazardous industrial wastes. The problems in the metropolitan area and proposed solution guidelines", en Richard Abbou, *Hazardous Waste, Detection, control, tretment, Part B. Proceedings of the World Conference on Hazardous Waste, Budapest, Hungary, October 25-31, 1987*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V.
- PIREZ, PEDRO, 1994, Buenos Aires Metropolitana. "Política y gestión de la ciudad", Buenos Aires, CEAL- CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales.
- WOLSKIN, MAARTEN, 1994, "Entanglement of interest and motives: assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting", *Urban Studies*, Vol. 31 N° 6, June, University of Glasgow.
- WORLD BANK, 1995, *Argentina. Managing Environmental Pollution: Issues and Options*, Volume II.

convergencia

REVISTA DE *Ciencias Sociales*

Año 6 Núm. 20 septiembre-diciembre 1999.

Teoría y Política

Bernardo Kliksberg

Rethinking the State for Social Development

Luis Ángel Ortiz Palacios

Acción, Significado y Estructura en la Teoría de A. Giddens

Héctor Zamitiz Gamboa

Origen y Desarrollo de la Ciencia Política: Temas y Problemas

Anna María Fernández Poncela

Elecciones, Jóvenes y Política

Identidad y Pueblos Indios

Eduardo Andrés Sandoval Forero

Los Derechos de los Pueblos Indios en Latinoamérica

Alain Basail Rodríguez / M. Yoimy Castañeda Seijas

Conflictos y Cambios de Identidad Religiosa en Cuba

José Arellano Sánchez / Margarita Santoyo Rodríguez

Primeras Naciones Canadienses: Una Revaloración Cultural

Patricia Zamudio

Continuities in Gender Relations: a Case of Immigrant

Families from Huejutla de Alto, Jalisco

Convergencias

Della Maria Crovi Druetta

El Placer de Ver Televisión: Los Televidentes Opinan

Narbal Silva / Suzana da Rosa Toffo

Qualidade de Vida no Trabalho e Cultura

Organizacional: um Estudo no Ramo Hotelero de Florianópolis

Raymundo Ramos

Sergio de la Peña y la Raíz del Espejo. Segundización

Bibliográfica de una Idea Formadora

Reseñas

José Martínez Vilchis

Elementos para el Debate sobre las Ventajas y

Desventajas del New Public Management o Gerencia Pública

Juan Miguel Morales Gómez

Buscando Razones para el Voto

REVISTA CUATRIMESTRAL
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIPAP
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

* Licenciada en Sociología, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Urubum 950, (1114) Capital Federal, Argentina. Correo-e: mercedestm@arnet.com.ar

VIDA COTIDIANA Y ESTRATEGIAS FAMILIARES DE SALUD EN EL CONTEXTO DE LA POBREZA URBANA. EL CASO DE LAS MUJERES DEL BARRIO INTA

MARÍA MERCEDES DE VIRGILIO*

INTRODUCCIÓN¹

Esta historia de mujeres comenzó en un barrio pobre de la Ciudad de Buenos Aires. Empezamos esta investigación como quien sigue una huella vaga, cuyo destino aún es incierto. El campo se había presentado como una llanura dilatada, en donde los caminos y las sendas se cruzaban en múltiples direcciones. Así comenzamos una travesía por un lugar desconocido, en el que debimos buscar informantes, aliados que nos dieron la posibilidad de discriminar esos senderos; reconocer sus recorridos y alcanzar destinos menos inciertos. En este itinerario nos pusimos en contacto con las mujeres del barrio Inta; ellas fueron las verdaderas hacedoras de esta historia: son sus protagonistas y sus narradoras.

Nos acercamos con el propósito de comprender las concepciones, las experiencias y las prácticas que estas mujeres despliegan en relación con los procesos de salud-enfermedad que ellas padecen y/o que atraviesan otros miembros de sus familias. Asimismo intentamos poner en relación con el contexto barrial las experiencias y las estrategias que implementan las mujeres para el cuidado de su salud,² y las condiciones en las que se desarrolla su vida cotidiana.

Nuestra investigación se prolongó durante tres años. En su devenir relevamos información de las protagonistas por medio de una encuesta que involucró a

This work aims to analyze the conceptions, experiences and actions of poor women concerning health problems they or other family members suffer. The cultural meanings of being healthy or sick are part of the historical and social processes in which the women's collective subjectivity as members of the popular urban sectors is shaped, and in which they themselves act as subjects. This study focuses on the experience of these women in undergoing health problems and the strategies that they develop to face this experience. In this way we attempt to connect/ relate the experiences and strategies of these women to the conditions in which they live out their daily lives and to the barrio context in which they live.

The data comes from a larger study financed by the University of Buenos Aires on the links between living conditions, family strategies in health, and health/illness processes. The field work was carried out in a slum / shanty town in the Federal Capital —Barrio Inta— and included two stages. In the first a survey was administered, and in the second, in-depth interviews were carried out.

Key words: life conditions, familiar strategies for the care of the health, gender, poverty.

175 mujeres y de entrevistas a profundidad realizadas a algunas de ellas.

1. EL ESPACIO DE ESTA HISTORIA: EL BARRIO

Las protagonistas de esta historia viven en el barrio Inta, que es una villa de emergencia ubicada en la parte sudoeste de la Capital Federal, en la intersección de las avenidas Ricchieri y General Paz. Desde el puente Madero, que corta la Av. Gral. Paz, se visualizan dos calles que constituyen la columna vertebral del barrio. Una conduce hacia el centro del barrio, lugar donde se localizan sus principales instituciones: la capilla, la salita San José y el comedor.

El barrio se constituyó aproximadamente a fines de la década de 1960, con aquellos sectores sociales que, por su reducida o inexistente capacidad de ahorro, no pudieron acceder al mercado privado de vivienda y que no fueron alcanzados por las respuestas dadas desde el sector público. Las tierras son propiedad de la Comisión Municipal de la Vivienda (en adelante CMV).

¹ Agradezco los valiosos comentarios de Hilda Herzer, Martín Moreno, Graciela Piret y los aportes de Cecilia Schneider. Agradezco también al Programa de Becas (mcyv) de la Universidad de Buenos Aires por apoyar la investigación que dio origen a este artículo.

² Denominamos *estrategias familiares para el cuidado de la salud* al sistema de opciones locales provistas por el contexto exterior a la familia y a los arreglos y decisiones autogeneradas por ella a partir de su inserción en tal contexto, a fin de preservar y cuidar la salud de sus miembros. El desarrollo del concepto de *estrategias familiares* tal como aquí ha sido tomado puede leerse en Hintze, 1989. Su aplicación a los procesos de salud-enfermedad puede verse en De Virgilio, 1998.

A través de un proceso paulatino de ocupación del suelo por parte de familias, a quienes se sumaron coterráneos, parientes y amigos, hubo, entre los años 1966 y 1975, cerca de 483 familias y 1,812 habitantes en el barrio.³ A fines de 1993 la cmv realizó un nuevo censo de población en el barrio, que arrojó un total de 2,561 habitantes, conformados en 624 familias, y ocupando 588 viviendas.

Las características de estos hogares ponen en evidencia su pertenencia a los sectores urbanos pobres. Mientras que en otros barrios de la Capital Federal el promedio de personas por hogar es de 2.8 miembros, en el barrio Inta el promedio medio asciende a 4.11 miembros. (Véase el cuadro 1.) El 86% de los hogares capitalinos cuenta con un máximo de cuatro miembros; en Inta este porcentaje desciende a 42%.

Si para aproximarnos a la medición de la pobreza tenemos en cuenta el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y consideramos que la totalidad de las familias del barrio habitan en viviendas consideradas inadecuadas, llegamos a la conclusión de que todas las familias constituyen hogares pobres por NBI. Resulta importante destacar aquí que un porcentaje de 34 % de los hogares no logran satisfacer más de una necesidad básica.

2. CON USTEDES, LAS ACTANTES...

En este apartado presentaremos una caracterización general del universo de 175 mujeres, cuyos datos fueron relevados a partir de una encuesta realizada durante la primera etapa del trabajo de campo. Sobre la base de la

CUADRO 1. ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES

Población total	2,561
Cantidad de hogares	623
Género, edad y origen	
% de mujeres	48.4
% de menores de 14 años	33.5
% de mujeres de 14 años y más	65.4
% de extranjeros	33.4
Promedio de personas por hogar	4.11
Promedio de mujeres por hogar	1.99
Promedio de mujeres de 14 años y más por hogar	1.28
% de hogares con jefatura femenina *	11.0

Fuente: Censo de la Comisión Municipal de la Vivienda, 1993.

* Datos de la Encuesta (Véase nota 4 al pie).

³ Datos extraídos del *Informe sobre villas erradicadas*, Comisión Municipal de la Vivienda, 1980.

misma seleccionamos a las protagonistas de las historias que ellas mismas relatan aquí.⁴

Nuestras protagonistas fueron, en general, mujeres jóvenes —su edad promedio era de 31 años— que se desempeñan en el hogar como compañeras o cónyuges (65%). Sólo un 11% de las mujeres eran jefas de hogar. Llegaron al barrio Inta desde países limítrofes (42%) o desde el interior del nuestro (38%). Sin embargo, nos contaron que hace más de una década (12 años, en promedio) que viven en la Capital Federal.

El 70% de las mujeres ha completado o superado la escolaridad primaria, pero sólo unas pocas continúan estudiando (13%). —Son mujeres que registran tasas de actividad el 51% son activas— más elevadas que las de sus pares de otros barrios de la Capital Federal. Su actividad económica principal se centra en el servicio doméstico (63,4% de las activas). Un factor que parece explicar en parte esta situación es la cercanía de los hogares en los que son empleadas, es decir, la demanda laboral. En los sectores pobres la educación no privilegia la forma ni el tipo de inserción laboral; no importa que tan preparadas estén para salir al mercado a buscar trabajo, ellas no logran insertarse en trabajos más calificados.

Sólo el 19% de las mujeres entrevistadas poseía algún tipo de cobertura social, y un porcentaje aún más reducido (7%) declaró que sus empleadores les realizan descuentos en concepto de aportes jubilatorios.

2.1 LA VIDA COTIDIANA DE LAS MUJERES POBRES

La vida de las mujeres del barrio Inta sigue un ritmo bastante monótono durante casi todos los días del año. Sus actividades se circunscriben, casi exclusivamente, al ámbito de la casa. Incluso en el caso de aquellas mujeres que trabajan fuera (sea en el servicio doméstico, en limpieza de oficinas, como personal de maestranza, entre otras actividades similares), las tareas que desarrollan en sus empleos son extensión de aquellas que realizan en el ámbito doméstico.⁵

Fabiola O. se levanta temprano, prepara el desayuno para su esposo antes de que él

se vaya al trabajo, ordena, lava, cocina para los chicos y espera el regreso de su marido con la "comida bien hecha". Él vuelve de su trabajo a las ocho de la noche. Fabiola no trabaja fuera de su casa y sus niños aún no van a la escuela. Hace aproximadamente dos años y medio atrás trabajaba cuatro horas diarias, separando y cortando prendas, pero fue despedida cuando sus patrones se enteraron de que estaba embarazada; después se dedicó a vender ropa, pero dejó esa actividad cuando nació su hijo menor.

La descripción de la secuencia diaria de las tareas domésticas que realizan Fabiola y la mayoría de nuestras entrevistadas refleja que sus vidas están fuertemente marcadas por las actividades de los otros miembros del hogar (en particular, compañero e hijos). Asimismo pone de manifiesto la aceptación de su dedicación a la casa y a la familia. Para las mujeres —especialmente para aquellas que no trabajan fuera del hogar— su actividad cotidiana tiene sentido a través de su papel de dueña de casa, esposa y madre [Segovia, 1997: 125].

Cuando las mujeres organizan sus actividades cotidianas lo hacen, fundamentalmente, en función de sus hijos. Las familias de sectores populares delegan en menor medida que otros sectores sociales la crianza de sus hijos en agentes externos. Los niños de las mujeres entrevistadas permanecen casi exclusivamente bajo el cuidado de su madre y/o

⁴ Durante la primera etapa del trabajo de campo, la población en estudio estuvo constituida por la totalidad de las familias/ unidades domésticas residentes en el barrio. Si bien se relevaron datos referidos a todos los miembros del hogar, nuestra unidad de selección fue la mujer mayor de catorce años de cada una de las familias incluidas en la muestra. Aplicamos un diseño muestral por áreas, del cual se seleccionaron 134 hogares y se relevó a 175 mujeres. El diseño de corte sincrónico transversal tuvo como meta obtener información referida tanto al momento de la realización de la encuesta como al anterior a la misma, relativa a la posición socioeconómica de las familias y a sus características sociodemográficas.

⁵ Para la segunda etapa del trabajo de campo de nuestra investigación definimos una metodología cualitativa de abordaje, que contempló la realización de un estudio socio-antropológico, que tuvo como objeto sólo a un grupo de los hogares previamente seleccionados para la encuesta. Elegimos un conjunto de 15 mujeres, teniendo en cuenta aspectos que diferenciaban a los hogares entre sí, como son las características socio-demográficas del hogar, las socio-ocupacionales del jefe y las condiciones del hábitat.

⁶ Acerca de la inserción laboral de las mujeres pobres, véase Di Virgilio y Martínez Mendoza, 1999.



hermana mayor hasta el momento de ir a la escuela. Si bien las funciones de la madre se delegan en otro miembro de la unidad doméstica, ello se produce dentro del ámbito interno. La maternidad, en el sentido de asumir las responsabilidades en aquellas cuestiones relacionadas con la reproducción cotidiana de los pequeños, no está únicamente en manos de la madre, sino que es compartida por las mujeres que conviven en el hogar [Cf. Larrea Flores, 1994: 35 ss].

Las mujeres que trabajan deben organizar también su vida cotidiana en función de los horarios que les impone su rutina laboral.

"Laburando [...] usted sabe, con problemas, con problemas que representan el día, que sé yo. Algún trámite, llevar al colegio, atendiendo a la familia, cosiendo como ahora, dándole de comer. Como tiene que ser un hogar." (María B.)

De las mujeres entrevistadas sólo una trabaja diariamente como empleada en una empresa de limpieza; el resto lo hace en el servicio doméstico algunas horas por día y/o algunos días a la semana o bien vende comida y/o cosméticos en el barrio. Pero aun entre ellas las tareas domésticas y el cuidado de la familia ocupan un lugar central: la mujer mantiene la responsabilidad por el cuidado de los niños [Hibbard y Pope, 1991].

G: Me levanto, me voy a 'laburar', después vuelvo. Si hay ropa para lavar, lavo y si no aprovecho para hacer las cosas, antes de que me tenga que ir de vuelta al trabajo. A la mañana entro a las ocho y me tendría que quedar hasta las doce, pero como (no) nos supervisan nos quedamos solamente hasta las diez. En el banco saben que yo tengo muchos chicos y son más flexibles. A la tarde voy desde las cuatro hasta las ocho de la noche.

La gran mayoría de las mujeres no recibe ayuda de sus compañeros en las actividades

domésticas. En general, ellos no comparten las tareas cotidianas del hogar.⁶

"No, mi marido no lava ni plancha, ni te acomoda nada; pero la comida de los domingos la prepara él." (Estela A.)

(Cuando se enferman las mujeres de esta casa, ¿quién cuida a los chicos, a la nena?)

G: Nosotras, las mujeres de la casa.

(O sea que lo hace usted o su hija mayor ¿Y si las dos se enferman simultáneamente?)

G: Hasta ahora no nos pasó de enfermarnos las dos juntas.

Nos: Para las tareas domésticas, ¿también se apoyan entre ustedes?

G: Sí.

(¿No hay ningún vecino a quien recurrir, todo ocurre adentro de la casa?)

G: Sí. Mi hija tiene su abuela ahí enfrente, pero a ella no le dejamos la nena. Siempre la cuido yo, porque mi hija sí trabaja, lo hace dos veces por semana, cuando se va a trabajar yo me quedo. (Grecia R.)

Entendemos que hay dos cuestiones, aunque de diversa índole, que pueden influir sobre este comportamiento: por un lado, la importancia que las familias de sectores populares otorgan al rol materno y a la imposibilidad que existe de que sea ocupado por personas extrañas. Por el otro, el hecho de la reciente apertura en el barrio, a mediados de 1997, de una guardería que depende de Cáritas. Hasta ese momento el barrio no contaba con una infraestructura de servicios que les permitiera a las madres delegar el cuidado de sus hijos.

Respecto de la organización de la vida cotidiana de las mujeres interesa destacar que, entre las entrevistadas, aquellas mujeres que padecen algún problema de salud no realizan tareas extradomésticas. Ellas perciben que esos problemas limitan sus posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo, y por ello deben dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico en el hogar.

"Sí, hasta el '93 trabajé. Trabajaba en casa de familia por hora. Dejé de hacerlo porque tuve problemas de prolapsio y no podía

⁶ Sobre el tema de organización doméstica y trabajo, véase Dixon, 1998.

estar mucho tiempo parada, agachándome, limpiando el piso y planchando. Esos trabajos me hacen muy mal. Durante dos años consecutivos trabajé sin parar, hasta que no pude más con el dolor de cintura; entonces fui al médico, quien me dijo que tenía prolaps, pero que no era para operar." (Ana B.)

Los encuentros y las charlas con las mujeres pusieron sobre el tapete una cuestión importante para profundizar. ¿Resulta para estas mujeres una situación conflictiva y/o desbordante la combinación de los roles domésticos y los laborales de tal manera que afecte negativamente su salud? El tener niños pequeños en el hogar aumenta las responsabilidades de las mujeres y es la fuente más importante de conflictos entre los roles familiares y laborales. Las mujeres que trabajan fuera de su casa tienen más inquietudes y dificultades para cumplir con las expectativas del rol de esposa y madre que las que no lo hacen.⁷ Los trabajos que realizan las mujeres pobres son fuertemente cansadores y desgastantes, les exigen mucho esfuerzo físico que, en combinación con las obligaciones familiares, quizá llevan a serias dificultades de salud.

El empleo provee a las mujeres de grandes ventajas, tales como soporte social y oportunidades para aumentar la autoestima. Potencialmente, las mujeres obtienen beneficios de los distintos roles que ocupan: integración social, privilegios, recursos y autogratificación. El trabajo les brinda un ingreso —recurso escaso entre las mujeres del barrio Inta—, estructura su tiempo y les otorga una identidad como trabajadoras/as. Es en tal sentido que la bibliografía plantea que los beneficios inherentes a cada uno de los roles que deben desempeñar las mujeres superan ampliamente los costos de su desempeño, y que por ello, ellas obtienen algunas ventajas de salud en sus múltiples roles. Sin embargo, cuando nos trasladamos hacia el universo de las mujeres pobres esto parecería cuestionarse. En este caso, la combinación de roles domésticos con tareas extradomésticas pondría en gran riesgo la salud de las mujeres, un riesgo mucho mayor que el de aquellas mujeres pobres que

permanecen desempleadas [Hibbard y Pope, 1991: 805 ss].

2.2 EL TIEMPO LIBRE

El barrio Inta no dispone de espacios ni de recursos que propicien las acciones comunes entre los vecinos como, por ejemplo, la recreación.⁸ Los niños concurren a escuelas que se encuentran fuera del barrio, y los centros de recreación, plazas o parques, se encuentran también fuera del entorno barrial. Estas circunstancias concretas explican, en parte, cómo las mujeres y sus familias utilizan el tiempo libre de que disponen.

Sólo aquellas entrevistadas que se encuentran mejor posicionadas en la producción y el consumo dedican parte de su tiempo libre a cultivar los contactos y relaciones con los familiares y/o amigos que viven fuera del barrio o a realizar alguna salida con su grupo familiar.

"Así que ahora no salgo. Antes íbamos a casa de mamá, recorriamos la familia; a otro lado no íbamos. Y antes, cuando teníamos un tiempo libre [...], como trabajaba en fábrica [...] íbamos a Córdoba, siempre que teníamos algún peso íbamos a Córdoba con los chicos." (María B.)

(El fin de semana, ¿es igual o diferente a la semana?)

G: Como está mi marido es diferente porque salimos.

(¿Tu marido trabaja todo el día?)

G: Sí. Está los domingos a la tarde porque trabaja en un negocio, y el sábado también trabaja.

(¿Vos tenés que hacer las mismas tareas que todos los días o el fin de semana cambian?)

⁷ Esta característica no se da solamente en las clases populares; también en otros estratos sociales se pueden encontrar conflictos entre roles laborales y domésticos. Como nos abocamos exclusivamente al análisis de estas cuestiones entre las mujeres de un barrio pobre lo remarcamos como algo que caracteriza su situación particular.

⁸ Antes de la puesta en marcha del Plan de Radicación de Villas de la Capital Federal (1993/94), el barrio contaba con una cancha de fútbol improvisada, que servía como espacio de recreación para los niños. Pero la construcción de nuevos módulos habitacionales requirió el uso de dicho espacio, y el barrio se quedó sin cancha, y todavía no cuenta con otro espacio que la reemplace. Ante esta carencia, los niños toman la calle como espacio de juego, aumentando el riesgo de accidentes.

G: Hago todos los días lo mismo, a veces salgo, voy al médico, lo llevo a mi hijo. Antes salíamos más, ahora salimos poco por el cambio de trabajo de mi marido. (Grecia G.)

Para aquellas mujeres que viven en los hogares peor posicionados no existen, básicamente, diferencias entre los días hábiles y el fin de semana. Para ellas lo que marca la diferencia entre la rutina semanal y el tiempo libre es que disminuye la magnitud de las tareas domésticas: se lava menos o no se lava, o durante la mañana se realizan tareas para poder descansar y mirar la televisión por la tarde; pero estas tareas siguen presentes aun en su tiempo libre. Generalmente no salen de vacaciones, sólo ocasionalmente han regresado a su ciudad o país de origen. La única alternativa posible es la visita a parientes y/o vecinos del mismo barrio o llevar a sus hijos a algún parque cercano. Por último, observamos que algunas familias también se dedican a actividades de tipo religioso, como ir a misa o enviar a los niños a catequesis.

"Lo único que cambia es que ese día no lavamos mucho, vamos a misa y ellos van a catequesis a la capillita." (Natalia N.)

Debido a las implicaciones que el uso del tiempo libre tiene para la salud de las mujeres cabe remarcar que el contexto en el que desarrollan su vida cotidiana no contribuye al mantenimiento de la misma: la escasez de recursos implica limitar o suprimir actividades de ocio, deportes y/o vacaciones. El trabajo que realizan requiere un gran número de horas diarias; a esto se suma la inexistencia de algún lugar y/o institución barrial que ofrezca, incluso a los niños, actividades de esparcimiento.



3. LAS ESTRATEGIAS DESPLEGADAS EN RELACIÓN CON LA SALUD Y LA ENFERMEDAD

Nuestro objetivo en este apartado es analizar las concepciones, las experiencias y el accionar que despliegan las mujeres del barrio Ita en torno a los procesos de salud-enfermedad que ellas padecen y/o que atraviesan los miembros de sus familias. Las formas culturales que adquieren la salud o la enfermedad son parte de los procesos históricos y sociales en los que se conforma la subjetividad colectiva de estas mujeres, al ser parte de los sectores populares urbanos en los cuales se constituyen como sujetos (Schapira, 1993: 41). El eje central de esta sección es la experiencia del padecimiento y las estrategias que se desarrollan para hacerle frente. Asimismo, intentaremos poner en relación estos hechos frente a las condiciones en las que se desarrolla su vida cotidiana y el contexto barrial en el que habitan.

Nos interesa destacar que el análisis que aquí se presenta, más que arribar a conclusiones universales, se centra en un nivel acotado históricamente y socialmente: los mecanismos sociales de satisfacción de necesidades en un barrio pobre de la Ciudad de Buenos Aires.

3.1 "AUNQUE ESTUVIERA A PUNTO DE MORIR, SIEMPRE SERÍA YO LA QUE CUIDARÍA A LOS CHICOS"

Tradicionalmente las mujeres han desempeñado el papel del cuidado y la atención de la casa y de la familia. Recaen sobre ellas las responsabilidades de los quehaceres domésticos y aquellas referidas al mantenimiento y a la preservación de la salud de sus hijos y de otros miembros familiares. "La madre de familia fundamentalmente en los sectores populares es el núcleo, donde se articulan, operativamente, los recursos para la salud (organización del gasto familiar, preparación de medicamentos, hervido de agua, etc.), y aquellos dirigidos a atender en la enfermedad." (Módica, 1989: 109).

En el caso de nuestras entrevistadas también se repiten estas apreciaciones. Generalmente son ellas las encargadas de detectar los primeros síntomas de la enfermedad, de poner en práctica las posibles soluciones y de decidir

en qué momento del desarrollo de la dolencia se debe buscar ayuda fuera de la red de relación inmediata. En esta función de primera fuente de atención de la enfermedad las mujeres condensan en sí la prescripción y las normas médicas, la aplicación privada de esa prescripción y los recursos caseros. Interrogadas acerca de los métodos que implementaban en el caso de experimentar alguna enfermedad, y antes de consultar a un profesional, la mayoría declaró aplicar alguna medicina casera.

"Soy yo la que se da cuenta si tienen húmedos los ojitos por el frío y si están enfermos. Si es un resfrío espero y, si tienen un poco de fiebre, los llevo al médico al día siguiente." (Natalia N.)

Grecia R. nos contó que, cuando sus hijos no tienen mucha fiebre, antes de consultar al médico acostumbra darles un té.

"La fiebre baja con un té y una aspirina con pomelo caliente, pero tiene que estar bien caliente. Porque hace sudar mucho. Es rico porque es dulce. Exprimo el jugo de pomelo, lo caliento bien y le pongo una aspirina, la que es efervescente. Hago té de anís, de boldo y de manzanilla."

Josefina C. nos contó que cuando va a la sala del barrio con sus hijos que están afebrados, el pediatra le dice que los bañe y que les dé una aspirineta; como ella ya lo sabe, lo hace antes de llevarlos. Otras mujeres les dan otros medicamentos, como Novalgina o Mejloralito.

Los testimonios hablan de la adaptación, traducción y reorganización simbólica por parte de las mujeres, de saberes y creencias incorporadas a partir de las prescripciones médicas, ya que el uso de analgésicos y antifebriles suministrados por las mujeres obedece, fundamentalmente, a la repetición de recetas dadas por los profesionales en situaciones similares. A partir de la consulta médica, la mujer incorpora a su bagaje tradicional el uso de medicamentos u otras prácticas médicas [Módena, 1989: 110].

En este punto es importante destacar que las mujeres no reproducen pasivamente los

preceptos y las indicaciones médicas, sino que adaptan, traducen y reconvierten estos saberes, conservando su especificidad de agente activo en el cuidado de la salud [Módena, 1989; Schapira, 1993]. Muchas de ellas viven como un deber la experiencia de ser la primera cuidadora, como una obligación inherente al rol femenino.

(¿No hay nada que te resulte difícil?)

O: No, porque cada uno sabe dar su lugar. Yo, por ejemplo, me dedico mucho a mis hijos. Cuando ellos están enfermos, ese lugar les pertenece ¿De qué vale, entonces, la consulta que vas a hacer? Porque no depende del médico curar a tu hijo, sino de vos: él (sólo) te da la medicación.

(Cuando te enfermáis vos, ¿quién cuida a los chicos?)

O: Y, trata de cuidarlos Lisandra, que es la que más está conmigo y la más grande. Siempre la responsabilidad cae sobre ella porque es una chica.

Nos: ¿Y los trabajos domésticos también?

O: Los hace ella porque Lidia está en el colegio, a no ser que esté acá y la ayuda limpiando la pieza. (Olga H.)

"Me cuesta un poquito el horario para darle la medicación.

[...] Hay horarios en los que yo no estoy, y ellos (refiriéndose a sus hijos) se olvidan. A veces le digo a mi cuñada, ella los llama y se lo da." (Gloria G.)

En este punto hemos detectado dos tipos de situaciones diferenciadas. Si la mujer trabaja fuera del hogar, la enfermedad de un familiar, por ejemplo de los hijos, le ocasiona fuertes trastornos de la rutina cotidiana. La mayoría de las veces significa faltar, ausentarse del trabajo antes de horario o bien llevar al hijo al lugar de trabajo, poniendo en peligro la relación laboral o movilizándolo toda una red de solidaridad vecinal y familiar. Si son ellas quienes se enferman, las complicaciones aumentan. Se refirieron a esta circunstancia diciendo que "no tienen tiempo para enfermarse", que "casi nunca" les pasa o que, cuando les sucede, "sólo pueden estar un día en la cama". A pesar de ello debemos notar que una

mayoría ha manifestado padecer enfermedades crónicas, con las que ha aprendido a convivir.

(Cuando te enfermás vos, ¿quién cuida a los chicos?)

C: Yo, porque no me quedo en la cama, me quedo cuidándolos (María del Carmen G.).

"Tengo que estar todos los días bien." (Natalia N.)

Tal como fue señalado anteriormente, su propio tiempo, tanto el socialmente destinado al ocio como el de los fines de semana, está pautado por las demandas y actividades de los otros miembros de la familia. Es justamente por esta razón que sus propias dolencias y trastornos parecen ocupar un lugar secundario en una escala jerárquica, en la que la primera posición está ocupada por las enfermedades de los niños.

(¿Podés cumplir con las indicaciones que te dan (los médicos)?)

A: Con el mío no pude cumplir (se refiere a su médico) porque me quedaba lejos, pero tenía que ir, y fui, creo, que una sola vez; después dejé de ir. Me sentí bien y dejé de ir. (Ana B.)

Enfermarse, en este contexto, tiene un costo muy alto para la vida de las mujeres. Pero también puede ser muy dañina para su bienestar físico y mental la imposibilidad de hacerlo por la responsabilidad asumida frente al grupo familiar. Cabe mencionar aquí la existencia de numerosos estudios [Castro y Bronfan, 1993], que relacionan el stress y la depresión femenina con su persistente tarea de brindar apoyo psicosocial al grupo doméstico.

4. MAPA DE LAS SITUACIONES DE RIESGO

Tomando como punto de partida el modelo de análisis que Minujin y Kessler [1995: 134 ss] plantean para ilustrar la problemática de

la salud entre familias empobrecidas y teniendo como ejemplos casos ilustrativos trazamos, para las mujeres del barrio Inta, un *mapa de las situaciones de riesgo*. A tal efecto consideramos los datos sobre cobertura social para ellas, los rubros sanitarios que son motivo de atención y los que no lo son, el tipo de síntoma que lleva a consultar a un profesional, el que es pasado por alto o el que se resuelve por autodiagnóstico y automedicación. Cada uno de los casos seleccionados para la construcción del *mapa de situaciones de riesgo* representa situaciones distintas respecto de la cobertura médica:

- Mujeres y familias sin cobertura médica que no utilizan los servicios públicos de salud.
- Mujeres y familias sin cobertura médica, pero que si utilizan los servicios públicos de salud
- Mujeres y familias que poseen cobertura médica, pero que la utilizan escasamente.
- Mujeres y familias con obra social que la utilizan regularmente.

Interesa destacar, en el caso de las mujeres que utilizan exclusivamente servicios públicos de salud, que, en general, aquellas que consultan en el circuito de los hospitales municipales lo hacen cuando son ellas mismas las que demandan atención ante alguna enfermedad. Si las mujeres no experimentan problemas de salud, su vinculación con los circuitos sanitarios se circunscribe, casi exclusivamente, a aquellos servicios que ofrece la sala San José.³

5. MODALIDADES DE UTILIZACIÓN DE LA COBERTURA Y TRAYECTORIAS DESARROLLADAS

Las mujeres atraviesan diferentes etapas durante el proceso de toma de decisiones relativas al cuidado de la salud. Este procedimiento está fuertemente condicionado por las interacciones con el grupo familiar y social inmediato, y por las experiencias previas de las mujeres con los servicios de salud. Recorrer este camino significa producir posibles trayectorias a seguir; estos recorridos están limitados por las disposiciones personales y el mundo subjetivo de las mujeres, además de por el

³ En la sala San José se ofrecen servicios de Pediatría, Enfermería, Ginecología y Nutrición. Asimismo se llevan a cabo los Programas de Nutrición y Crecimiento y el de Corazón Sano, que prevé solamente la detección de enfermedades de riesgo cardiovascular. No se ofrece servicio de clínica médica.

abanico de opciones concretas que tiene a su alcance [Schapira, 1993: 51].

Tal como surge del mapa de riesgo construido y, dado que la disponibilidad de cobertura médica no implica necesariamente su utilización, intentaremos reconstruir el modo concreto en que las mujeres utilizan o no los servicios de salud y/o las combinaciones que realizan con el uso de otros recursos de salud.

a) Un grupo de mujeres combina el uso de obras sociales y/o prepagas a las que pertenecen, con consultas en la sala del barrio. Resulta provechoso destacar que esta combinación no se produce con todos los servicios públicos; ya que no concurren a los hospitales municipales sino al servicio de salud barrial.

Sin embargo, esta combinación se da en dos circunstancias diferentes. Por un lado, como en el caso de Gloria, puede atribuirse a factores burocráticos [Minujín y Kessler, 1995: 141]. Gloria es la jefa de un hogar de siete niños en donde es ella la principal proveedora de recursos para la familia. Carece de tiempo, ya que trabaja fuera del hogar. Concurrir a la obra social implica perder horas de trabajo por los trámites que debe realizar para conseguir una consulta médica o tener que faltar al banco en donde se desempeña como personal de maestranza. Si bien trabaja en relación de dependencia, le es muy difícil concurrir al servicio de salud sin tener parte de enferma (también son trabas burocráticas). Gloria optó por recurrir a la salita del barrio, allí ya conoce a los doctores y, si en alguna oportunidad ella no pudo ir debido a su trabajo, envió a su hija Eli con el hijo enfermo; y los doctores, que ya conocen a las entrevistadas, lo atendieron aunque ella no estaba presente.

Por otro lado, encontramos casos como el de Grecia, quien consulta primero en la salita del barrio y luego en la obra social. Según su perspectiva personal lo hace en ambos lugares para estar más segura del diagnóstico. A diferencia de Gloria, Grecia no trabaja.

b) Otras mujeres resuelven sus problemas de

salud en el ámbito público, combinando las prestaciones de los hospitales municipales con las de la sala San José. En este grupo encontramos a aquellas que tienen alguna enfermedad crónica, como problemas de insuficiencia renal, cardíacos, etc. La sala del barrio no les da respuesta a sus necesidades y sólo la utilizan para el control pediátrico de sus hijos. En estos casos, la elección del efector se vincula con la prestación de servicios especializados para dar repuesta a su problema.

"Me hicieron todo tipo de exámenes para ver por qué tenía la presión alta, y ahí surgió que tenía problemas renales. Después me realizaron una biopsia en el Fernández —que fue cuando me trasladaron— (porque no podía hacérmela) en el Tornú. Fue entonces cuando empezó el tratamiento [...], esa vez empezó [...] Siempre concurrí al médico por los problemas que tengo; a la nena, generalmente, la llevo a la salita por las gripes que sufre." (Grecia R.)

Aun cuando las mujeres no requieran atención médica, combinan la atención para los hijos pequeños acudiendo a la sala para consultas menores y al hospital para aquellas más graves y/o urgentes.

Para las mujeres que resuelven sus problemas de salud en el ámbito público, el inicio de las trayectorias se elige, en primer lugar, por el tipo de problema y la gravedad que en principio le adjudican. En segundo término por cuestiones de accesibilidad geográfica [Schapira, 1993: 52]. Si se tratara de enfermedades de los niños que conviven en el hogar, el inicio de la trayectoria es la sala del barrio, cuya atención es altamente valorada por las mujeres. Se continúa con efectores de mayor nivel de complejidad dentro del mismo subsector. Las razones que justifican el cambio de institución se relacionan con problemas burocráticos, derivaciones que el mismo médico de la salita indica, o por falta de conformidad con el diagnóstico recibido.





"A los chicos los atienden en ese centro (se refiere al centro de salud del que depende la sala San José). Muchas veces, cuando pedí turno, nunca tuvieron en esta sala. Entonces me decepcioné, porque uno está en el barrio y podría ir al lugar más cercano, (pero cuando llegás) ya está todo el mundo anotado y no hay más números. Entonces empecé a levantarme más temprano porque hay que estar a las siete ahí, porque la puerta la abren a las nueve para dar turnos." (Josefina C.)

"Si veo que está poco claro, voy a otro doctor para saber si me dice lo mismo. No me quedo con un solo informe. Si es una cosa que es algo confusa no me quedo con un doctor, voy a otro especialista." (Estela A.)

Tal como sugiere Schapira [1993: 52], puede hablarse de huellas del prestigio de los grandes hospitales; especialmente de aquellos vinculados con la atención infantil. Si se trata de la salud de las propias mujeres el hospital aparece, como en el caso del discurso de María Estela C., como el prestador privilegiado, por la mayor concentración de recursos, el ahorro de tiempo y eficiencia en el tratamiento.

c) Por último, en el proceso de construcción de las trayectorias, la medicina casera se constituyó en una práctica frecuente entre las mujeres de sectores populares, especialmente en el cuidado de su propia salud. Esta práctica se realiza de modo simultáneo con la consulta médica y, en muchos casos, puede retardar el examen en el sistema formal de salud.

"Sí, tomo yuyos. Yo pregunto qué yuyos puedo tomar, tengo por ejemplo para el corazón, el que tomo para la presión alta, el olivo." (Grecia G.)

6. FACTORES QUE INCIDEN EN EL USO Y EL DESUSO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD

Anteriormente mencionamos que, entre los factores que inciden en la elección de los servicios, las entrevistadas destacaron la cerca-

nia geográfica, por lo que la salita San José es valorada porque se encuentra ubicada en el barrio. Es indudable que este factor tiene un peso considerable cuando un grupo no tiene la capacidad económica mínima para hacer frente al costo del transporte. Esta cercanía les permite mantener una relación familiar, casi afectiva con el lugar y los médicos que atienden allí; facilitando, por este motivo, el seguimiento de las enfermedades.

"Yo los llevo a la salita, los llevo más cerca, porque llego más rápido." (Mariana B.)

"Acá para todos los chicos. Porque, de todos modos, estos médicos atienden también en el hospital, y porque si no tengo plata para el bono, no voy a poder ir ahí; entonces a mí, por lo menos, me atiende bien la doctora. Cuando el nene tenía cinco días lo atendió la Dra. Sonia. Y, bueno, ahora lo sigue atendiendo ella. Gracias a Dios nunca los llevé por una cosa [...] muy grave, es para control nada más, algo pasajero".

(¿Encontrás alguna diferencia cuando te vas a atender al hospital?)

A: Sí, eso sí. Porque allá hay más aparatos y eso. Pero en otra cosa, no. Ahora cuando están acá los médicos residentes, sí hay diferencias. Yo no sé si ellos no saben, o a lo mejor saben, pero no quieren dar, entonces yo prefiero no llevar los chicos cuando están los residentes. (Ana B.)

Otro criterio privilegiado de evaluación es la capacidad que tiene cada uno de estos servicios para proveer medicamentos y leche gratuitos. En este sentido, la sala es mejor evaluada que los hospitales públicos más cercanos, como el Santojanni o el Piñero a donde también concurren.

(¿Sentís que en general la sala les provee de todo, les faltan cosas?)

A: A mí me dan siempre. No tengo quejas de ellos, porque los medicamentos que hay, cuando me hago atender, me lo dan siempre. Los doctores atienden bien a los chicos. (Ana B.)

"La salita es muy provechosa para mí; me provee, por ejemplo, de leche, que

es importante para los chicos; también me dan los medicamentos y los antibióticos que son los que más utilizan mis hijos." (Olga H.)

La disponibilidad de horarios y la facilidad para obtener un turno no es un tema menor. Pese a que la sala no tiene un horario muy amplio de atención, las señoras resaltan la ventaja de conseguir turnos sin tener que levantarse muy temprano. Y, como señala una de ellas, "con menos papeleo administrativo". Cabe señalar también que la sala barrial no cuenta con un médico clínico y con tecnología de alta complejidad, la sala está asociada con la atención de enfermedades leves, mientras que el hospital lo está con las más complejas. Pero también es cierto que las salas barriales suelen recibir casos de patologías agudas que revisten gravedad y que son derivadas, por lo que deben contar con radio para pedir una ambulancia, un médico o una enfermera a los hospitales.

(¿Y cuando tenés que ir al hospital, al Santojanni, por ejemplo, por alguna cosa, te manejas bien o es más complicado?)

M: No, es más complicado por los turnos para los estudios. Yo, por ejemplo, tuve que esperar para el turno para hacerme un electro; lo saqué en agosto y me lo dieron recién para el miércoles (el mes de realización de la entrevista fue octubre). ¿viste? Y yo lo necesito urgente, pero no hay turnos porque están todos programados. (María del Carmen G.)

"Del hospital sí que me quejo un poco, porque te "pelotean" mucho. En el Santojanni atienden bien, pero te pelotean mucho. Que vaya acá, que vaya allá. Te hacen ir a las cinco de la mañana y te atienden recién a las siete. Hay mucho 'peloteo' administrativo [...] O sea que cuando por fin entraste al consultorio del médico, ya estás cansado de hacer trámites." (Estela A.)

Entre los factores que desalientan e inhiben el uso del hospital las mujeres resaltaron las cuestiones administrativas; los horarios de atención de los consultorios externos y de algunas especialidades médicas son matutinos y es

necesario acudir muy temprano para poder efectivizar el turno. Sin duda esta dinámica expulsa del sistema de salud pública a buena parte de los jefes de hogar —ya sean mujeres o varones— que no pueden ausentarse de sus trabajos para concurrir a la cita. Se suman a este factor los altos costos que tienen los servicios de alta complejidad como por ejemplo, la quimioterapia. Por otra parte, cabe mencionar la serie de escollos burocráticos que tienen que enfrentar para realizar, por ejemplo, autorizaciones de tratamientos prolongados.

Algunas mujeres, las que cuentan con un capital social mayor, hacen uso de contactos personales o de punteros políticos, para poder acceder a lo que debería ser un servicio libre y universalmente ofrecido por el hospital. Tal es el caso de una de las entrevistadas, quien para poder recibir tratamiento de quimioterapia sin costos recurrió a un "político conocido para que le escribiera una carta a la Cooperadora del Hospital", solicitándole la rebaja en la prestación.

Frente a la situación descrita, las mujeres del barrio Ita que concurren al hospital no tienen demasiadas alternativas: algunas deciden hacer frente a todas estas trabas e inician el proceso de cura y otras, luego de varios intentos, terminan abandonando los tratamientos y desertando del sistema de salud.

7. MEDICINA DOMÉSTICA Y OTRAS HERBAS

¿Cómo enfrentan los problemas de enfermedad? ¿De qué maneras intentan paliar las situaciones que afectan su salud y la de otros miembros familiares? ¿Qué representaciones se producen alrededor de la enfermedad y la cura, y cuáles con relación al saber científico y al doméstico?

El análisis del material cualitativo destaca que la práctica más habitual para solucionar problemas de salud/enfermedad es apelar al saber médico, y/o recurrir a la experiencia provista por la historia personal y/o familiar. A fin de analizar por qué algunas mujeres eligen como primera medida curativa una u otra estrategia, examinaremos más detalladamente estas elecciones y los contextos en los cuales se realizan.

En primer lugar, la información provista por las entrevistas revela que los factores que definen el camino a seguir son el sujeto que padece la dolencia y la aparente gravedad de la misma. Tratándose de los hijos y si los síntomas observados no parecen revestir seriedad o resultan conocidos y/o recurrentes en la propia historia de enfermedades, suelen acudir, en primera instancia, al *background* de lo aprendido en estos casos. Generalmente reaccionan de este modo ante síntomas tales como resfriados, catarrros, fiebres o enfermedades como el asma.

J: Cuando tiene fiebre [...] si el chico está muy decaído, uno lo nota un poco raro. O cuando dice "abuela, me duele la garganta", entonces ya lo llevo a controlar. Nosotros: ¿Lo llevan a control enseguida o esperan y le administran algún remedio casero?

J: Cuando uno lo lleva con fiebre le dicen que le haga un baño y le dé una aspirina [...] Entonces yo espero al día siguiente, para saber si le pasó. Si está bien es porque había sido una cosa pasajera. (Josefina C.)

Aquí las experiencias se inscriben en el acervo tradicional de recetas transmitidas por sus propias madres o por familiares, y abarcan desde el uso de hierbas y tés, hasta el alcohol y la grasa de las gallinas para aliviar un ataque de asma. Pese a que todas manifestaron preferir las indicaciones del médico o verificar su diagnóstico casero recurriendo al saber científico, lo cierto es que, si no hay mayor gravedad, emplean prácticas de autocuidado. Si pretendiéramos hacer un pequeño vademécum de los tipos de enfermedades y remedios caseros, podríamos enumerar los siguientes:

- aspirina con pomelo caliente para que la fiebre baje;
- té de anís para cuando tienen —se refiere a los chicos— gases;

- té de olivo para la presión alta;
- agua con limón para el dolor de estómago;
- miel con aceite para el asma.

Al mismo tiempo parecería tener cierta relevancia la autoprescripción de medicamentos de venta libre, como Termofren, Mejoralito, Novalgina, aspirinas, o los jarabes para calmar el dolor e incluso otros, como los antibióticos, cuya venta se encuentra restringida. Esta práctica, posiblemente, podría implicar riesgos para la salud de las mujeres y de otros miembros del hogar. Tal como sugieren Minujín y Kessler [1995: 143], entre las familias de sectores populares las prácticas del autodiagnóstico y la automedicación han existido siempre. Por lo general se concentran en un número limitado de diagnósticos y medicamentos, situación que impone límites a la decodificación que las mujeres pueden hacer de los signos de malestar.

O: A los síntomas los detecto yo. Por ejemplo cuando Dahiana tiene mucha fiebre, y si hay algo que no funciona, la llevo a la salita y sé que es una otitis. Nunca los dejo estar, los llevo al principio porque es muy peligroso. Aparte cuando ella tiene mucha fiebre le agarran convulsiones.

(¿Antes de ir al médico vos ya sabés de qué se trata?)

O: Más o menos por la experiencia que ya tengo

Nos: ¿Hacés alguna otra cosa antes de ir al médico o vas directamente?

O: Si tiene mucha fiebre trato de bajársela con algo, con Termofren para la fiebre. Prácticamente ya sé qué es lo que se les da. Nunca me dejo estar cuando puedo ir al médico. Si se enferman un viernes a la noche yo ya tengo en la heladera antibióticos, ahí se los doy, y el lunes los llevo. (Olga H.)

El resultado de una primera diagnosis presuntiva demostró que el ámbito doméstico se presenta como el espacio donde se inician las acciones curativas; y es allí donde usualmente se decide la carrera del enfermo y el lugar al cual será derivado: el hospital o la salita del barrio. Puede decirse también que estas prácticas están encaminadas a aliviar el dolor o



las molestias y no a curar el supuesto trastorno. Para ello y si se llegara a tratar de enfermedades importantes (congénitas o crónicas) acudirían inmediatamente al médico. Ampliaremos este último punto en el siguiente apartado.

La medicina doméstica o las prácticas de autocuidado constituyen un paliativo frente a la falta de medios económicos e institucionales para obtener medicamentos. En este sentido es que podemos sostener que representa una estrategia, que les permite anteponerse a la enfermedad con los escasos recursos con los que cuentan, aunque muchas veces el costo sea alto. Una de las mujeres consultadas nos relató como su hijo asmático *casi se intoxica* (Gloria G.) al utilizar un remedio casero.

Tal como afirma Menéndez, "este modelo (el de la autoatención) es estructural a toda sociedad, suponiendo el primer nivel real de atención de la misma [...] su estructuralidad se basa en las funciones, no sólo curativas sino sobre todo socioeconómicas, que cumple para los grupos en que opera" [Menéndez, 1984: 8].

Es precisamente esta dinámica de interrelación entre prácticas y representaciones la que genera "una racionalidad en la cultura médica materna, que tendería a establecer acciones cuyo objetivo es prevenir o atender las enfermedades y sus consecuencias" [Osorio, 1988: 307].

8. PRÁCTICAS PREVENTIVAS Y CONDICIONES DE VIDA

En un barrio con las características del *inta* podemos observar que no sólo existen situaciones heterogéneas en relación con la posición de las familias en la producción y el consumo, sino además formas heterogéneas de constitución subjetiva, es decir, una yuxtaposición de diversas mentalidades o formas de pensar. Al mismo tiempo, cada una de esas configuraciones subjetivas particulares atraviesa, de un modo conflictivo y contradictorio, la vida cotidiana de familias y grupos. En tal sentido, entendemos que las actitudes hacia el hábitat, con relación al cuidado de la salud, son elementos fundamentales y característicos de esas diferentes mentalidades en contrapunto [Galli y Maffé, 1996: 173].

Observamos tres grupos de mujeres que son portadoras de distintas concepciones respecto de las relaciones entre hábitat y salud:

a) Un grupo coincidió en señalar, de manera concurrente, los siguientes aspectos como factores fundamentales a tener en cuenta en la prevención de padecimientos y/o enfermedades: la limpieza, la higiene doméstica, la de los alimentos y el tipo de alimentación. Este grupo de entrevistadas manifestó que la higiene y la alimentación están estrechamente vinculadas con la buena salud, aspectos que se circunscriben casi exclusivamente al ámbito privado y al de las responsabilidades individuales. En ese sentido Eliana E. manifestó que para tener buena salud es necesario, sobre todo, "lavarse las manos, limpiarse, bañarse todos los días, tratar de tener el baño limpio" y tratar de "tomar mucha leche porque hace bien".¹⁰

(¿Qué cosas de la vida cotidiana creés que ayudan a conservar la salud?)

Y: Y me parece que la higiene y el buen trato entre la familia. Si alguno está enfermo que lo cuente, así se puede detectar y frenar una enfermedad a tiempo. (Josefina C.)

b) En el segundo grupo, las representaciones acerca de por qué las mujeres del barrio y/o sus hijos se enferman guardan una relación directa con el hábitat donde se desarrolla su vida cotidiana. En este sentido se rescatan aspectos que podemos resumir en las siguientes dimensiones: aquellos que tienen que ver con la infraestructura de saneamiento del barrio y, en consecuencia, con sus características ambientales, las condiciones de la vivienda y, por último, la higiene personal.

"Este no es un ambiente para que el chico crezca sano." (Olga H.)

La falta de saneamiento y la limpieza del barrio son vistas como factores que inciden en

¹⁰ Schuster de Paikin y otros (1987: 27 ss) opinan lo mismo con relación a la incidencia de la higiene en la salud en su investigación sobre *Estrategias familiares en relación con la atención de la salud*.

la vulnerabilidad del grupo familiar; la inexistencia de cloacas en algunas zonas, la basura circundante a las casas y cercana a los sitios donde los niños juegan habitualmente, y la falta de asfalto son considerados como focos de infección.

"Que no vayan a la basura, que no anden tanto tiempo en medio del agua podrida. Que no coman cosas que no tienen que comer." (M. del Rosario G.)

(¿Hay algún aspecto de la vida cotidiana que ayude a la aparición de problemas de salud?)

J: Y sí. Porque estamos llenos de microbios de la calle por la humedad. Se juntan muchos mosquitos que traen tantas enfermedades; puede ser que se contagie por transmisión de los mosquitos.

(¿A vos te parece?)

J: Sí, porque yo leí mucho y sé que sería conveniente echar asfalto negro, para que se tapara un poco el barro ¿no? (Josefina C.)

Hay quienes identifican el hacinamiento como una variable fundamental. El "vivir todos apretados" (Ana B.) es visto como una causa de enfermedad, pero al mismo tiempo, es vivido con culpabilidad. Muchas de estas mujeres se sienten responsables por no poder brindarles a sus hijos mejores condiciones de vida. Otro factor de importancia que se señala es la inexistencia de electricidad o gas en algunas viviendas, lo que imposibilita tener calefacción durante el invierno.

"Yo creo que sí, porque viviendo todos apretados por qué no se podría enfermar alguno, digo yo. Tal vez, yo hago divisiones, pongo esta cortina y las dos camas de los chicos. A veces me levanto de noche y vengo para acá y veo tan chiquito el dormitorio de ellos que me da no sé qué." (Ana B.)

c) Finalmente, un grupo de entrevistadas que, interrogadas acerca de cuáles son los aspectos de sus vidas cotidianas que vinculan con el hecho de tener buena salud, respondieron con largos silencios, sin poder expresarse acabadamente.

Podemos conjeturar —aunque esto requeriría una investigación más amplia— que aun cuando ellas comparten el espacio barrial, sus actitudes, su mentalidad, sus formas de pensar y de percibir la realidad se formaron en contextos socioeconómicos y culturales diferentes. Las diversas realidades están vinculadas, en la mayoría de los casos, con los recorridos que realizaron hasta el momento de asentarse en el barrio, tal como lo dijimos al presentar las características del mismo. Precisamente son esas diferencias las que se reflejan en los grupos y en las constelaciones de actitudes que ellos representan. Sin embargo, cabe hacer aquí una salvedad. Es poco probable que las constelaciones de actitudes que se distinguen se presenten de manera pura entre las mujeres y los vecinos del barrio. Sólo podemos percibir, en todo caso, prevalencias (Galli y Malfé, 1996: 174).

9. CONCLUSIONES

Al concluir nuestra investigación abandonamos el barrio, pero no nos fuimos igual que cuando llegamos, pues aprendimos mucho de nuestras entrevistadas. Ellas poseen una característica propia que quisiéramos resaltar aquí: el valor y la inteligencia de la mujer que intenta sobrellevar su vida y su historia personal y familiar en un contexto de pobreza urbana.

Las conclusiones científicas, que también surgieron de este trabajo de campo, son las que se presentan a continuación. Un aspecto relevante surgido a lo largo de los relatos es la contradicción que plantea para las mujeres pobres la combinación de roles domésticos y laborales. Esta combinación de tareas hogareñas con el trabajo extradoméstico parecería poner en gran riesgo la salud de este grupo social, en mayor medida que en quienes permanecen desempleadas.

A las exigencias que les impone el desempeño de múltiples roles, se suman las escasas posibilidades de esparcimiento que tienen las protagonistas. El barrio no cuenta con instituciones que les puedan ofrecer a las mujeres actividades de este tipo. A las limitaciones del contexto se agregan las restricciones

impuestas por la escasez de recursos de que disponen, hasta el caso de verse obligadas a suprimir el desarrollo de actividades de ocio, deportes o vacaciones.

Las situaciones de enfermedad de otros miembros del hogar ocasionan serios trastornos en las rutinas cotidianas de las mujeres; especialmente de las que trabajan fuera del hogar. Ellas se ven obligadas a faltar o a ausentarse del trabajo poniendo en peligro, en muchos casos, la relación laboral. Por otra parte, la enfermedad duplica las cargas y las tareas en el hogar, acrecentando las tensiones en las relaciones familiares/laborales, y cuando son ellas las que se enferman, aumentan las complicaciones.

En cuanto a la disposición y al uso de prestaciones médicas para el cuidado de la salud encontramos diferentes situaciones: mujeres y familias sin cobertura médica y que no utilizan los servicios públicos de salud; mujeres y familias sin cobertura médica y que utilizan los servicios públicos de salud; mujeres y familias que poseen cobertura médica pero la utilizan escasamente. Y, por último, mujeres y familias con obra social que la utilizan regularmente.

En este contexto, las mujeres desarrollan diferentes modalidades de uso o no uso de los servicios de salud y realizan múltiples combinaciones entre los distintos tipos. Un primer grupo combina el uso de obras sociales y/o prepagos de que disponen con consultas en la sala del barrio; otras resuelven sus problemas de salud exclusivamente en el ámbito público, combinando las prestaciones de los hospitales municipales con las de la sala San José. Por último, algunas mujeres optan por

privilegiar la medicina casera como práctica para el cuidado de su propia salud.

Entre los factores que inciden en el uso y el desuso de los servicios públicos de salud las mujeres destacan la cercanía geográfica; en ese sentido la sala del barrio es muy valorada pese a que no dispone de una cobertura completa de servicios.

Asimismo, las entrevistas y los testimonios de las mujeres dan cuenta de las diversas estrategias y trayectorias que ellas, quienes genéricamente pertenecen a los sectores populares urbanos, implementan y producen para el cuidado de su salud y la de los otros miembros del hogar. Esta diversidad está básicamente relacionada con:

- Los recursos con los que cuentan las mujeres y los grupos domésticos para el cuidado de la salud.
- La ocupación de las mujeres.
- La posibilidad que ellas tienen de reprocesar y utilizar información sobre el sistema de atención médica y de desarrollar determinada capacidad crítica frente al medio. Estas capacidades y posibilidades, que constituyen el capital cultural de las mujeres, guardan, asimismo, estrecha relación con su nivel de instrucción, las experiencias anteriores de contacto con el sistema de salud y las redes sociales que están a su disposición.



BIBLIOGRAFÍA

- CASTRO, R. y M. BRONFMAN, 1993, "Teoría feminista y sociología médica: Bases para una discusión", en *Cuadernos de Salud Pública*, núm. 9, p. 375. Brasil.
- DONSI, K., 1999, "Organización doméstica y trabajo: las mujeres de sectores pobres urbanos del Gran La Plata", en R. Santa, M. M. Di Virgilio y G. Ojeda, comps., *Mujer, trabajo y pobreza en Argentina*, Argentina, Universidad Nacional de la Plata.
- DI VIRGILIO, M. M., 1998, "Condiciones de vida y estrategias familiares en salud. Su impacto sobre el proceso de salud/enfermedad", *Informe final de beca CASAR*, Buenos Aires, Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani, Mimeo.
- DI VIRGILIO, M. M. y R. MARTÍNEZ MENDOZA, 1999, "Estrategias laborales femeninas en un barrio pobre capitalino", en R. Sautu, M. M. Di Virgilio, y G. Ojeda, comps., *Mujer, Trabajo y Pobreza en Argentina*, Argentina, Universidad Nacional de La Plata.
- GARCÍA, B. y DE O. OLIVEIRA, 1994, *Trabajo Femenino y Vida Familiar en México*, México, El Colegio de México.
- GALLI, V. y R. MALPÉ, 1996, "Desocupación, identidad y salud", en L. Beccaria, y N. López, comps., *Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNCTU Losada.
- HINTZE, S., 1989, *Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires*, vols. I y II, Buenos Aires, CEAL.
- HIBBARD, J. y C. POPE, 1991, "Effect of Domestic and Occupational Roles on Morbidity and Mortality", en *Social Science & Medicine*, vol. 32, núm. 7, Great Britain, Pergamon Press.
- LAUREA FLORES, R., 1994, *Criar bijos no es fácil. Familia y crianza en sectores populares*, Quito, CEPLAES/FOFINA.
- MENENDEZ, E., 1984, "Hacia una práctica médica alternativa. Hegemonía y autoatención (gestión) en salud", *Documento de Trabajo*, México, CIESAS.
- MISJUN, A. y G. KESLER, 1995, *La Nueva Pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Ensayos.
- MÓDENA, M.E., 1989, "Vicios públicos, virtudes privadas: Individuos, personas y conjuntos sociales en la salud y la enfermedad", en *Nueva Antropología, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, México.
- OSORIO, R. M., 1988, "La cultura médica materna en torno a la morbilidad infantil y preescolar", *Proyecto de investigación*, México, CIESAS.
- SCHAPIRA, M., 1993, "Representaciones del proceso de salud enfermedad y la valoración de la atención médica desde la perspectiva de las mujeres", en *Cuaderno Médicos Sociales*, núm. 65/66, Rosario, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales.
- SCHILTER DE PADKIN, M. G., PRELE, S. NECCHE, y M. T. ADAMO, 1987, *Estrategias familiares en relación con la atención de la salud*, Buenos Aires, CONICET/Medicina y Sociedad (mimeo).
- SEGOWA, O., 1997, "La mujer habitante: Uso, comportamiento y significado en el espacio público", en H. Herzer, comp., *Postales Urbanas del Final del Milenio. Una construcción de muchos*, Buenos Aires, Instituto Gino Germani Oficina de Publicaciones del CBU.



Artículos de Reflexión

EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DE CRECIMIENTO Y CRISIS DE LA ENSEÑANZA EN PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL¹

CARLOS DE MATTOS*

* Posgrado en Planificación Económica (ILPES/CEPAL),
Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad
Católica de Chile. Casilla 16.602-Correo 9, Santiago
de Chile. Teléfono: (56-2) 686-5518, Telefax: (56-2)
252-8805, Correo-e: edimattos@puc.cl

1. ANTECEDENTES

Fue hasta los años que siguieron a la Gran Depresión de 1929 cuando las disparidades de ingreso y de bienestar entre distintas regiones de un espacio nacional comenzaron a ser consideradas como un problema que debería enfrentarse y resolverse mediante la aplicación de políticas públicas. Desde ese momento, este problema pasó a formar parte —cuando menos en el plano de las intenciones— de numerosas agendas gubernamentales, con lo que se intensificó la preocupación por encontrar caminos apropiados para su corrección.

Las convicciones que habían ganado predicamento a este respecto en los países desarrollados —y que enseñada se difundieron hacia los países periféricos— se sustentaban básicamente en las ideas y en las propuestas sobre política económica generadas al amparo del pensamiento keynesiano. Tales convicciones suponían fundamentalmente que se requería de una decidida intervención estatal orientada a impulsar el crecimiento económico en las regiones más atrasadas, con el fin de mejorar su nivel de desarrollo y de atenuar las disparidades interregionales de ingreso y bienestar. De esta forma se estableció una asociación entre políticas urbano-regionales y las explicaciones y relaciones

The article exposes the association between urban-regional politics and the paradigm models of economical growth. Since keynesian model, the national States began to consider to the regional income disparities and welfare as problems to solve through the application of public politics that promoted the growth and the regional development.

In the evolution of the dominant ideas in the matter of economical growth, the work distinguishes three periods: the influence of the keynesian model, neoclassical theories and neoclassical new models that emphasize the endogen of growth character.

Since postwar period, the Latin American countries begin the design of public politics regulation to increase the urban-regional development. Beginning from the formal rationality expressed in a Plan, the economic and social development (or material rationality) was as consequence of the application of the planning. So the first professional training programs for planners were affected because intervention politics of the State would generate a "development planning". Later the order of things must be reconsider to the planning as a processal rationality, in which are complex social systems characterized by several multiplicity of actors with strategies and dissimilar values.

Key words: urban-regional politics, urban-regional planning, economic growth, processal rationality, endogen economic growth.

causales procedentes de los modelos o teorías de crecimiento económico, asociación que, explícita o implícitamente, ha estado presente desde ese momento toda vez que se ha enfrentado a la tarea de definir criterios básicos para la gestión urbano-regional. Como afirma Cuadrado [1995: 25], "[...] la mayor parte de las teorías sobre el subdesarrollo y el crecimiento regional han partido de modelos más generales elaborados dentro de la llamada teoría del crecimiento económico, los cuales se han trasladado al terreno del análisis regional, introduciendo algunas modificaciones o efectuando las necesarias ampliaciones". Cabe decir que los supuestos, las explicaciones y las propuestas básicas emanadas de cada uno de los distintos modelos teóricos

dominantes han tenido una fuerte incidencia en la elección de los criterios para diseñar políticas

¹ Este trabajo tiene como antecedentes un documento presentado y discutido en el II Encuentro de Posgrados sobre Desarrollo y Políticas Territoriales y Urbanas de los Países del Cono Sur (Montevideo), 21 y 22 de agosto de 1997 y una posterior comunicación al 1997 Annual Meeting de la Association of Collegiate Schools of Planning realizada en Fort Lauderdale, Florida, USA, del 6 al 9 de noviembre de 1997. Esta versión se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias recibidos de Antonio Daher, Sergio León Balza y Francisco Salazar. Algunas partes de este trabajo reproducen afirmaciones de un trabajo anterior sobre nuevas teorías del crecimiento económico y política regional [de Mattos, 1996].

orientadas a promover el crecimiento y/o el desarrollo urbano-regional.

Dada esta asociación entre modelos teóricos y estrategias y políticas de gestión, a fin de poder proponer una adecuada periodización de esta historia, resulta relevante la identificación de los ciclos de ideas económicas que prevalecieron en este lapso, precisando la evolución y los cambios en lo que Krugman (1995) denomina como el «saber convencional dominante» en materia de crecimiento (o desarrollo). Se trata en verdad de una historia no demasiado extensa, puesto que —más allá de la preocupación en la economía clásica por los problemas del crecimiento, en especial en Smith, Ricardo y Malthus— “la teoría del crecimiento, como muchas otras cosas de la macroeconomía, fue un producto de la depresión de los años treinta y de la guerra que finalmente la terminó” (Solow, 1987: 10-11). Lo que, por otra parte, coincide con la evolución del interés por el problema de las desigualdades regionales y las políticas orientadas a enfrentarlos pues, como señala Richardson (1973: 1), «no ha habido preocupación por los problemas regionales hasta fines de la década de los 20 y los 30 y, aún entonces, ese interés era más bien periférico a la cuestión del crecimiento regional”.

En esta asociación entre teorías y políticas, fueron básicamente ciertos lineamientos y criterios generales los que aportaron los principales marcos teóricos sobre crecimiento económico como fundamento de las estrategias y políticas de crecimiento o desarrollo regional. En otras palabras, frecuentemente lo que se impuso como base para la formulación de políticas y estrategias fueron solamente algunos

criterios básicos aportados por ese saber convencional dominante lo que, en muchos casos, a la postre se tradujo en una cierta vulgarización o simplificación de aspectos medulares de los modelos teóricos de referencia, como está ocurriendo actualmente con el concepto de crecimiento endógeno. Lo que importa destacar es que no siempre existe una correlación estricta entre supuestos, explicaciones y razonamientos de las teorías del crecimiento económico en boga en cada momento, y las políticas propuestas con ese fundamento, sino que dicha influencia se materializa principalmente a nivel de orientaciones y criterios centrales.

De hecho, la preocupación por hacer frente a las disparidades regionales mediante políticas públicas cobró relevancia sólo cuando algunas propuestas sobre crecimiento y desarrollo urbano-regional comenzaron a ser impulsadas después de la crisis del 29 en los Estados Unidos² y en ciertos países europeos. Estas propuestas, así como las ideas que las sustentaban, tuvieron una fuerte influencia en los países latinoamericanos cuando —especialmente en la décadas de los años 60 y 70— se incrementó el interés por diseñar políticas de desarrollo urbano y regional y, concomitantemente, por establecer programas orientados a la formación de personal idóneo para formular, diseñar y ejecutar aquellas políticas. Si bien en estos países existieron previamente algunas experiencias aisladas, el interés por aplicar políticas urbano-regionales como tales recién comenzó a generalizarse en los años de la posguerra³.

Si se observa esta historia desde sus orígenes, ubicando la evolución de las ideas dominantes en materia de crecimiento económico como hilo conductor de la misma, es posible distinguir tres periodos principales: el primero cuando la influencia procedió principalmente de las ideas y recetas keynesianas; el segundo cuando éstas fueron desplazadas por teorías y modelos de corte neoclásico ortodoxo y el tercero, que parece estar perfilándose actualmente, donde el influjo procede de un conjunto de nuevos modelos neoclásicos que destacan el carácter endógeno del crecimiento. (Véase el cuadro 1.) Aun cuando dentro de estos

² La experiencia cumplida por la Tennessee Valley Authority en la cuenca del Río Tennessee en los Estados Unidos puede considerarse como una de las experiencias pioneras en esta materia. Encuadrada en el New Deal impulsado por el Presidente Roosevelt para enfrentar las secuelas de la Gran Depresión de 1929, tuvo desde entonces una significativa y prolongada influencia en muchos países latinoamericanos.

³ Si bien sería posible identificar algún tipo de “política regional” con anterioridad, especialmente a lo largo de la fase oligárquica en los siglos xiv y xv, cuando adquirió preeminencia el esfuerzo por lograr una mayor integración económico-territorial y por configurar mercados internos, ello no puede ser entendido como una verdadera política de crecimiento (o de desarrollo) regional orientada a atenuar las desigualdades interregionales.

CUADRO 1. MOMENTOS DE LAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

MOMENTO	TEORÍAS Y MODELOS	HIPÓTESIS BÁSICA	SUPUESTOS BÁSICOS
<i>Keynesiano</i> 1930 a mediados de los años 70	Keynesianas y postkeynesianas (Harrod, Domar, Kaldor, Robinson, etc.).	El libre juego del mercado genera desempleo y acentúa las desigualdades económicas.	El crecimiento depende fundamentalmente de la tasa de ahorro. Concurrencia imperfecta y rendimientos crecientes; externalidades. El crecimiento a largo plazo depende fundamentalmente del progreso técnico.
<i>Neoliberal</i> Mediados de los años 70 a 1990.	Neoclásicas de crecimiento y movilidad de factores (Meade, Solow, Swan, etc.).	El libre juego de las fuerzas del mercado propicia la convergencia económica.	Concurrencia perfecta, rendimientos constantes, rendimiento decreciente del capital, progreso técnico exógeno.
<i>Endógeno</i> 1990 - ?	Nuevas teorías neoclásicas del crecimiento o del crecimiento endógeno (Romer, Lucas, Barro, Rebelo, etc.).	El juego de las fuerzas del mercado no asegura la convergencia económica.	El crecimiento a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, humano y técnico; externalidades y rendimientos crecientes; generación endógena de progreso técnico.

estos grandes cuerpos teóricos básicos es posible identificar diversas teorías específicas (como es el caso, por ejemplo, de la de la base de exportación o de la de los polos de crecimiento en el período keynesiano), es la preponderancia de los criterios básicos de aquellos lo que nos permite proponer esta periodización.

La revisión de los hitos centrales de esta historia suministra los elementos de juicio necesarios para comprender la evolución de la enseñanza en este campo y la naturaleza de los problemas que actualmente enfrenta. Por lo tanto, si queremos analizar la orientación y el contenido que se ha asignado a las políticas urbano-regionales y, consecuentemente, a los respectivos programas orientados a capacitar a los profesionales requeridos para su diseño y aplicación, se debe revisar la evolución de los principales cuerpos teóricos sobre crecimiento económico que estuvieron vigentes a lo largo de este periplo y a los que se recurrió para la formulación de tales políticas.

2. PRIMER MOMENTO:

"LA EDAD DE ORO DEL INTERVENCIONISMO"

Especialmente en los años de la posguerra se desarrolló un conjunto de modelos basados en

las ideas de Keynes sobre crecimiento económico, entre los que se destacan los formulados por Harrod y Domar, en los que la tasa de crecimiento económico está determinada esencialmente por la tasa de ahorro y, consecuentemente por el nivel de acumulación de capital. Pero, más allá de las particularidades y razonamientos específicos de los diversos modelos poskeynesianos, cuyas conclusiones marcaron el rumbo de las estrategias y políticas macroeconómicas en los años que siguieron a la Gran Depresión, subyace invariablemente una convicción medular que importa destacar en función de los propósitos del presente trabajo: *el funcionamiento espontáneo de las economías de mercado desemboca casi inevitablemente en el desempleo, por lo que se debe poner en cuestión el carácter automático de los ajustes (y de la reabsorción de los desequilibrios) en situación de plena concurrencia.*

A partir de esta convicción, como conclusión lógica, se derivó la necesidad de una *intervención exógena al mercado*, con el propósito de sostener la demanda, estimular la inversión y promover el crecimiento y el empleo. Ya Keynes había destacado que la política económica debía tener como objetivo fundamental aminorar el aumento del desempleo, dado que era éste el

problema que más le preocupaba. Fue así que desde entonces se asignó al Estado un papel central en el diseño y aplicación de la política requerida para la conducción del proceso de desarrollo económico y social, dándose inicio a un período que por ello mereció la denominación de "edad de oro del intervencionismo" [Beaud y Dostaler, 1996: 93]. Por detrás de esta postura, lo que se había impuesto era la creencia de que era posible dominar la actividad económica.

Otras ciencias sociales no fueron ajenas a esta creencia. Así, tanto en el campo de la sociología como en el de la ciencia política, también ganó terreno la idea de que era factible el ejercicio de una suerte de ingeniería social orientada a impulsar el desarrollo. Desbordando los aportes iniciales de Keynes y de los modelos poskeynesianos de crecimiento económico, la evolución y difusión de los criterios de política económica que de allí fueron emergiendo, culminó en las propuestas sobre "planificación del desarrollo económico y social", basadas en la idea de que era posible avanzar hacia una mayor "racionalidad material" (el desarrollo económico y social), mediante la utilización de una "racionalidad formal" (la planificación) [ILPES, 1966: 31]. De esta forma se llegó a consolidar una modalidad de planificación que Faludi [1973] caracterizó en función de tres elementos: la existencia previa de un plan formal detallado (un *blueprint*), una concepción racional-comprehensiva y un alcance normativo, establecido en función de los fines de la acción.

Esta concepción tuvo una amplia difusión en América Latina, logrando un fuerte ascendiente no solamente en los medios intelectuales, sino también en influyentes círculos políticos. Aun cuando las políticas de crecimiento de corte keynesiano ya habían comenzado a aplicarse en la década de los años 30 en algunos países de la región, su manifestación más nítida y vigorosa, tanto en el ámbito nacional como en el regional, recién pudo observarse en la posguerra. En ese proceso jugaron un papel de indiscutible importancia las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que incrementaron su legitimidad política al amparo de la Alianza para el Progreso, cuyo documento medular sancionado en 1961 —la Carta de

Punta del Este— preconizó la aplicación de la planificación del desarrollo económico y social como medio para superar los principales problemas de estos países.

Los procesos que se desencadenaron a partir de ese momento constituyeron una natural prolongación de ideas, propuestas y experiencias impulsadas, especialmente en algunos países europeos. También tuvieron cierta influencia en esa época, particularmente en el ámbito de los métodos y técnicas de planificación, los aportes procedentes de la experiencia que entonces se estaba cumpliendo en los países socialistas. A la postre, la ascendente gravitación de tales antecedentes terminaría por materializarse en la adopción de los ritos básicos de una ortodoxia planificadora, cuyo origen más lejano se encuentra en los procedimientos introducidos por la planificación soviética a partir de 1929: la existencia de un plan normativo de desarrollo económico y social como columna vertebral del proceso, y de una oficina central de planificación a cargo del diseño y del control de la ejecución del plan. En estas circunstancias, el resultado más concreto de estos procesos terminó siendo la implantación de numerosas oficinas nacionales (y también regionales) de planificación, en algunos casos con rango ministerial y, en especial, la elaboración de innumerables planes nacionales de desarrollo en prácticamente la totalidad de estos países.

En el momento en que estas ideas llegaron a su apogeo, esta forma de concebir la planificación invadió el campo de lo urbano-regional. Con ello empezaron a proliferar los intentos de impulsar procesos de *planificación del desarrollo urbano-regional*, según lineamientos que también tenían su fundamento teórico en los modelos poskeynesianos de crecimiento. En la medida en que se compartía la afirmación de "que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre regiones" [Myrdal, 1957: 38], las respectivas propuestas de acción consideraron una modalidad de *regulación activa* basada en una fuerte intervención pública orientada a favorecer la industrialización de las regiones más pobres, y generalmente asociada a estrategias de regionalización y de implantación de polos de crecimiento. Para

CUADRO 2. TEORÍAS DEL CRECIMIENTO Y TIPOS DE POLÍTICA REGIONAL

MODELO	TIPO DE REGULACIÓN	PRINCIPALES POLÍTICAS
KEYNESIANO	Activa: Intervención estatal, tanto directa como indirecta, orientada a promover el crecimiento económico, con políticas específicas para impulsar el crecimiento sectorial o regional.	Políticas públicas imperativas (inversión y empresas públicas) e indicativas (incentivos, subsidios, precios, aranceles, etc.) diferenciadas sectorial y territorialmente.
NEOLIBERAL	Pasiva: Estado neutral y subsidiario a fin de asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado y el orden económico monetario y fiscal, sin discriminación sectorial o regional.	Políticas de liberalización económica y de desregulación; no se considera necesario aplicar políticas regionales específicas.
CRECIMIENTO ENDÓGENO	Intermedia: regulación con el propósito de generar un ambiente atractivo para la inversión privada, incluyendo políticas para estimular el crecimiento regional endógeno.	Políticas públicas para gestión de externalidades y provisión de bienes públicos; garantizar derechos de propiedad intelectual y física; regular sector financiero y relaciones económicas externas; eliminar distorsiones económicas y mantener marco legal garante del orden público; política regional para activar el potencial endógeno.

su puesta en marcha, se contempló la utilización por parte del Estado de instrumentos tales como incentivos y desincentivos fiscales y financieros, subsidios, tarifas y precios, controles, empresas públicas, etc., diferenciados territorialmente. (Véase el cuadro 2.) Se entendía que este era el camino apropiado para promover el crecimiento (y/o el desarrollo) de las regiones periféricas para, de esa forma, atenuar la brecha de las desigualdades.

Con el propósito de apoyar esta modalidad de planificación normativa urbano-regional se concibieron los primeros programas de enseñanza en este campo, cuya orientación y contenido original estuvo marcado por las ideas básicas que emanaban de la vertiente keynesiana. De hecho, *estos programas nacieron fundamentalmente con el cometido de formar a los planificadores que deberían hacerse cargo de elaborar las estrategias, políticas y programas de desarrollo regional y urbano.* Dado que entonces se tenía la certeza de que se sabía lo que había que hacer y cómo debía

hacerse, los programas respectivos estuvieron orientados a su enseñanza.⁴ Desde ese momento, este pecado original ha marcado el desarrollo de este tipo de enseñanza.

El fracaso de la denominada "planificación del desarrollo" y la consecuente crisis de las ideas y las recetas voluntaristas e intervencionistas, afectaron duramente a la gestión urbana y regional y, consecuentemente, a los respectivos programas de formación profesional. No obstante, en muchos casos la orientación, el contenido y la semántica de los mismos todavía conservan reminiscencias de lo que se

⁴ Esto dio origen a la elaboración de numerosos manuales sobre métodos y técnicas de planificación, en los que se detallaban minuciosamente los pasos que era necesario seguir para elaborar un plan de desarrollo. Estos manuales proliferaron por el mundo entero y tuvieron una gran difusión en América Latina en el período de auge de este tipo de planificación. De ello son un buen ejemplo algunos de los utilizados en los programas de capacitación en planificación del desarrollo de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) realizados en diversos países latinoamericanos, que luego fueron adoptados con el mismo propósito por algunas universidades de la región.

estableció en estos años iniciales. Se trata de una característica que no solamente afecta a posgrados existentes en América Latina, sino también a algunos que se llevan a cabo en países desarrollados.

3. SEGUNDO MOMENTO:

EL INTERREGNO LIBERAL-NEOCLÁSICO

Tanto el agotamiento de los proyectos desarrollistas de corte keynesiano, como el fracaso de lo que quizás haya sido la mayor aventura político-intelectual del Siglo xx —el intento de edificar en forma planificada una sociedad alternativa a la capitalista— desembocaron en la crisis definitiva de una práctica social basada en una racionalidad sustantiva y, en consecuencia, en el fin de la creencia en la factibilidad de la "planificación del desarrollo". Con ello se inició el ocaso de las concepciones racionalistas e intervencionistas que habían prevalecido por varias décadas, produciéndose una progresiva pérdida de confianza en la posibilidad de un manejo voluntarista del destino de las sociedades nacionales.

En este nuevo escenario, la crisis de la fe en aquella Razón que había estimulado las principales ilusiones, creencias y ritos de la ingeniería social, redujo significativamente el espacio para la aparición de nuevas utopías y de experimentos normativos basados en ellas.

Con este fundamental cambio de perspectiva, ¿cuáles fueron las ideas y criterios sobre gestión pública que reemplazaron a las que habían perdido predicamento?

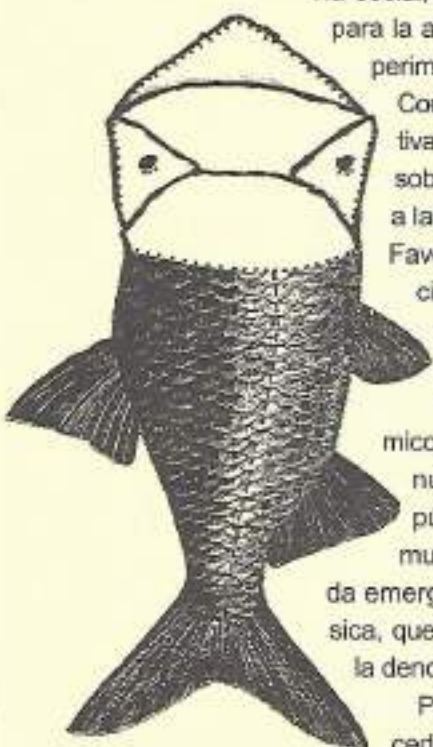
Favorecida por el fracaso de las experiencias de planificación centralizada socialista y también por la crisis de los menos ambiciosos ensayos de "planificación del desarrollo económico y social" en países capitalistas, una nueva forma de concebir la gestión pública se impuso prácticamente en el mundo entero: una versión actualizada emergente de la teoría económica neoclásica, que habitualmente se ha difundido bajo la denominación de neoliberalismo.

Pueden encontrarse importantes antecedentes teóricos de esta concepción en

las argumentaciones desplegadas en las décadas de los años 20 y 30 por algunos economistas de filiación neoclásica, como Von Mises, Hayek y Robbins, en una polémica sostenida con algunos defensores de la viabilidad de la planificación socialista, como Oscar Lange y Maurice Dobb [Napoleoni, 1963: 134 y ss]. En esta polémica se aportaron significativos elementos de juicio para poner en duda la viabilidad práctica de una economía planificada, muchos de los cuales fueron luego validados por la realidad observable en las décadas siguientes.

Esta línea argumental tiene un momento culminante en 1956, cuando Solow publicó un artículo de enorme impacto en la evolución del conocimiento sobre crecimiento económico, a partir de donde comenzaron a imponerse algunas ideas e hipótesis centrales, claramente discrepantes de las sustentadas por los modelos poskeynesianos: el factor "nivel tecnológico" (cuya importancia se considera fundamental para el crecimiento) tiene carácter exógeno (no depende del comportamiento del ahorro, ni de la política económica) y viene incorporado al capital, la demanda se ajusta pasivamente a la oferta y los procesos productivos están ceñidos por retornos constantes a escala. A ello Solow agrega una hipótesis fundamental: *el rendimiento marginal del capital es decreciente*, esto es, el rendimiento de la inversión y, por lo tanto, la tasa de crecimiento del stock de capital per capita, disminuye a medida que este stock crece. En este contexto, la tasa de crecimiento del producto per capita a largo plazo depende fundamentalmente de la tasa de incorporación de progreso técnico, en tanto que la acumulación de capital no produce mayor o menor crecimiento. En palabras de Solow [1987: 12-13]: "la tasa de crecimiento permanente de la producción por unidad de insumo de mano de obra es independiente de la tasa de ahorro (inversión), y depende por entero de la tasa de progreso tecnológico en el sentido más amplio".

Desde el punto de vista formal, el modelo neoclásico da fundamento a la previsión de que en una economía de precios libres, si el progreso técnico se difunde por el mundo entero, habrá convergencia de las tasas de crecimiento per capita, y aun de los niveles de ingreso per



capita, sean cuales fueren las condiciones iniciales. Esto es, por cuanto se supone que las economías se diferencian únicamente por la relación inicial entre capital y trabajo, lo que permite alentar la idea de que es posible esperar un crecimiento más elevado en las economías pobres que en las ricas [Sala-i-Martin, 1994: 25]. En la medida en que las previsiones indican que la evolución de los procesos económicos regidos por el libre juego de las fuerzas del mercado marchan inexorablemente hacia una mayor convergencia, la visión resultante termina siendo alentadoramente optimista.

Estas ideas se ubicaron como un punto de referencia obligado en las discusiones académicas sobre crecimiento económico. Sin embargo, su influencia política sólo llegó años más tarde, hacia fines de la década de los años 70, cuando la profundización de la crisis fiscal del Estado keynesiano obligó a buscar nuevos caminos. Desde entonces, sus hipótesis, explicaciones, predicciones y propuestas centrales, favorecidas por el aval de los más poderosos organismos financieros internacionales, terminaron marcando el rumbo de la política económica en muchos países y regiones.

Se impuso así la convicción de que sería posible marchar hacia una mayor convergencia, en la medida en que hubiese voluntad política y capacidad para ajustarse a unas recetas simples: una liberalización económica que permitiese restituir la libertad en el juego de las fuerzas del mercado, una consecuente reforma del Estado guiada por los principios de subsidiariedad y de neutralidad, una amplia apertura externa que permitiese integrar mercados a escala mundial.

En lo que concierne a la gestión del territorio, bajo el predicamento de estas ideas se terminó por aceptar una modalidad de *regulación pasiva*, puesto que se asumía que *para superar los desequilibrios interregionales no se requería de una específica política regional*. El supuesto subyacente era que en un contexto en el que las fuerzas del mercado jugasen libremente, no sería necesario recurrir a instrumentos específicos de política, pues ellos podrían obstaculizar el camino hacia la convergencia y hacia un mayor equilibrio interregional. Desde esta óptica,

las políticas debían estar orientadas a ayudar al mercado, para que éste pudiese conducir hacia la anhelada convergencia. (Véase el cuadro 2.)

4. TERCER MOMENTO: ENDOGENEIDAD EN LOS IMPULSOS AL CRECIMIENTO

Sin embargo, el hecho de que algunas regularidades empíricamente comprobables —o “hechos estilizados”, en la terminología de Kaldor— en la evolución de la nueva dinámica capitalista mostraran importantes divergencias con algunas previsiones de los modelos neoclásicos ortodoxos, justificó que hacia fines de los años 80 imputiera un nuevo conjunto de modelos, donde se aceptaba la existencia de rendimientos crecientes y de divergencias en la evolución de economías de desigual nivel de desarrollo.

Son los denominados “nuevos modelos de crecimiento” o “modelos de crecimiento endógeno”, donde se destacan en especial las contribuciones de Romer [1986 y 1990], Lucas [1988], Barro [1991] y otros que, dentro del mismo cuerpo de la teoría neoclásica, buscaron establecer marcos teóricos más consistentes con la dinámica de crecimiento observable en el ámbito de una economía capitalista globalizada. En esa dirección, marcando claras diferencias con los modelos neoclásicos tradicionales, la nueva línea de análisis que se ha venido desarrollando desde entonces se ha propuesto aportar una explicación teórica sobre la existencia de tasas positivas de crecimiento económico a largo plazo, sin tener necesidad de recurrir al supuesto de que el crecimiento de algunos de los factores básicos del modelo, como el capital humano o los conocimientos, se explica exógenamente.

Aun cuando los aportes realizados en torno a esta corriente de pensamiento no conforman un cuerpo teórico único y enteramente coherente, se puede destacar que hay una línea central en torno a la que se hilvanan las distintas contribuciones: *la tasa de crecimiento a largo plazo depende básicamente del stock de capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), factores que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan*

externalidades. Al asumir la posibilidad de existencia de externalidades positivas, los nuevos modelos sustituyen los supuestos neoclásicos tradicionales sobre rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta,⁵ con lo que sus conclusiones se alejan de la predicción de convergencia.⁶ Además, en ese contexto, "las nuevas teorías del crecimiento reposan sobre mecanismos de competencia monopolística, en tanto que el modelo neoclásico suponía la competencia perfecta" [Guellec y Ralle, 1995: 70].

En este contexto, aparece como un eje central el supuesto de que "el crecimiento [...] es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias" [Romer, 1990: 71]. En la misma dirección, Lucas [1996: 22], cuyo énfasis tiende a focalizarse en el capital humano (concepto en el que incluye a la tecnología y los conocimientos) y en los procesos de aprendizaje (*learning by doing*), al destacar el efecto de retroalimentación en el proceso de generación de capital humano, señala que "aquellos que hacen aumentar la rentabilidad del capital humano estimula una mayor acumulación, la que provocará a su vez una rentabilidad mayor, que incentivará una acumulación aún mayor, y así sucesivamente".

Al afirmar que es la expectativa de ganancia lo que explica el aumento de la acumulación de conocimiento y capital humano en un determinado ámbito económico, se termina concluyendo que la tasa de acumulación de los factores productivos (en especial, conocimiento y capital humano) y, por lo tanto, la tasa de crecimiento en el largo plazo, dependen esencialmente de las condiciones existentes en dicho ámbito para la valorización privada

del capital, puesto que se supone que de ello dependen las respectivas decisiones de ahorro e inversión. Esto implica que se entiende que el crecimiento a largo plazo es un fenómeno económico endógeno, resultante de inversiones motivadas por la búsqueda de ganancia y no de elementos exógenos, no explicados en el modelo. Se llega así a una conclusión medular: *el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimientos, donde los niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión motivadas por expectativas de ganancia*.

En consecuencia, en un mundo globalizado en el que los distintos territorios (nacionales o subnacionales) compiten en forma generalizada por ser más atractivos para la inversión en capital físico, capital humano y conocimientos, la posibilidad de crecimiento de largo plazo en cada uno de ellos estará acotada fundamentalmente por la situación para la valorización privada del capital que sea capaz de ofrecer a los potenciales inversores. En estas circunstancias, la gestión pública debería tener como propósito prioritario establecer las condiciones de rentabilidad más favorables en cada uno de esos ámbitos territoriales; esto es, la idea básica que emerge de este nuevo cuerpo teórico es que *la política económica debería tener como función principal contribuir a generar un ambiente atractivo para la inversión privada*. De donde se puede inferir que para el caso de los territorios de menor desarrollo relativo, la posibilidad de promover allí procesos de crecimiento endógeno dependerá básicamente de la capacidad de la política económica aplicada para generar las condiciones requeridas de rentabilidad y atraktividad.

¿Cuáles serían las condiciones para asegurar adecuados niveles de rentabilidad y de atraktividad? A este respecto, los autores vinculados a esta corriente de pensamiento parecen haber llegado a un cierto consenso en el sentido de que "[...] el Gobierno tiene una serie de funciones clave, sobre todo a la hora de definir y proteger los derechos de propiedad. Esto implica la seguridad nacional y privada y la creación y mantenimiento de un sistema de

⁵ En la misma dirección, los nuevos modelos del comercio internacional consideran que "gran parte del comercio es el resultado de una especialización arbitraria basada en la existencia de rendimientos crecientes, en lugar de ser un esfuerzo consciente de aprovecharse de diferencias exógenas o recursos o productividad" [Krugman, 1992:13].

⁶ No todos los autores cuyos nombres son generalmente relacionados con esta corriente comparten este punto de vista. Así, por ejemplo, Lucas en varios trabajos recientes sostiene que en el futuro se seguirán observando procesos de convergencia en los que se irán igualando los niveles y las tasas de crecimiento entre los países.

leyes y contratos. Otras actividades públicas importantes incluyen garantizar (aunque no producir) un nivel mínimo de educación, un nivel mínimo de calidad de vida y la participación en forma limitada en las inversiones en infraestructuras como carreteras y aeropuertos" [Barro, 1996: 13]. Esta forma de concebir la gestión pública que, como es natural, está más próxima a las concepciones neoclásicas tradicionales, descarta la utilización de políticas que impliquen una intervención directa del Estado en la vida económica como lo postulaban las recetas keynesianas.

En concordancia con esta concepción general, al tiempo que se tiende a valorizar el papel de ciertas políticas públicas en la promoción del crecimiento, los nuevos modelos han dado pie para introducir la idea de *gestión endógena* como medio para activar el potencial de cada territorio (nacional o subnacional) y, de esta manera, estimular su crecimiento. En este enfoque subyace la consideración de que, *en el ámbito de una economía globalizada, el objetivo básico de una gestión endógena debería ser aumentar la competitividad de los productos nacionales, regionales o locales, para maximizar sus posibilidades exógenas.*

A medida que estas ideas han ido ganando influencia, se ha venido estructurando un nuevo enfoque de política regional que se puede considerar como una modalidad de *regulación intermedia* con respecto a las dos anteriores, cuyo propósito es establecer las condiciones favorables para estimular un mayor crecimiento endógeno. Es en este contexto que se ha señalado que "los modernos enfoques del desarrollo regional, tales como los del desarrollo endógeno y el de redes, indican que los obstáculos más importantes para el desarrollo deberían buscarse en las bajas capacidades empresariales y de innovación, la escasez de un saber hacer específico y la baja internacionalización de las economías regionales poco desarrolladas" [Capellin, 1992: 37]. En este enunciado están claramente perfiladas las falencias que deberían ser superadas por la nueva política regional que, en lo esencial, estaría orientada a configurar ámbitos más atractivos para la valorización del capital,

de manera de promover en ellos el desarrollo de empresas más innovadoras y competitivas.

5. CRISIS DE LA ENSEÑANZA REGIONAL-URBANA: DIFICULTADES Y ALTERNATIVAS

La revisión realizada hasta aquí permite apreciar la magnitud de los cambios producidos en las principales explicaciones teóricas sobre crecimiento económico y, consecuentemente, de los cambios que afectaron a los criterios para la definición de la política económica y, en general, de las políticas públicas. En la medida en que estos cambios han ido modificando los requerimientos en materia de formación profesional con respecto a los que prevalecían en los días del auge de la planificación normativa holística, ello se ha traducido en una presión para que los respectivos programas de capacitación profesional para la gestión pública, tanto nacional como regional, se adecuen a dichos requerimientos.

Uno de los cambios de mayor trascendencia producidos a lo largo de esta evolución radica en que tanto desde el punto de vista teórico como desde la perspectiva de la práctica gubernamental, las prescripciones sobre "planificación del desarrollo económico y social" se tornaron obsoletas, cuando menos en la forma en que fueron planteadas y propuestas en el momento de su apogeo, a lo que habría que agregar que, la luz del fracaso de las experiencias de planificación socialista y del impacto de la crisis fiscal del Estado de Bienestar en el mundo capitalista, resulta muy poco probable un retorno al modo de regulación basado en un fuerte intervencionismo estatal como el que había imperado en la época keynesiana, así como al tipo de planificación que se había popularizado en los años de la posguerra.

En esta dirección, los resultados





de los distintos intentos de planificación normativa centralizada aportaron contundentes elementos de juicio que respaldan a diversos planteamientos en los que se argumentaba sobre la escasa factibilidad de prácticas sociales basadas en una racionalidad sustantiva. A este respecto se habían destacado los argumentos esgrimidos en las ya mencionadas críticas a la posibilidad de la planificación centralizada socialista durante las décadas de los años 20 y los años 30, así como especialmente las desarrolladas años más tarde por Popper acerca de la inviabilidad de cualquier ejercicio de ingeniería social holística. Mucho antes del fracaso de aquella forma de concebir la planificación, Popper sostenía que "el planificador holístico pasa por alto el hecho de que, si es fácil centralizar el poder, es imposible centralizar todos los conocimientos distribuidos en muchas mentes individuales, cuya centralización sería necesaria para el sabio ejercicio de ese poder centralizado" [Popper, 1944: 103-104].

Pero seguramente el hito fundamental que marca el desarrollo de las nuevas concepciones sobre gestión pública se encuentra en el cuestionamiento—realizado por Simon [1957] en otro contexto y con otro alcance— a la posibilidad efectiva de actuar en función de una racionalidad sustantiva en sistemas sociales complejos, marcados por altos niveles de incertidumbre, en los que impera una racionalidad limitada y donde los avances de los procesos de construcción social sólo parecen posibles a través de la práctica de una racionalidad procesal. En este planteamiento subyace, como idea fundamental, que "un cuerpo de teoría para la racionalidad procesal es consistente con un mundo donde los seres humanos continúen pensando e inventando; en cambio, una teoría de la racionalidad sustantiva no es consistente con ese mundo" [Simon, 1976: 167].

Posteriormente, muchas de estas argumentaciones fueron reforzadas por diversas contribuciones realizadas en el área de las políticas públicas, donde destacan, entre otros, los planteamientos de Lindblom [1959], quien a partir de

la observación y el análisis de los procesos reales de políticas públicas concluye que en ellos los decisores sólo logran "salir del paso a duras penas" ("*muddling through*"), mediante cursos de acción basados en decisiones incrementales e inconexas. En esta misma dirección, en un plano de análisis estrictamente económico, los aportes de los nuevos modelos del crecimiento, así como también de los que vienen realizando las corrientes neoinstitucionalistas y evolucionistas, contribuyen a enriquecer las etapas más recientes de este proceso de revisión de los caminos de la gestión pública.

Bajo la fuerza de estas ideas y con el ocaso de los experimentos voluntaristas de la "planificación del desarrollo" terminó por esfumarse la confianza en la posibilidad de un manejo centralizado, holístico y normativo de los sistemas sociales. A la larga, todo esto desembocó en una visión alternativa sobre nuestra verdadera capacidad de intervenir en ellos, la que podría resumirse en una categórica afirmación de Habermas: "cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene tales imprevisibles consecuencias, que los procesos de reforma sólo pueden ser defendidos como escrupulosos procesos de prueba y error, bajo el cuidadoso control de quienes tendrán que sufrir sus consecuencias" [Habermas, 1985: 104].

En definitiva, lo que se impuso en estos años fue la convicción de la inviabilidad de una ingeniería social holística y de la posibilidad de acceder a un óptimo social. Al reconocer que *los procesos sociales son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí*, se ha terminado por aceptar que *la capacidad humana para decidir y actuar en el marco de sistemas sociales de complejidad creciente, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal*.

En este cuadro general, donde la crisis de la "planificación del desarrollo" y de la correspondiente profesión de planificador están fuera de discusión, han perdido utilidad tanto la modalidad de gestión urbano-regional, como los correspondientes programas de enseñanza

nacidos a la luz de las ideas predominantes en la "edad de oro del intervencionismo". Ante el avance de las nuevas ideas, se impuso la necesidad de adecuar los programas de formación a los cambios producidos en la explicación sobre las condiciones y los factores determinantes del crecimiento económico, en las modalidades de regulación y en las concepciones sobre gestión pública aplicadas por la mayoría de los gobiernos nacionales y locales, teniendo presentes las especificidades de la demanda por recursos humanos en este campo de conocimientos en cada uno de los períodos considerados.

¿Qué cambios nos muestran al respecto los programas existentes en nuestro continente sobre formación en el área de lo urbano-regional? En términos generales, podría afirmarse que al mismo tiempo que muchos programas aún se desenvuelven bajo la supervivencia de la concepción y los temas fundamentales del momento de mayor influencia de los modelos poskeynesianos, otros han realizado importantes esfuerzos por lograr una mayor actualización de sus respectivos planes de estudio. En este sentido, cabe señalar varios enfoques básicos que han sido o están siendo adoptados para enfrentar la formación en esta materia.

Un primer tipo de enfoque corresponde a aquellos casos que —amperados en una nostálgica creencia en que lo que estamos viviendo sólo es un circunstancial mal momento que no habrá de persistir por mucho tiempo— todavía mantienen su confianza en la posibilidad del ejercicio del algún tipo de ingeniería social y, por lo tanto, han decidido conservar el énfasis en la enseñanza de las concepciones, métodos y recetas de la "planificación del desarrollo". Se trata de experiencias en las que se continúa transmitiendo la semántica y los saberes de los años 60 y 70, como lo ilustra la inclusión en los respectivos planes de estudio de materias tales como "teoría y práctica de la planificación", "métodos de planificación" o "planificación del desarrollo", sin que las especificaciones sobre su contenido indiquen un cambio hacia un enfoque compatible con las nuevas concepciones sobre crecimiento económico y gestión pública.

Cabe recordar que conforme a las convicciones imperantes en la época del apogeo planificador, con denominaciones como las mencionadas, se hacía referencia a asignaturas orientadas a la enseñanza de la teoría entonces dominante y de los procedimientos, métodos y técnicas que se consideraba necesario utilizar para elaborar los denominados "planes de desarrollo económico y social". Por lo general, esto se hacía conforme a lo establecido en los mencionados textos o manuales guías, en los que se especificaba el papel y el contenido que debía caracterizar a un plan de desarrollo, los procedimientos y rutinas a seguir para su elaboración, las proyecciones y estimaciones cuantitativas necesarias para identificar la trayectoria de las variables del plan, el tipo de modelos econométricos requeridos a tales efectos, etcétera. El hecho de que el resultado del ejercicio basado en estos procedimientos y métodos no tuviera ninguna posibilidad de aplicación efectiva es otra historia.

Sin embargo, el que pese a haberse procesado los cambios consignados precedentemente, se persista en la misma ingenua confianza en la posibilidad de un retorno al ejercicio de la ingeniería social y se continúen transmitiendo concepciones y fórmulas obsoletas, justifica que se cuestione la pertinencia de este tipo de formación; al mismo tiempo, también merece que se ponga en tela de juicio la decisión de capacitar profesionales en saberes que ya no tienen demanda y que carecen de cualquier posibilidad de ser objeto de aplicación práctica.

Un segundo tipo de enfoque se caracteriza por una marcada propensión a orientarse hacia una enseñanza que, al intentar dar respuesta a una demanda por capacidades específicas para resolver problemas concretos, termina privilegiando lo práctico e instrumental en detrimento de la formación teórica. Este enfoque corresponde a los requerimientos de una sociedad altamente privatizada, en la que se ha afirmado una actitud de rechazo al análisis y la discusión crítica y a los estudios teóricos y donde hasta la investigación parece sólo justificarse en la medida en que esté orientada a la práctica (*practice oriented*). Se trata de una enseñanza que pone el acento en asignaturas

fundamentalmente instrumentales como técnicas de información geográfica, formulación y evaluación de proyectos, etc., pero que deja un gran vacío en la formación teórica de los egresados.

Por otra parte, un tercer enfoque intenta llenar el vacío dejado en la enseñanza de la gestión urbano-regional por el fracaso de las "soluciones" del pasado, mediante la adopción y difusión de algunos de los nuevos modelos que se han puesto de moda en los últimos tiempos como, por ejemplo, los estructurados en torno a las políticas de descentralización y de desarrollo endógeno local, asociadas con frecuencia a los idealizados modelos de los distritos industriales, los "medios innovadores" y los tecnopolos. Estos modelos, que han proliferado especialmente en el ámbito europeo y logrado considerable popularidad en los últimos años, han sido adoptados como una nueva panacea, en la medida en que se les ha asignado una supuesta —que no demostrada— efectividad para enfrentar los problemas del crecimiento económico desigual.

Sin embargo, en buena parte de los casos se trata de propuestas que dejan de lado la consideración de los rasgos y condiciones estructurales en que se desenvuelve la actual dinámica capitalista como, por ejemplo, los derivados de las tendencias a la conglomeración y a la pérdida de raíces territoriales del capital. En última instancia, la actitud que lleva a pro-

poner este tipo de propuesta como "la" respuesta para resolver los problemas del crecimiento territorial, constituye una repetición, con análogas falencias, de la que en el pasado llevó a asumir que las disparidades regionales podrían resolverse mediante el establecimiento de políticas de regionalización y la implantación generalizada de polos de crecimiento. No es osado predecir que estos nuevos modelos pueden ser tan inoperantes como los viejos para doblegar las tendencias predominantes del desarrollo

capitalista y que una enseñanza basada en ellos puede ser tan frustrante como lo fue la desarrollada en la "edad de oro del intervencionismo".

Alternativamente, ha comenzado a ganar terreno un enfoque que considera que todo programa de formación en este campo debe sustentarse en el análisis y la discusión de los factores que condicionan, impulsan y/o restringen la nueva dinámica socio-económica en el marco del capitalismo globalizado, en el entendido de que es ello lo que establece y delimita el escenario en el que deberá operar cualquier propuesta orientada a promover un mayor crecimiento urbano-regional. Desde esta perspectiva se busca superar una limitación que habitualmente ha afectado a los análisis y las propuestas en este terreno y, por lo tanto, a los respectivos programas de formación, pues como señalaba David Dunham [1981: 224] hace ya muchos años, "una proporción importante de los escritos contemporáneos sobre desarrollo y planificación regionales se caracteriza por ser ahistórica y no específica a la etapa de desarrollo a la cual se refiere y al contexto social en que se plantean los problemas". Afirmación ésta que continúa siendo plenamente válida para el caso de muchos análisis y propuestas de nuestros días.

A la luz de estas consideraciones, se puede afirmar que cualquier nuevo camino propuesto para promover el crecimiento o el desarrollo regional, si es formulado soslayando los rasgos estructurales de la sociedad a la que está destinado, no logrará ser más que otra fantasía, más o menos ingeniosa, pero sin mayor trascendencia desde el punto de vista de la práctica concreta. De allí, se puede inferir que para formular hoy en día estrategias y políticas con tal propósito, es fundamental partir de una explicación consistente sobre las causas de la crisis del régimen de acumulación fordista y sobre la dinámica de la nueva economía organizada en red, en cuyo seno se está perfilando un modelo productivo caracterizado por una mayor flexibilidad en la organización y en la gestión de los procesos productivos, en la organización del trabajo dentro de la fábrica y en las relaciones entre las empresas.



Vale decir, sólo partiendo de una consideración explícita de los factores que condicionan el crecimiento económico en el contexto de este modelo, será posible realizar un análisis en profundidad sobre las fortalezas y debilidades de los caminos que están siendo planteados para promover la activación del potencial endógeno de cada uno de los territorios en cuestión.

Un tipo de formación basado en esta concepción, que trate de eludir los peligros que suponen las tendencias al excesivo instrumentalismo y a la aceptación acrítica de ciertos

paradigmas de moda, aparece ahora como el camino que ofrece una mayor potencialidad para avanzar en una reestructuración a fondo de la formación para la gestión urbano-regional. En particular, si se logra fortalecer la capacidad de investigar, analizar y explicar, entendida como un requisito esencial para una mejor comprensión del mundo en que vivimos, podremos actuar en él con la mayor eficacia posible, dentro de las limitaciones que establecen los condicionamientos y las restricciones emergentes de la nueva dinámica capitalista en la época de la globalización.

BIBLIOGRAFÍA

- BAHREI, ROBERT J., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, núm. 2.
- BARRO, ROBERT J., 1996, *El poder del razonamiento económico. Cómo entender la economía*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid - Ediciones Celeste, 1997.
- BEAUD, MICHEL ET GILLES DONTALER, 1996, *La pensée économique depuis Keynes*, Paris, Editions du Seuil.
- CAPELLIN, RICARDO, 1992, "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90", *Revista de Estudios Regionales*, Málaga, núm. 33.
- CUADRADO ROURA, JUAN RAMÓN, 1995, "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", *Revista EURE*, núm. 63, Santiago de Chile, junio.
- DE MATTOS, CARLOS A., 1996, "Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?", *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos*, Santiago de Chile, Serie Azul, núm. 11.
- DUNHAM, DAVID, 1981, "Algunas opiniones sobre investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en Sergio BOISIER y otros, eds., *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES-SIAP.
- FALLER, ANDREAS, 1973, *Planning Theory*, Exeter, U.K., Pergamon Press.
- GUELLEC, DOMINIQUE Y PIERRE RAILLE, 1995, *Les nouvelles théories de la croissance*, Paris, La Découverte.
- HABERMAS, JURGEN, 1985, "A Philosophico-Political Profile", *New Left Review*, Londres, núm. 151, mayo-junio.
- ILPES, 1966, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- KALDOR, NICHOLAS, 1965, "Capital Accumulation and Economic Growth", en F. A. LUTZ y D. C. HAGUE, *The Theory of Capital*, Londres, International Economic Association/Macmillan.
- KREXMAN, PAUL, 1992, *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- KREXMAN, PAUL, 1995, "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, núm. 143, octubre-diciembre 1996.
- LINDBLON, CHARLES E., 1959, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19.
- LUCAS JR., ROBERT, 1988, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, julio.
- LUCAS JR., ROBERT, 1996, "La revolución industrial. Pasado y futuro", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, núm. 64, primavera.
- MARRAMA, VITTORIO, 1963, *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Bologna, Editrice Lincio Cappelli. (Traducción al castellano, Madrid, Editorial Aguilar, 1970.)

- MYRDAL, GUNNAR, 1957, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- NAPOLFONI, CLAUDIO, 1963, *El pensamiento económico en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones de Occidente, 1964.
- POPPER, KARL, 1944, *La miseria del historicismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.
- RICHARDSON, HARRY W., 1973, *Regional Growth Theory*, London, The Macmillan Press.
- ROMER, PAUL, 1986, "Increasing Returns and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 5, octubre.
- ROMER, PAUL, 1990, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, núm. 5, octubre.

- SALA-I-MARTIN, XAVIER, 1994, *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- SEMON, HERBERT A., 1957, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York, The Free Press.
- SEMON, HERBERT A., 1976, "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Frank HAHN y Martín HOLLIS, eds., *Filosofía y teoría económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- SOLOW, ROBERT M., 1956, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, núm. 1.
- SOLOW, ROBERT M., 1987, *La teoría del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

La Colmena

Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México

Un espacio
para la expresión lúcida,
inteligente y creativa

MAYORES INFORMES:

20 de marzo S.Cm. 381, Col. La Nierva, Toluca, Estado de México, C.P. 50000
Tel. (01 214 39 45 y fax 214 39 85
Correo electrónico: la.colmena@mail.uaemex.mx
alvarez@prodigy.net.mx



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM

CONTENIDO

- Aguijón: Ensayo y crítica literaria
- La abeja en la colmena: Creación literaria y plástica
- Italia en la colmena: Traducción de autores italianos
- Perfiles Universitarios: Vida y obra de los institutenses
- Colmenario: Foro para la investigación
- Libros: Reseñas
- Pliego de poesía

Suscripción anual
4 números: \$100.00

*Sociólogo, doctor en derecho y ciencias sociales. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) con sede en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de "Gobiernos locales: procesos e instituciones" en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dirección postal: Casilla 153, (1413 Abasto) Buenos Aires, Argentina. Correo-e: ptpirez@mail.retina.ar



DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA¹

PEDRO PÍREZ*

1. INTRODUCCIÓN

Hablar de gobierno local en referencia a la realidad de los países latinoamericanos es una pretensión desproporcionada, ya que se trata de una realidad altamente diferenciada y heterogénea. Realidad diferenciada entre países y, más aún, entre las regiones de cada uno de los países. Realidad heterogénea por sus distintas bases socioculturales, jurídicas, económicas y naturales que definen a cada uno de los gobiernos locales sobre los que se debería hablar.

En consecuencia, cuando en este artículo se dice "gobierno local" se está pensando en gobiernos locales de algunos países de América Latina y, dentro de ellos, en particular, algunos municipios de la Argentina.

Tampoco es unívoca la palabra descentralización. Este es, en primer lugar, un término que se utiliza para nombrar procesos diferentes y, en segundo lugar, es un tema tratado, quizás, hasta el cansancio, y al mismo tiempo, no bien definido. Es, por ende, riesgoso volver entrar en tan complicado territorio.

Intentaremos, en consecuencia, sugerir un enfoque que, más allá de la situación actual de los gobiernos locales en la región, permita pensar su papel frente a los desafíos de las sociedades locales, dentro de la distribución de tareas que existe entre los aparatos estatales de la región.

The decentralization is a historical process whose meaning depends on the actors and relationships that integrate it. To decentralize implies to transfer, from central state appliances, attributions and resources (power) toward state appliances not central (local or intermediate), it will be in structural form or well sectorial.

In Latin America were given many formal decentralization processes, and great quantity of transformations, not always linked with those processes, that multiplied the work of the municipalities beyond their structural weaknesses (financial, administrative, political). In the federal countries are relevant the intermediate governments that, generally, have been the decentralization levels in those societies.

The actual situation imposes challenges for the political strengthening, economic-financial and technical of the local governments and, in some way, their fulfillment of "responsible public actor's" work of the local society.

Key words: decentralization, local government, latin american municipalities, federalism.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN

La revisión de los procesos históricos de descentralización permite encontrar cuatro diferentes significaciones, en algunos casos contradictorias [Rodríguez, 1994]:

a) La descentralización como condición de gobernabilidad y estabilidad política. Este caso, según Rosenfeld [1994], indica una manera de enfrentar la crisis y la pérdida de legitimidad del Estado. Las élites políticas, ante la inestabilidad y fragilidad de las sociedades latinoamericanas y las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, promueven la

descentralización como estrategia de legitimación del Estado para garantizar la gobernabilidad de la sociedad.

b) La descentralización como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización aparece asociada a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

c) La descentralización como medio para democratizar la sociedad; respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las

¹ Una versión anterior de este artículo fue presentado en el IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Córdoba (Argentina), octubre de 1998.

demandas sociales, por su excesiva centralización y la ausencia de canales de participación. Se trataría de generar condiciones para una presencia mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones.

d) La descentralización como forma de aumentar la eficiencia estatal en la provisión de servicios por los gobiernos locales, ajustando su producción a las necesidades y preferencias de la comunidad, e introduciendo elementos de competencia y mercado en la gestión pública. La acción local con capacidad fiscal permitiría aumentar la movilidad de los recursos.

Esas significaciones, definidas conceptualmente, en la realidad dependerán de los procesos concretos que estén por detrás de la descentralización, de sus actores, del peso de cada uno de ellos y de sus relaciones. La significación es, en consecuencia, un resultado histórico. Más allá de lo conceptual, esa significación dependerá, en consecuencia, de las formas concretas que adopten los procesos en cada caso, de los actores que los gestionen y de sus resultados.

Esta breve indicación basta para apreciar la complejidad del tema; no solamente por las dificultades conceptuales que están en juego, sino por las diferentes posiciones políticas que se mueven detrás de ellas.

Para tomar una posición que permita introducirnos en el tema, entendemos a la descentralización como un proceso de transformación en las relaciones que existen entre aparatos estatales (en sentido político-sectorial o político-territorial) y que modifica el peso² relativo, dentro de la organización estatal, de cada uno de ellos. Ese cambio supone la disminución de ese peso en el nivel central y su incremento

en el/los nivel/es no central/es, simultáneamente. Descentralizar, en consecuencia, es un proceso histórico por el cual se "pasa" un conjunto de "funciones" y recursos estatales desde el nivel central hacia el no central, cuya significación depende, como dijimos, de su concreción histórica.

La descentralización ocurre "dentro" del aparato estatal. De allí que queden fuera las relaciones que se establecen entre el Estado (esos aparatos) y la sociedad civil.³ En esta concepción el Estado es entendido como una totalidad integrada por niveles (central/no centrales). Esta aclaración contribuye a diferenciar la descentralización de otros procesos que pueden estar históricamente asociados a ella como son la democratización y la privatización.

La privatización supone una transferencia de funciones y recursos, y aun de atribuciones o poder [Pírez, Gitelman y Bonaffé, en prensa], desde un aparato estatal central o no central hacia una organización no estatal y, por lo general, hacia una empresa privada capitalista. La privatización puede implicar, además, la concentración económica en pocos y muy fuertes actores [Pírez, 1998].

La democratización, por su parte, implica una mayor sensibilidad gubernamental frente a los intereses y necesidades de las mayorías, incrementando su capacidad de incidir en la toma de decisiones. En tal sentido, es el resultado de los procesos sociales y políticos que ocurren en cada sociedad local y depende de la fuerza relativa de sus actores. La descentralización puede o no favorecer a la democratización, dependiendo de la configuración de las fuerzas políticas locales, de sus relaciones y de su capacidad democrática. El simple fortalecimiento de los aparatos gubernamentales locales no produce, de por sí, cambios en los niveles de democracia local.

Sobre la base de lo anterior, y aplicando al aparato estatal lo que llamamos modificación en el peso relativo de sus componentes, la descentralización puede ser representada en tres dimensiones fundamentales:

a) Una dimensión política que refiere a la capacidad de decisión y a los diferentes niveles

² Utilizamos un término genérico como "peso" para hacer referencia a diferentes componentes que dependen de cada caso concreto como se verá seguidamente.

³ En un sentido diferente, mucho más amplio, para Boissier "la descentralización, bien entendida, (sic) es el arreglo institucional que norma un contrato social entre el estado y la sociedad civil... que transfiere (o devuelve) a los distintos estamentos piramidales de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) tantas funciones y competencias como les sea posible absorber **sin la pérdida sostenida de bienestar social** un arreglo basado en el principio político de la **subsidiariedad** en el principio ético de la **solidaridad** un par indisoluble, precisamente para ayudar a mantener el bienestar" [Boissier, 1997: 13, Negritas en el original].

de autonomía con que cuentan las instancias involucradas;

- b) Una dimensión *administrativa* relativa a la capacidad técnica de los aparatos institucionales involucrados para producir diagnósticos, generar propuestas e implementar políticas (hace referencia a los recursos administrativos: organización, personal, equipamiento, etcétera);
- c) Una dimensión *económica* que se concreta en los recursos financieros para el ejercicio de las funciones de las diferentes unidades descentralizadas [Rosenfeld, 1994].

En consecuencia, podemos entender a la descentralización estatal como:

- a) Un cambio de la distribución de las atribuciones estatales (en el fondo distribución del poder) entre componentes políticos del aparato estatal.⁴ En este caso es una transformación de la estructura del Estado, de mayor o menor trascendencia según se trate de más o menos (cuantitativa y cualitativamente) atribuciones y sean "traspasadas" en mayor o menor grado. Esta noción, aún abstracta, debe concretarse al especificar qué componentes estatales involucra en cada caso. Puede apuntarse, entonces, que la determinación de un "centro" y componentes "no centrales" en el aparato estatal se basa en la organización político-territorial del estado y en su distribución (según los casos) en un ámbito nacional o central, ámbitos intermedios (provincias, departamentos, regiones) y ámbitos locales (municipios, comunas). En suma, en este nivel la descentralización implica algún grado de modificación de la estructura estatal. De allí que podamos denominarla *descentralización estructural*.

- b) Una modificación particular de la atribución o encargo de algún servicio, función o política entre los diferentes componentes (central/no central) del aparato estatal. Un caso típico es la modificación de la atribución de un servicio público: un servicio social como la salud, urbano como la recolección de residuos o de infraestructura como la vialidad, puede ser atribuido de manera más o menos centralizada. Esto es, y hay ejemplos históricos suficientes,⁵

puede estar encargado a los niveles centrales, intermedios o locales del estado. Su paso desde los primeros hacia los segundos o terceros indica la existencia de un proceso de descentralización. Puede tratarse de una política, como por ejemplo de control de la contaminación ambiental que también se asigna central o de manera descentralizada. Este nivel puede ser denominado *descentralización sectorial*.

La significación histórica de esos dos niveles de la descentralización es muy diferente. Más aún, puede darse el caso de la descentralización sectorial sin que exista propiamente la descentralización estructural, cuando se mantiene una estructura relativamente centralizada y se traspasa, únicamente, la gestión de uno o varios servicios.

Esa diferencia y sus posibles combinaciones darán lugar a procesos muy distintos y a situaciones políticas muy diversas: descentralización estructural más o menos comprensiva, descentralización sectorial (servicios o políticas) dentro de procesos de descentralización estructural, descentralización sectorial sin descentralización estructural.

Es preciso tener en cuenta que la descentralización estructural supone la existencia de acciones que, por lo menos en algún grado, tienden a fortalecer a los componentes no centrales del Estado, mientras que esa condición no se da necesariamente en la descentralización sectorial.

Cuando una política es descentralizada como parte de un proceso estructural, encontrará en las unidades que se hacen cargo de ella un conjunto de transformaciones en el sentido de su fortalecimiento como aparatos estatales. Las atribuciones y recursos (en sentido amplio) estatales que "estaban" en el ámbito central se han transferido (o se lo hace



⁴ A esto hace referencia el Diccionario de la Real Academia Española al decir que descentralizar significa "transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

⁵ Véase al respecto el trabajo de Pérez, 1998.



simultáneamente). Esto significa que la unidad estatal que recibe la política o servicio está en condiciones sustantivas, normativas, de gestión y financieras de responsabilizarse efectivamente de esa transferencia.

Por el contrario, cuando la descentralización de una política no es parte de un pro-

ceso de descentralización estructural, su aplicación en las unidades de descentralización es sumamente incierta. Dependerá de la capacidad que logren desarrollar esas unidades, lo que a su vez dependerá de sus condiciones previas. Por otra parte, si se trata de un Estado centralizado, puede suponerse que las condiciones de las unidades descentralizadas para hacerse cargo correctamente de las políticas que se les transfieren serán muy limitadas, salvo excepciones.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las sociedades latinoamericanas muestran, a lo largo de su historia, una configuración centralista, no solamente en la organización de sus Estados sino también en sus componentes sociales. Esa "tradición centralista", como la llamó Claudio Véliz hace muchos años, se habría originado en el antecedente borbónico que España transfirió con la organización colonial y que se habría mantenido pese a los cambios que tanto las sociedades como los Estados de la región han sufrido en el último siglo.

No es pertinente en este momento una revisión histórica. Solamente lo mencionamos para hacer hincapié en el peso del centralismo y en algunos de sus efectos. Entre estos se encuentra: el predominio de una cultura centralista; la debilidad general de las unidades sociales, pero sobre todo estatales, no centrales; y la existencia de una responsabilidad nacional (central) especial frente a los problemas sociales que

puede manifestarse como expresión de solidaridad o de paternalismo.

Al tomar en cuenta elementos globales de la realidad regional, se observa que las actuales tendencias hacia la descentralización están reforzadas por las crisis fiscales, asociadas a la incapacidad administrativa para conseguir recursos y a los fuertes compromisos ligados al pago de la deuda externa. En dicho contexto, la descentralización aparece como una estrategia utilizada por el nivel central para transferir obligaciones hacia las instancias subnacionales, en tanto se supone que éstas poseen capacidad para conseguir recursos para financiar las acciones transferidas, aunque la realidad suele desmentir ese supuesto.

Ligando la dimensión histórica con el énfasis en los recursos, Vilas sostiene: "Debe reconocerse que el paso de un esquema de centralización fuerte a otro descentralizado es siempre complejo y toma tiempo; sobre todo cuando las estructuras centralizadas cuentan con más de un siglo de funcionamiento y se reproducen en la mentalidad de los actores. Esto es particularmente así en el caso de los municipios, que deben hacerse cargo casi de un día para otro de un paquete amplio de servicios sin contar con los recursos organizativos y administrativos, no se diga los humanos, financieros y materiales, para ello. En general los esquemas de descentralización territorial están acompañados por un apoyo inicial en estos aspectos; sin embargo, la formación de capacidades organizativas y administrativas demanda algo más que personal o recursos materiales y financieros" [Vilas, 1997: 941].

Las coordenadas analíticas recién presentadas permiten interpretar con nuevos elementos la reciente descentralización del Estado en América Latina, en tanto —sobre todo lo que hemos referido como descentralización estructural— ha sido una de las políticas recurrentes en los últimos años en gran parte de los países de la región, en procesos con características y significación diferentes. En forma sintética podemos mencionar los siguientes casos:

Entre 1979 y 1981 Chile transfirió a sus municipios gran cantidad de funciones, y entre 1992 y 1993 les otorgó autonomía política;

Bolivia realizó una reforma municipal en 1985, otorgando autonomía política y financiera; Colombia con la reforma de 1986 estableció la elección de alcaldes y fortaleció financieramente a los municipios (la reforma constitucional de 1991 consolidó y fortaleció la descentralización estatal); Venezuela en 1989 estableció la elección de los alcaldes y luego de 1991 se realizaron transferencias de servicios; Brasil en la reforma constitucional de 1988 fortaleció la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios; en Perú la constitución de 1979 estableció una organización estatal descentralizada y en 1989 se constituyeron las regiones y sus gobiernos [Rodríguez, coord., 1994; Rosenfeld, 1994].

En las sociedades latinoamericanas conviene diferenciar a las organizaciones estatales unitarias y federales. En las segundas existe estructuralmente una cierta distribución del poder (esto es, de las capacidades de acción y de los recursos para sustentar esas capacidades) entre el nivel central (federal) y los niveles intermedios (estados o provincias en el caso argentino). El federalismo implica una organización *formal* descentralizada, que asigna o reparte atribuciones y recursos. Hemos subrayado la palabra *formal*, pues la experiencia de los federalismos latinoamericanos³ muestra una importante centralización: el nivel federal adquirió, a veces más allá de las normas constitucionales estrictas, un peso creciente y se fue haciendo el actor político, y sobre todo económico, fundamental, concentrando, de manera particular, los recursos públicos.

En los estados unitarios de la región no se han creado entidades políticas intermedias, más allá del fortalecimiento de los departamentos con las reformas colombianas de los años ochenta o de las regiones en Perú. En estos países la descentralización es claramente una cuestión que relaciona a los gobiernos centrales con los municipios.

En el caso de los países federales, es posible afirmar que si bien han organizado a sus estados en tres niveles (federal o central, intermedio o estadual o provincial y local o municipal) la cuestión de la centralización o descentralización se concretó fundamentalmente

en las relaciones que se dan entre los niveles central e intermedio. Históricamente el verdadero nivel de descentralización han sido los gobiernos intermedios más que los gobiernos locales. Esto es particularmente cierto en la Argentina. En este país, los gobiernos municipales dependen constitucionalmente de la organización de los estados provinciales y, hasta fines de los años ochenta del siglo xx, han tenido un papel menor, salvo algunas excepciones.

El peso político de los gobiernos intermedios en Argentina, Brasil y México los convierte en actores claves dentro de las relaciones políticas nacionales. Esa presencia no es desafiada por los gobiernos locales, salvo los de las ciudades capitales de Argentina y México que de hecho se acercan a la figura de los anteriores. En consecuencia, las relaciones de descentralización suponen una suerte de triangulación dentro de las cuales los gobiernos locales tienden a ocupar un lugar de cierta subordinación.

En la Argentina la reforma de la mayoría de las constituciones provinciales en la segunda mitad de los años ochenta inició un proceso de descentralización estructural con reconocimiento de la autonomía de los municipios, en muchos casos llegando a consolidar su autonomía institucional con el dictado de "cartas municipales". Sin embargo, esas modificaciones no cambiaron, necesariamente, las condiciones reales de gestión de los gobiernos locales, en particular, su debilidad financiera y administrativa. Por otro lado, el gobierno federal continuó con una tendencia, presente desde fines de los años setenta, a transferir a los gobiernos provinciales lo que quedaba de la educación y la salud en ese nivel y de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi). Los gobiernos provinciales, que tampoco habían mejorado sus condiciones de gestión, debieron hacerse cargo de fuertes responsabilidades, no siempre con éxito, que tendieron a compartir con sus municipalidades.

En términos generales, los gobiernos municipales de América Latina ampliaron sus atribuciones y, manteniendo varias tareas tradicionales (aseo, regulación urbana, transporte y tránsito

³ Se trata de Argentina, Brasil, México y Venezuela.

público, administración de la educación, cultura y deportes, construcción y mantenimiento de vías) han recibido otras funciones (policía, recursos naturales, desarrollo rural, política social, institución de crédito, distribución de gas y electricidad, etcétera) [Rosenfeld, 1994].

Las modificaciones mencionadas no se han correspondido, por lo general, con un cambio sustantivo en las capacidades de los gobiernos locales. En particular, no han significado un incremento de su capacidad financiera. Como se observa en el cuadro 1, la proporción de los fondos públicos que son canalizados por los municipios se mantiene muy baja, pese a un cierto incremento. Más allá de diferencias relevantes entre los países que menciona el cuadro, es evidente que los municipios solamente canalizan una parte pequeña de los recursos estatales, mientras que los niveles intermedios aparecen tanto o más importantes, salvo en Chile. Esto último está asociado, como se ha mencionado, a las diferencias que existen entre las organizaciones federales y unitarias y al peso en las primeras de los niveles intermedios.

Con base en los datos mencionados, es posible afirmar que todavía la capacidad financiera reside en los gobiernos centrales. En el

caso de los estados federales es compartida con los gobiernos intermedios.

Esa limitación financiera está asociada a la distribución de las capacidades de imposición y a la mayor o menor habilidad de recaudar de cada uno de esos niveles gubernamentales. Como resultado, los municipios latinoamericanos siguen dependiendo de los recursos que reciben como transferencias desde los gobiernos centrales e intermedios. (Véase el cuadro 2.) Los datos ofrecidos muestran cuatro casos nacionales en los que los municipios integran con transferencias sus presupuestos en más de una tercera parte del total y llegan a superar el cincuenta por ciento.

Analizando de manera particular el caso argentino, se percibe claramente el peso de los gobiernos intermedios (provinciales) en ese estado federal. El cuadro 3 muestra, por otra parte, la creciente participación de los gobiernos provinciales argentinos en los recursos públicos, acercándose hacia fines de los años noventa a la participación federal.

De todas maneras esa información esconde situaciones diferentes. Pese a que las provincias estén llegando a gastar casi la misma proporción que el gobierno federal, la mayor

CUADRO 1. AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ESTATALES (PORCENTAJES)

NIVEL	AÑO	ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	VENEZUELA
Central	1989	61,5	59,4	79,6	93,5	61,0
	1992	54,1	56,00	75,5	90,7	61,0
Intermedio	1989	31,7	28,0	10,6	0,7	24,0
	1992	38,4	28,0	12,0	1,5	24,0
Municipal	1989	5,9	12,1	9,8	5,8	15,0
	1992	7,5	16,0	12,5	7,8	15,0
	1997	9,13				

Fuente: Rosenfeld, 1994; Honorable Senado de la Nación, 1997 y cuadro 4.

CUADRO 2. AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS Y LAS TRANSFERENCIAS EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES (PORCENTAJES)

RECURSOS	COLOMBIA (1990)	CHILE (1990)	ECUADOR (1990)	VENEZUELA (1986)
Tributarios	45,1	28,9	22,95	48,4
Transferencias	44,9	55,62	55,62	35,0
FCM	16,7			

Fuente: Rosenfeld, 1994.

CUADRO 3. ARGENTINA: EVOLUCIÓN RELATIVA DEL GASTO FEDERAL Y PROVINCIAL. INCLUYE ADMINISTRACIÓN, EMPRESAS PÚBLICAS Y SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. 1961 - 1997¹

	1961	1971	1981	1991	1997
1. Gobierno Federal	82,1	77,9	73,5	60,9	55,8
2. Provincias	17,9	22,1	26,5	39,1	44,2
Total (1+2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Pérez y Cao, 1999.

CUADRO 4. ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA. EN MILLONES DE \$ - AÑO 1997

	RECURSOS	%	ENDEUDAMIENTO	%	ROGACIONES	%	TRANSFERENCIAS ⁽¹⁾	%
G. Federal	54.445,4	76,77	4.496,6	75,02	40.977,0	50,66	17.965,1	84,63
Provincias	12.466,5	17,58	1.384,4	23,09	32.521,3	40,21	3.262,0	15,37
Municipios	4.010,3	5,65	113,3	1,89	7.385,6	9,13	0	
Total	70.922,2	100,00	5.994,3	100,00	80.883,9	100,00	21.227,1	100,00

Fuente: Frigerio, 1997 y Secretaría de Hacienda, 1999.

Nota (1) Se refiere únicamente a transferencias interjurisdiccionales.

parte de los fondos son recaudados por este gobierno y transferidos hacia los niveles intermedios, como lo muestra el cuadro 4. Igualmente se ve en los datos de ese cuadro que los municipios argentinos, aunque han incrementado su participación en el manejo de los recursos estatales, ello no ha sido resultado del aumento de su capacidad de captación de fondos, sino del mantenimiento de transferencias desde los otros niveles gubernamentales.

En suma, la información mencionada permite inferir que en América Latina no se ha revertido totalmente la estructura histórica de centralización estatal.

Por otra parte, y como es conocido, la autonomía financiera local puede significar la consolidación de las desigualdades que se generan en las relaciones económicas y sus diferencias regionales. De allí que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen instrumentos y mecanismos para compensar las desigualdades de la recaudación entre los gobiernos municipales. En general se utilizan dos sistemas: mecanismos de solidaridad, considerando los recursos propiamente municipales y, más común, compensaciones a los

municipios con los recursos del presupuesto central o intermedio.

El primer sistema mencionado funciona en Chile, el Fondo Común Municipal (FCM), que redistribuye 50% del impuesto territorial y permisos de circulación de vehículos. Se basa en indicadores territoriales y sociales que privilegian la asignación de los recursos a las comunas más pobres. El segundo sistema distribuye, según los casos, impuestos nacionales o estatales/provinciales conforme a criterios predominantemente redistributivos.

3.1. LOS CAMBIOS ECONÓMICOS GLOBALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La presencia en los últimos quince años de procesos de descentralización está también asociada, al parecer, al impacto del nuevo contexto global en los países de la región, caracterizado por la reestructuración de la economía

¹ El abrupto salto de 1981 a 1991 se debe a que a la tendencia histórica se le incorporan las privatizaciones que llegaron a ser casi el 40% del gasto nacional. El desaceleramiento del período 1991 a 1997, al creciente peso del sistema de seguridad social y al nuevo ciclo de endeudamiento.

y la modificación del papel de los Estados nacionales. En ese escenario aparece, con un peso hasta entonces desconocido, la relación entre lo global y lo local, de lo cual derivan fuerza las presiones descentralizadoras. En consecuencia, como dice Rodríguez, "nos guste o no el contexto, la descentralización significa en América Latina: cambio cultural, político, cambio del Estado" [Rodríguez, 1994].⁸

Esto ha significado una transformación espontánea (más allá de los procesos formales de descentralización estatal) del rol de los gobiernos locales en casi todos los casos. En términos generales puede afirmarse que a los municipios latinoamericanos nada les es ajeno. Más allá de sus atribuciones formales, han ampliado sus funciones al calor de las necesidades crecientes y de la disminución de la presencia de los otros niveles estatales.

Si bien la coyuntura parece impulsar procesos de descentralización, ello se da simultáneamente con un fuerte proceso de concentración (en particular económica) en la sociedad civil. Es interesante recordar los trabajos de Saskia Sassen [1994] sobre la globalización de las actividades económicas: simplificando sus conclusiones es posible indicar que, con base en las transformaciones tecnológicas (las nuevas tecnologías de información y comunicación en especial) las actividades productivas tienden a desprenderse de buena parte de sus restricciones territoriales y pueden ser fragmentadas en forma flexible, localizándose en diversas partes del mundo en función de condiciones particulares. Pero, a la vez, ese proceso de descentralización y distribución en el territorio, hace necesario el fortalecimiento de las actividades de control, de allí que se produzca una correlativa concentración funcional y territorial en las "ciudades globales".

Dicha centralización en las empresas se produce en un período con fuertes procesos

de concentración económica, esto es, la formación de conglomerados cada vez más grandes que controlan crecientemente diversas actividades económicas y que tienen un peso decisivo en forma global. La presencia cada vez mayor en América Latina de grandes unidades, no únicamente industriales, sino comerciales y de servicios, que controlan a los respectivos sectores y logran una incidencia cada vez mayor en la economía global son ejemplos de ello.

Es evidente, en consecuencia, que la economía de nuestros países sigue una doble tendencia a la descentralización territorial y a la concentración sectorial y social. La primera requiere un aparato estatal capaz de responder flexiblemente en los distintos lugares del territorio, entonces la descentralización estatal parece ser una condición para acompañar a las actuales formas de manifestación de las actividades económicas. Esto mismo produce una disparidad entre actores privados cada vez más fuertes, cuyo horizonte de decisiones es muy amplio (globalización) e instituciones estatales más débiles. Visto así, el proceso de descentralización tiene un nivel de contradicciones difícil de resolver, como lo ejemplifica Coraggio: "Es el caso del Gobierno local que tiene que negociar con empresas que van a decidir si se localizan o no en el municipio según las ventajas tributarias o servicios subsidiados que se les dé, y que tienen un enorme poder de chantaje pues, mientras su impacto en la economía local es muy grande, para ellas es casi indiferente ubicarse ahí o en otros sitios. Es muy difícil entonces extraer de la economía local los recursos para fundar una autonomía real" [Coraggio, 1997: 51]. De manera particular, la presencia en las ciudades de la región de empresas altamente concentradas, muchas veces de escala internacional, haciéndose cargo de servicios urbanos esenciales, como el agua o la energía eléctrica, constituye, además, una presión considerable para los gobiernos locales [Pérez, 1998 y Pérez, Gitelman y Bonaffé, en prensa].

Se trata de procesos de descentralización estructural parcial (cambios institucionales que no llegan a modificar realmente a los sistemas de relaciones fundamentales) que no logran

⁸ Tomando en cuenta una perspectiva que asocia la descentralización endógena del Estado con un proceso más amplio de fronteras entre éste y la sociedad, es apropiado seguir a Boisier cuando dice que "la descentralización es ahora innegable, tanto por razones económicas vinculadas a la globalización, como por razones políticas vinculadas a la redemocratización de América Latina, pero su puesta en práctica y, sobre todo, su éxito, supone complejos procesos de ingeniería social y política" [Boisier, 1997: 12].

fortalecer la capacidad de operación a nivel descentralizado. En realidad, se configurarían modelos más bien de desconcentración (limitada) que de real descentralización.

Tal vez es por eso que, más allá de los intentos descentralizadores que hemos mencionado, el tema se presenta cada vez más como un asunto de "políticas públicas descentralizadas" [Boisier, 1997: 12]. El debate parece dedicarse fundamentalmente a "políticas sectoriales" y dentro de ellas en especial a "políticas sectoriales sociales". Como dice Boisier, "una revisión de la literatura mostraría un evidente predominio de asuntos vinculados a la descentralización (o desconcentración) de servicios sociales colectivos, como educación y salud, en primerísimos lugares..." [Boisier, 1997].

Pese a las reformas, no se han generado condiciones de verdadera descentralización estructural (esto es particularmente claro cuando se analiza la dimensión financiera), "la situación de las políticas públicas descentralizadas en América Latina es bastante precaria". Esas políticas, en consecuencia, se estarían gestionando con importantes déficit, tanto de eficacia y eficiencia, como particularmente de equidad y solidaridad [Boisier, 1997: 11].⁹

Analizando el panorama global sobre la descentralización de las políticas sociales, Vilas [1997] sostiene que las experiencias llevadas a cabo en la región han afectado más la ejecución que la definición de los programas, tratándose en esencia de una descentralización operativa antes que política. Se trata más bien de desconcentración que de descentralización. De manera complementaria, según Vilas, el objetivo de la descentralización sería por sobre todo lograr cierta eficacia en el uso de los recursos, aun en detrimento de la democratización de la gestión de los planes y programas.

Evaluando lo sucedido hasta aquí, puede afirmarse que la descentralización, que en la política social afectó sobre todo las prácticas universalistas en áreas como la salud o la educación primaria y media, pero también a muchas acciones destinadas a enfrentar la pobreza, no arrojó todos los resultados positivos que *a priori* auguraban sus promotores. Pasar

responsabilidades desde el centro a los niveles inferiores, aun cuando vaya acompañado de los recursos económicos necesarios, no elimina la posibilidad de que en los nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas, y por lo tanto ineficaces, como las que se buscaba remediar [Ripetto, 1997]. Estudios anteriores sobre los gobiernos locales de América Latina muestran sus debilidades y el predominio de formas clientelares en la gestión de las cuestiones locales, junto con la tendencia a subordinar la atención de las necesidades sociales a las estrategias de acumulación política de las elites locales [Rodríguez y Velásquez, 1994 y Pérez, 1991].

De allí que "una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios" [Isuani, 1992: 115].

Esas inequidades tienen dos dimensiones. Por una parte la mencionada debilidad de las unidades estatales descentralizadas frente a la concentración económica, no les permite imponer una orientación en el sentido del interés general. Por otra parte, al quedar las sociedades locales libradas "a su propia suerte" se produce un "sálvese quien pueda" que, sobre la base de la inicial distribución desigual de los recursos (financieros, humanos, técnicos, etcétera), tenderá a consolidar esa desigualdad, permitiendo solamente a algunas pocas localidades transformar positivamente sus condiciones económicas y sociales. En suma, el riesgo es un vacío de solidaridad (a nivel nacional y regional) que fortalezca las tendencias negativas actuales.



⁹ Tal vez esto explique que una encuesta realizada en Chile muestra que una parte significativa de la población "preferiría volver a una prestación de servicios educacionales y de salud por parte del Estado Central" [Boisier, 1997: 12].

Si lo anterior es válido, en especial para las áreas de salud y educación, es menester observar qué sucede específicamente con las políticas de lucha contra la pobreza. Evaluando los fondos sociales y su articulación entre focalización y descentralización de las políticas sociales (en este caso aquellas que afectan directamente a los pobres), Ziccardi considera positivo delegar en los gobiernos locales la focalización de los esfuerzos financieros fiscales hacia los servicios básicos, en tanto otorga protagonismo al sector privado. No obstante, señala que la desconcentración de recursos sin una efectiva participación social puede contribuir a reforzar cacicazgos tradicionales o clientelismos locales. En tal sentido, parecería que el factor más importante está representado por la existencia de una organización social fuerte, no tanto por el tipo de trama estatal [CLACSO, 1996].

En suma, puede entenderse que los procesos que en la región han sido considerados como descentralización estatal, se caracterizan por cuatro rasgos fundamentales:

- a) El predominio de procesos de desconcentración más que propiamente descentralización, basados en gran medida en transferencias de tipo sectorial;
- b) La consecuente configuración de los gobiernos municipales como ejecutores de políticas definidas en los niveles superiores (central o intermedio);
- c) El crecimiento de las acciones municipales sin que se incremente correlativamente su capacidad de operación.
- d) El riesgo de debilitamiento de los gobiernos locales frente a las crecientes desigualdades sociales y territoriales.

4. LAS TRANSFORMACIONES DE LAS SOCIEDADES LOCALES

Como hemos mencionado, los gobiernos locales en la mayoría de los países de América Latina vienen haciéndose cargo "de hecho" de una creciente gama de cuestiones que hacen

referencia a la reproducción global de las sociedades locales.

Decimos *de hecho*, ya que por lo general se trata de la necesidad de asumir un "problema nuevo" o que no ha sido previsto en la modificación de las relaciones con los demás niveles estatales. En consecuencia, por lo general los municipios de la región deben enfrentar esos problemas en condiciones de debilidad. Más aún cuando deben relacionarse muchas veces con actores sociales y económicos sumamente poderosos, resultado de la presencia local de relaciones globales.

En términos muy generales, es posible afirmar que las sociedades locales están sufriendo dos tipos de cambios: por una parte, las transformaciones económicas producen una polarización que se manifiesta en el nivel local como incremento de la población en condiciones de pobreza; por la otra, los municipios deben hacerse cargo del enfrentamiento de crecientes necesidades sociales.

Podemos mencionar, rápidamente, las modificaciones económicas: la tendencia al predominio de las actividades basadas en la información y la comunicación, con una notable "desmaterialización" de la producción y el consiguiente cambio en el peso relativo de los sectores, la disminución de la industria y el crecimiento de los servicios. El impacto de la globalización ha sometido a las sociedades nacionales y locales a los vaivenes de la economía internacional.¹⁰

En términos generales ello ha significado, contradictoriamente, el crecimiento de las economías nacionales, en especial en los sectores "globalmente dinámicos" o vinculados al sector terciario y al comercio internacional y, a la vez, el peso cada vez mayor del desempleo y la pobreza, particularmente en las ciudades de la región.

Es así que las condiciones sociales en las ciudades de América Latina vienen deteriorándose. La pobreza ha dejado de ser un fenómeno predominantemente rural para pasar a ser urbano. El cuadro 5 muestra cómo a partir de mediados de los años ochenta se altera la distribución urbano-rural de la población pobre.

Esa modificación es parte del incremento de la población pobre en las ciudades de la

¹⁰ Recuérdese el efecto de las crisis regionales de México y de Asia, por ejemplo, en las economías nacionales y, por ende, en las ciudades de toda América Latina.

CUADRO 5. AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN URBANO/RURAL DE LA POBLACIÓN POBRE, 1970-1990

Año	MILES DE PERSONAS (a)			POR CIENTO		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1970	44.200	75.600	119.800	37	63	100
1980	62.900	73.800	135.900	46	54	100
1986	94.400	75.800	170.200	55	45	100
1990(b)	115.500	80.400	195.900	59	41	100

(a) Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye quienes viven en situación de indigencia; (b) Estimación para 19 países de la región.

Fuente: A. Rodríguez, 1994.

CUADRO 6: AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA EN ÁREAS URBANAS, 1970-1992

Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Venezuela
1970	5		35	12	38	15	20	28	10	20
1980	7		30(b)		36	16		35(b)	9(d)	18(d)
1986	12		34(c)	37(c)	36	21	28		14	25
1990		50(a)	39	34	35	22	34	45	12	33
1992		46		27	38	25	30		8	32

(a) 1987; (b) 1979; (c) 1987; (d) 1981.

Fuente: A. Rodríguez, 1994.

región. El cuadro 6 muestra la dimensión de esa presencia y su crecimiento para diez países latinoamericanos. Más allá de las diferencias que existen entre los casos, se observa no solamente el incremento relativo de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, sino el peso que esos hogares tienen dentro de la población urbana, aproximándose en algunos casos a la mitad.

La pobreza de la población es, en consecuencia, una constante en las ciudades latinoamericanas. Sus gobiernos locales deben producir satisfactores para quienes no cuentan con recursos. Crece la población que no únicamente no tiene recursos para contribuir a sustentar a los aparatos municipales y sus acciones, sino que le falta para resolver sus necesidades cotidianas fundamentales.

Esos procesos económicos y sociales se han dado de manera paralela a la recuperación

en gran parte de América Latina de las instituciones políticas de base democrática que, en la década anterior, habían sido sometidas a regímenes militares autoritarios y represivos.

Un primer efecto de ello fue la expansión de las demandas que, junto con la baja capacidad de respuestas locales, contribuyó al desarrollo de procesos de acumulación política basados en relaciones clientelares fundadas, predominantemente, en el uso del empleo público como un bien otorgado con carácter de subsidio. Algunos estudios de caso [Pírez, 1991] mostraron, por ejemplo en ciudades argentinas, cómo a fines de los años ochenta parecía llegarse a una suerte de límite en la incorporación del empleo municipal en ciudades intermedias como una manera (tal vez implícita) de contribuir a la reproducción de las economías locales deprimidas y de sustentar sistemas "tradicionales" de dominación local.

Ese subsidio parecía ser parte de un mecanismo más amplio de dominación que se integraba con las transferencias financieras federales hacia las provincias y de éstas hacia las municipalidades y, al mismo tiempo, se complementaba con apoyo político que, desde las redes clientelares locales, "subía" por la estructura del estado hacia el nivel federal (por ejemplo, votos en el Senado) [Pérez, 1990].

Las políticas de ajuste y reforma del estado (privatizaciones, desregulación y disminución del aparato estatal y su gasto) impusieron límites a un crecimiento del empleo público en carácter de subsidio. En la Argentina los intentos de reforma de los gobiernos provinciales debieron dejar de lado la disminución del empleo cuando comenzaron a producirse serias protestas locales en las capitales de las provincias menos desarrolladas. Las protestas parecieron significar el reclamo por la ruptura del "pacto de dominación": apoyo político durante muchos años a cambio de recursos para la subsistencia en economías regionales incapaces de hacerlo con base en las actividades privadas [Pérez, 1994].

Esas contradicciones han generado en muchos casos reacciones innovadoras. Los gobiernos locales se ven cada día presionados para hacerse cargo de una serie indeterminada de cuestiones que antes eran atendidas por otros niveles estatales o bien no se presentaban como objeto de demanda social ante el sector público. Deben hacerlo sobre la base de recursos limitados. De manera general, los municipios parecen haber tendido a privilegiar

la atención de la "problemática social", esto es de la pobreza. La información que para los municipios argentinos ofrece el cuadro 7 muestra que esos gobiernos locales destinan más de la mitad de sus recursos al "gasto social", y que esa participación ha venido creciendo hasta llegar a mediados de la década pasada a casi el sesenta por ciento. De la misma manera se ha debilitado, en forma agregada por cierto, el esfuerzo financiero destinado a apoyar a la infraestructura económica local.

5. LOS DESAFÍOS

El panorama presentado permite suponer que es posible, y a la vez necesario, plantearse los principales desafíos que deben enfrentar las sociedades locales y sus gobiernos en la región. Para ello, puede proponerse lo que podría llamarse un conjunto de tareas pendientes dentro de una perspectiva estratégica.

Como cuestión general, es posible afirmar que está aún pendiente el desarrollo de un proceso de descentralización como real fortalecimiento de los gobiernos locales. Mas allá de esa formulación, pueden identificarse sus principales componentes.

- Unir la autonomía política con la capacidad de resolver los problemas de la calidad de vida de la población y de producción de las actividades, generando condiciones de gobernanza (*governance*). La gobernanza a nivel local debe ser desarrollada en una estrecha relación con las condiciones materiales de la vida urbana,

CUADRO 7. ARGENTINA: ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL

Año	Gasto Total	Gasto Social	Función del Estado	Infraestructura Económica
1980	100	52,5	37,6	7,3
1985	100	58,2	35,7	6,1
1990	100	58,6	36,9	4,5
1994	100	59	38,3	4,7

Fuente: Elaboración con datos de H. Senado de la Nación, 1997.

tanto para la calidad de vida de la población cuanto para las condiciones de productividad de las actividades económicas. Parece necesario elaborar una estrategia de descentralización con metas en los niveles central-intermedio y local (capacitación, asistencia, etcétera).

- Asegurar un sistema integrado de distribución de los recursos estatales entre los diferentes niveles, con base en ingresos municipales propios vinculados a la dinámica económica local y transferencias con función redistributiva para compensar la natural desigualdad de los anteriores. Tal vez desarrollando mecanismos eficaces de recaudación local.

- En el nivel local parece necesario trabajar los mecanismos de representación política y su vinculación con los procesos de gestión. Sin dudas se muestra necesario revisar el papel de los concejos municipales, con base en un replanteo institucional y político, así como de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana más amplia. Los procesos concretos de descentralización, como fortalecimiento local, deberían contemplar actividades de capacitación para la ciudadanía local, los políticos y los funcionarios municipales.

- La actual debilidad municipal se hace evidente en la ausencia de sistemas locales de información que ofrezcan a los tomadores de decisiones (estatales y privados) bases confiables para el diseño de sus estrategias. Los procesos de descentralización deberían contribuir a modificar esta situación promoviendo sistemas integrados de información municipal y de producción de indicadores pertinentes para la toma de decisiones, el control de gestión y la transparencia ante la sociedad local.

- Algunas experiencias muestran que las debilidades municipales pueden compensarse, en parte al menos, con base en la asociación de los gobiernos locales. De allí que se debería contemplar y promover agrupaciones de municipios para el desarrollo con base en situaciones regionales. Esas asociaciones no deberían

limitarse a los territorios nacionales sino promoverse también entre municipios fronterizos y aun en territorios más amplios de acuerdo a los actuales procesos de integración regional que se dan en América Latina.

- Pero sobre todo, un verdadero fortalecimiento de los gobiernos locales debe significar su transformación en "actores públicos responsables" de sus respectivas sociedades locales. Para ello, y dadas las actuales condiciones sociales y económicas que deben enfrentar, así como la crisis de los instrumentos tradicionales para operar sobre las sociedades urbanas, debería desarrollarse una "actitud" de negociadores públicos con la finalidad de articular al conjunto de intereses privados (diferentes y contradictorios) con base en una orientación que tome en cuenta la calidad de vida local, la productividad, la redistribución de los bienes generados, el equilibrio ambiental y el desarrollo de relaciones democráticas.

- En el caso de los países federales no solamente no se debe ignorar el papel de los gobiernos intermedios, sino que éstos deberían ser tomados como la base para los procesos de fortalecimiento de la capacidad de acción local. Las mayores posibilidades de esos niveles los convierte en los principales instrumentos para la transformación de las dimensiones políticas (democratización y participación), económicas y sociales de los niveles locales. Esta aclaración es particularmente relevante en la medida en que suele olvidarse esta peculiaridad de los federalismos frente a la mucho mayor cantidad de casos de países unitarios. Así, el enfrentamiento de las desigualdades que se producen a nivel territorial puede tener, sobre la base de los niveles gubernamentales intermedios, un apoyo para el desarrollo de acciones comprensivas y para la representación a nivel nacional de las situaciones locales más debilitadas.



BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, SERGIO, 1997, "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90s", en *Revista Interamericana de Planificación*, 144, abril-junio.
- CLACSO, 1996, *La difícil reforma pendiente: rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil*, Relatoría final de Seminario, Buenos Aires, CLACSO.
- CEPAL, 1996, *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, Santiago de Chile.
- CORAIGIO, JOSÉ LUIS, 1997, "Descentralización, el día después...", en *Cuadernos de Pagnado*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN, 1977, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1977*, Buenos Aires.
- ISUANI, ERNESTO A., 1992, "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?", en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, núm. 125, Buenos Aires, abril-junio.
- PIREZ, PEDRO, 1990, "Desarrollo regional o subordinación: Gobiernos provinciales y municipales en Argentina", en E. Laurelli, y J. Lindemboim, *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Buenos Aires, Ed. CEUR-F.Ebert-SIAP.
- PIREZ, PEDRO, 1991, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano / IID-AL.
- PIREZ, PEDRO, 1994, "Gobernabilidad/gobernanza y pobreza en la ciudad (una película con final abierto)", en *Seminario regional "Pobreza urbana y gobernabilidad" del Global Urban Research Initiative*, Santiago de Chile, julio.
- PIREZ, PEDRO, 1998, "The management of urban services in the city of Buenos Aires", en *Environment and Urbanization*, vol. 10, núm. 2, octubre, London.
- PIREZ, P. Y H. CAO, 1999, "Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición", en *Seminario Fortalecimiento y Democratización de los Gobiernos Regionales*, julio, Santiago de Chile, CEPAL.
- PIREZ, PEDRO, NATALIA GITELMAN Y JULIETTE BONNAPÉ, en prensa, "Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la Ciudad de Buenos Aires. Los casos de la electricidad y el gas", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1999/4.
- REPETTO, FABIÁN, 1997, *Capacidad estatal y política frente a la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*, Tesis Doctoral, México, FLACSO México.
- RODRÍGUEZ, ALFREDO, COORD., 1994, *Informe final. Conferencia electrónica sobre descentralización en América Latina*, <<http://www.riadelc.org>>.
- RODRÍGUEZ, A. Y F. VELÁSQUEZ, editores, 1994, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ed. RUC.
- ROSENFELD, ALEX, 1994, *Los gobiernos locales en América Latina*, Quito, PGL-LAC.
- SASSEN, SARILA, 1994, *The Cities in a World Economy*, California, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- , 1997, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, Buenos Aires, enero-marzo.



* Doctor en ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Investigador y coordinador del Centro de Investigación y Desarrollo e Innovación Educativa de la Universidad Autónoma del Estado de México, Paseo Tollocan 1402, Ciudad Universitaria, Toluca, Méx. Teléfono y telefax: 01 (72) 14-3660. Correo-e: rpf@coatepec.uaemex.mx.

EL PENSAMIENTO SOCIOLÓGICO LATINOAMERICANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: REFLEXIÓN SOBRE SU CONTENIDO, PROBLEMAS Y TENDENCIAS RECIENTES¹

RENÉ PEDROZA*

Es profundamente injusto encasillar las actitudes humanas —con todas sus variedades y todos sus matices— en dos conceptos genéricos y polémicos como son «apocalípticos» e «integrados».

Umberto Eco

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de América Latina, necesariamente inacabado, es por otro lado imprescindible ante la persistencia de la dependencia y la desigualdad social. La globalización y el neoliberalismo, como etapa posterior al desarrollismo, promovieron el crecimiento del desequilibrio económico entre las naciones, mientras que los problemas estructurales padecidos se observan en distintos aspectos, entre otros: industria, educación, ciencia, tecnología y empleo.

La comprensión de la problemática social exige retomar a América Latina como objeto de investigación. El propósito del presente artículo es precisamente recordar los aportes del pensamiento sociológico desde la etapa desarrollista hasta la tendencia dibujada en este nuevo milenio,² con la idea de provocar el debate entre los aportes recientes del pensamiento crítico.

El artículo organiza su exposición en seis apartados: el primero expone el contexto del pensamiento social latinoamericano; el segundo reseña el pensamiento sociológico que aprehendió a América Latina como objeto de reflexión; el tercero confronta las dos tradiciones (desarrollismo y dependentismo); el cuarto

The article is about the sociologic Latin America thought development. The thesis is that first of all the presence of social problems such as: disagreement, poverty, dependency and so forth, it is necessary don't abandon to Latin America as object of investigation. The disciplinary approaches that have studied to the latin american reality, in the last fifty years have been different, between them are those of the theory of dependency and others about Economic Comission for Latin America. In this article it is known of these two paradigms. It is mentioned besides the new themes which are analized practicing the neoliberalism politics which appears in the context about all over the world. The conclusion is that the discussion it isn't finished, although it is necessary to make it function all over against neoconserved and right ideas, meantime it's convenient to continue with the geometrical world division.

Key words: Latin America, sociologic thought, development, dependency.

abunda en la especificidad del paradigma desarrollista; el quinto profundiza en las particularidades del paradigma del marxismo latinoamericano, y en el sexto se dibujan las tendencias actuales.

2. LA TRADICIÓN DEL PENSAMIENTO SOCIAL LATINOAMERICANO

La historia de América Latina en los últimos cincuenta años se caracteriza por las recurrentes crisis en los ámbitos económico, político, social, educativo y cultural. Las condiciones materiales de existencia de la población se vinculan, directamente, a las políticas gubernamenta-

les implementadas: de la propuesta de industrialización a la promesa neoliberal.

La resistencia de las clases menos favorecidas por la racionalidad capitalista del Estado latinoamericano, en el período de 1950 a los umbrales del siglo XXI, se ha manifestado a través de diversos movimientos: revolucionario, reformista, democrático y civil. Pese a la diferencia del signo político de los movimientos, la demanda es unívoca: aumento del nivel de vida, superación

¹ Quiero manifestar mi agradecimiento público a los colegas que amablemente revisaron el manuscrito. Sus observaciones críticas y sugerencias contribuyeron a que el artículo adquiriera claridad y pertinencia; ello no los hace cómplices de las imperfecciones que pudieran surgir en el texto; el único responsable es el autor.

² El modelo latinoamericano se conformó a partir del papel que desempeñó el Estado en la configuración de las sociedades latinoamericanas. La creación del modelo latinoamericano pasó por distintas etapas, según Cavarozzi (1999): oligárquica, nacional-popular y desarrollista. A éstas es necesario agregar una más: globalización y neoliberalismo.

de las desigualdades económicas, apertura al empleo, participación política, engrandecimiento cultural y acceso a la educación.

La dependencia económica de las naciones latinoamericanas, aunque con desigual comportamiento, crece ante la paradoja entre el decir y el hacer de las políticas públicas. Aquellas esferas que son estratégicas para el desarrollo y el crecimiento económico son escasamente apoyadas, y no son atendidas conforme a la demanda social: existen limitaciones en ciencia y tecnología, educación y en la industria de bienes de capital...

La problemática, aún no resuelta, de la dependencia requiere de la continuidad de pensar a América Latina como objeto teórico, porque la persistencia de la desigualdad y la pobreza es mal endémico de la sociedad latinoamericana en este principio de siglo.

El pensamiento social que estudió la realidad latinoamericana en la segunda mitad del siglo pasado aportó importante capital teórico para el análisis. Los autores de ese pensamiento social provienen de distintos campos del conocimiento: arte, periodismo, política, etcétera, integran una larga lista: José Carlos Mariátegui, Jorge Basadre, César Vallejo, Silva Herzog, Luis Aragón, Diego Rivera, Alfredo Siqueiros, Víctor Raúl Haya de la Torre, Sergio Bagú, Aníbal Ponce, José Revueltas, Pablo González Casanova, Octavio Ianni, Arnaldo Córdoba, entre otros.

Los distintos aportes teóricos contribuyeron de manera distinta a la comprensión de la problemática latinoamericana. Dentro de la diversidad se crearon dos tradiciones: teoría del desarrollo y teoría de la dependencia. No todos los aportes necesariamente coincidieron con una u otra de esas propuestas conceptuales. Lo cierto es que son valioso el bagaje intelectual de América Latina; sin embargo, no tuvieron la trascendencia ni

del estructuralismo de la CEPAL, ni del funcionalismo del ILPES o del marxismo de la dependencia.

En este contexto, de la persistencia de la dependencia y los avances conceptuales logrados por el pensamiento social, resulta imprescindible continuar la labor de tomar a América Latina como objeto teórico, porque los países que integran a la región latinoamericana, pese a sus singularidades, comparten historia y expectativas de desarrollo y crecimiento.

Quizá —para más de un lector— parezca repetitivo o una necesidad estudiar la historia del pensamiento latinoamericano; o bien un trabajo que no requiere originalidad. Sin embargo, las políticas gubernamentales de corte racionalista prevalecen, se necesitan recuperar los orígenes y desarrollo del pensamiento social por una doble razón: para reflexionar críticamente acerca del *status quo* y para acrecentar el marco categorial de las ciencias sociales. Diversos autores, representativos del pensamiento social latinoamericano, últimamente siguen produciendo marcos conceptuales de explicación: Ianni [1996], Amin [1991], Anderson [1992], Frank [1990], Wallerstein [1996] y Garretón [1999].

Los recientes aportes teóricos contribuyen a la comprensión de temas sustanciales de la sociedad: democracia, gobernabilidad, género, sociedad civil, pluralismo étnico, derechos humanos, medio ambiente, universidad, etcétera. En este sentido, el artículo es un pretexto para el debate y se pretende contribuir en el ámbito académico a refuncionalizar a América Latina como objeto teórico.

3. AMÉRICA LATINA COMO PROBLEMA TEÓRICO DEL PENSAMIENTO SOCIOLOGICO

El pensamiento sociológico latinoamericano contemporáneo inició su desarrollo a fines de los años cuarenta e inicios de los años cincuenta. Nació en el contexto de las relaciones de intercambio desigual caracterizado por la pobreza, el estancamiento, atraso, y la dependencia económica, social, cultural, política y tecnológica. Por lo anterior, el pensamiento sociológico latinoamericano se vinculó, desde su origen, a los grandes problemas



de la sociedad latinoamericana: modo de vida y sentido social del desarrollo.

Los problemas derivados de la dependencia, en el contexto internacional de las desigualdades entre naciones, motivaron la búsqueda de explicaciones en torno a las particularidades de desarrollo de América Latina.

El estudio teórico que se elaboró de Latinoamérica asumió responsabilidad y compromiso social, y representó una doble relación: ideológica y metodológica. ¿Qué tipo de América Latina debía existir? y ¿cómo se debía plantear teóricamente ese saber?

La noción de desarrollo capitalista en América Latina motivó explicaciones desde su sentido prospectivo y del método analítico aplicado en el examen de lo proyectado. La admisión de un sentido y de un método significó asumir cierta posición teórica.

El pensamiento sociológico planteó como problema teórico a América Latina alrededor del significado de los anhelos de reafirmación en la independencia política y de crecimiento económico: se alude a la brecha entre desarrollo y subdesarrollo y/o de las relaciones de subordinación entre naciones formalmente independientes.

Las vertientes explicativas definieron estrategias distintas: el estructural-funcionalismo propugnó por la idea de mejorar a partir de la elaboración de un programa de desarrollo dentro de la estructura social y política que existía; y el marxismo apoyó el argumento de la dialéctica de la dependencia y proponía la transformación de las estructuras económicas y políticas existentes.

4. LAS DOS EXCEPCIONES TEÓRICAS DEL PENSAMIENTO SOCIOLÓGICO

Intentar elaborar una historia del pensamiento sociológico latinoamericano a través de la continuación de paradigmas es partir de un supuesto deseado, pero alejado de la realidad histórica. No todos los análisis teóricos realizados acerca de Latinoamérica durante el período de la industrialización endógena tuvieron una trascendencia global como la lograda por las dos excepciones: paradigma del desarrollo

y paradigma de la dependencia [Marlucelli y Svampa, 1993].²

"No ha habido otro momento que se equipare a éste, por la cantidad de autores de primera línea y por la cantidad de sus propuestas, cualquiera que sea la corriente teórica en la que trabajen. Esto es particularmente relevante si al nombre de Raúl Prebisch se agregan los de Celso Furtado, Aníbal Pinto y José Medina Echeverría desde la CEPAL; Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz en IUPERJ; de Gino Germani desde las teorías de la modernización y el funcionalismo; de André Gunder Frank, en una situación de tránsito hacia el marxismo; de Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra, Tomas Vasconi y Ruy Mauro Marini desde el marxismo; de Francisco Weffort, Pablo González Casanova, Rodolfo Stavenhagen, Carlos Sempat Assadourian, Sergio Bagú, desde la sociología y la historiografía, y de Agustín Cueva, que con su trabajo *El desarrollo del capitalismo en América Latina* [1977], escrito en la segunda mitad de los años setenta, cierra este período" [Osorio, 1995: 46].

A los elementos sociales significativos que acompañaron a la fase de logro excepcional de productividad teórica, Osorio [1995] los identifica en cuatro factores: la vinculación con los problemas de la región, la idea de proyecto de nación, la confrontación ideológica del proyecto de nación y el desarrollo intelectual interdisciplinario. A éstos hay que agregar la doble persistencia: una, en la búsqueda de la conciencia; y otra, en la utopía como intencionalidad de construir una estructura social diferente.

Los temas centrales en las tres décadas mencionadas fueron: desarrollo, dependencia, revolución y reforma. Estos temas se estudiaron con base en los presupuestos del estructuralismo-funcionalismo y del marxismo.

En los años 80 se percibió un cambio en la temática. La atención giró en torno los problemas de los movimientos sociales, la democracia, la gobernabilidad, la sociedad civil, la globalización, la cultura, etcétera. En el estudio

² Por lo que aquí se reflexiona: primero, en las dos excepciones, y después en las tendencias que sigue el pensamiento sociológico latinoamericano.

de estos temas concurren diferentes pensadores: Sartori [1989], Bobbio [1989], O'Donnell y Schmitter [1988], Borón [1993], Frank y Fuentes [1990], Crozier [1977], Lechner [1990].

A pesar de la pluralidad de aportes, se dice que éstos no han constituido un nuevo paradigma teórico para América Latina, por lo que se prefiere hablar solamente de diversidad de teorías y de tendencias temáticas de los nuevos sociólogos latinoamericanos [Martucelli y Svampa, 1993; Osorio, 1995].

5. EL PARADIGMA DEL DESARROLLISMO

5.1. EL SURGIMIENTO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)

El tema del desarrollo se planteó como asunto obligado a partir de la posguerra: se habló de la institucionalización de un nuevo orden internacional, por parte de los vencedores, ante los resultados catastróficos de las guerras mundiales que arrojaron serios problemas de desequilibrio económico-social: depresión, desempleo, inflación y pobreza.

"...la guerra, el desempleo, la miseria, la discriminación racial, las desigualdades políticas, económicas y sociales. Tanto en la primera Declaración Interaliada de 1941, como en la Carta del Atlántico, del mismo año, se expresa que las potencias designatarias consideran que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y, por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permitan alcanzar esos objetivos una vez finalizada la guerra. Dichos propósitos fueron reafirmados en la Declaración de las Naciones Unidas en 1942" [Sunkel y Paz, 1970: 17].

Las primeras acciones del nuevo orden capitalista se orientaron a la creación de organismos

internacionales⁴ tendientes a regular la actividad económica y social. Las tareas básicas planteadas fueron la reconstrucción de los territorios; la reorganización económica, comercial y financiera; la promoción de los niveles de vida (alimentación, educación y salud), y el impulso a la legitimidad jurídica de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En América Latina se plantearon expectativas —ante la influencia de los organismos internacionales— de desarrollo económico frente al deterioro de las relaciones de intercambio: caída de los precios de los productos primarios de exportación y en las limitaciones en las importaciones de bienes de capital.

"La influencia de la presión ejercida por los países latinoamericanos en el sentido que una de las tareas permanentes y fundamentales de las Naciones Unidas debía ser el desarrollo económico de las zonas atrasadas del mundo, se transparenta, aunque en forma atenuada, en las resoluciones que dieron vida a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas" [Sunkel y Paz, 1970: 20].

La idea de desarrollo económico fue el eje conductor para que en 1946 se crearan las Comisiones Económicas para Europa, Asia y el Lejano Oriente, y en 1948, la de América Latina (CEPAL). Desde el momento inicial de la fundación de la CEPAL se delimitaron, con claridad, sus tareas: "...la Comisión dedicará especialmente sus actividades al estudio y a la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina..." [Sunkel y Paz, 1970: 21. Subrayado propio].

La CEPAL, a diferencia de las otras comisiones económicas, fue la única que asumió con rigor teórico el estudio de los problemas estructurales del atraso de la región y planteó soluciones fundamentadas en la interdisciplinariedad de las ciencias sociales (economía, sociología y política).

5.2. LOS APORTES DE LA CEPAL

El teórico que más influyó en el diseño de la teoría del subdesarrollo fue el argentino Raúl Prebisch.⁵ Él contribuyó a delinear los aportes

⁴ Como el Fondo Monetario Internacional (FMI), El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y el Desarrollo Rural, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se asocian a las Naciones Unidas.

teóricos de la *generación cepalina*. Entre sus aportes se hallan los siguientes:

a) En la teoría económica: la concepción del sistema centro-periferia, la teoría del deterioro de los términos de intercambio, la interpretación del proceso de industrialización, la teoría de la inflación, el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo;

b) En las políticas de desarrollo: la planificación del desarrollo, el seguimiento de la industrialización y el papel del Estado;

c) En las políticas de las relaciones económicas internacionales: la integración de Latinoamérica, la protección del mercado interno, el financiamiento externo, la exportación de manufacturas y el cambio técnico;

d) En la política agraria: la reforma agraria y el desarrollo e investigación, y

e) En las políticas complementarias: política social, laboral, de ingreso y de corto plazo; política activa de empleo; política antinflacionaria y políticas al sector social [Rodríguez, 1980].

El Informe de 1949 elaborado por Prebisch se constituyó en un documento central del pensamiento de la CEPAL. Este autor latinoamericano influyó notablemente en las directrices de la teoría del subdesarrollo; por ello, cuando se habla de la CEPAL es obligado hacer un repaso mínimo acerca de la biografía intelectual de Prebisch.

El escrito autobiográfico que publicó Prebisch en 1987 describe las cinco etapas del desarrollo de su pensamiento:

1ª Etapa. Tiempos para la reflexión teórica.

2ª Etapa. Tiempos fecundos (ingreso a la CEPAL). Plantea la problemática acerca de la naturaleza, causa y dinámica de la desigualdad; produce distintas tesis: a) Que América Latina forma parte de un sistema de relaciones denominado centro-periferia; b) Crítica al patrón de desarrollo basado en la industrialización, y c) La política de sustitución de importaciones estimulada por una política de protección moderada y selectiva.

3ª Etapa. Tiempos de ajustes personales (salida de la CEPAL e ingreso a la UNCTAD). Revisa sus planteamientos en torno del patrón propuesto de desarrollo y de los límites teóricos de la inflación y de la distribución del ingreso.

4ª Etapa. Tiempos de interrupción y de nuevas responsabilidades. Se ocupa de los problemas de cooperación internacional, y 5ª Etapa. Los últimos tiempos. Fue el momento de *exploración* teórica y de balance:

"Llegué a la conclusión de que, para empezar a construir un sistema, era necesario llevar la perspectiva más allá de la mera teoría económica. En efecto, los factores económicos no pueden separarse de la estructura social..." [Prebisch, 1987: 349].

Estudió temas que son puente con el pasado reciente, los años noventa: democracia, relación entre liberalismo económico y liberalismo político, y relación socialismo-liberalismo:

"Se requiere el socialismo para asegurar el uso social del excedente. La tasa de acumulación de capital y la corrección de las grandes disparidades sociales debieran someterse a la decisión colectiva, estableciendo un nuevo régimen institucional, político y económico, para tal efecto. Por su parte, el liberalismo económico es necesario por cuanto deben dejarse en manos del mercado las decisiones individuales de producción y consumo" [Prebisch, 1987: 352].

La CEPAL —al igual que las otras comisiones regionales— fue pensada por los países centrales como la instancia de donde se elaboraría y difundiría la teoría del desarrollo; sin embargo, ésta no sólo se queda ahí, sino que avanza en el sentido de ser la que plantea la posibilidad de una historia propia de América Latina. La CEPAL incorporó en la elaboración de sus argumentaciones a las ciencias sociales, es por ello, que se habla del pensamiento social de Latinoamérica como actividad institucional y profesional. Determinó una manera peculiar de plantear los problemas del desarrollo desde la economía, la política, la historia y la sociología.



⁵ Otros teóricos de la *casa fuerte* son: Celso Furtado (brasileño), Aníbal Pinto (chileno) y José Medina Echavarría (español), y a ellos se agregan Aldo Ferrer (argentino) y Víctor Urquidí (mexicano).

6. EL PARADIGMA DE LA DEPENDENCIA

6.1. CRISIS LATINOAMERICANA Y SURGIMIENTO DEL PARADIGMA DE LA DEPENDENCIA

A lo largo de las décadas de 1950 y de 1960 aparecieron en Latinoamérica nuevos componentes sociales: crecimiento de la clase media, el movimiento campesino organizado, marginalidad, reducción de expectativas en el empleo y movimientos revolucionarios.⁶ Todo esto confluyó en la crisis estructural: quedaron al descubierto las debilidades de la teoría del subdesarrollo.

"...tras una década de expansión, la economía latinoamericana desemboca, en los años 60, en la crisis sociopolítica y estancamiento económico, poniendo al desnudo las características perversas que había asumido la industrialización. Ello no podría dejar de repercutir hondamente en los círculos cepalinos, dando lugar a una crisis teórica de amplias proporciones" [Marini, 1994: 145].

La Revolución Cubana fue el parteaguas para el cambio de reflexión acerca de América Latina como objeto teórico. No se trataba ahora de llevar el subdesarrollo al desarrollo vía la industrialización, sino de ver que las relaciones de subordinación y dependencia eran resultado del proceso histórico de la división internacional del trabajo. Los temas recurrentes de actualidad, en aquellos años, fueron: dependencia, reforma y revolución. En este contexto nace el paradigma de la dependencia.⁷

6.2. ALGUNOS APORTES DEL PARADIGMA DE LA DEPENDENCIA⁸

La teoría de la dependencia apareció como crítica a la teoría del subdesarrollo. Se la identifican

dos momentos con base en sus fundamentos teóricos:

a) Un primer momento: que bien pudiera llamarse de transición. Aquí, por un lado se perciben las influencias de las nociones de la CEPAL; y por el otro, se inicia con la adopción del marxismo,⁹ y

b) Un segundo momento: que pudiera nombrarse como de crítica y consolidación. Es el tiempo de elaboración de un marco interpretativo propio: superar vestigios del marco conceptual del estructuralismo de la CEPAL y se elabora la teoría marxista de la dependencia. Así lo reconoció Mauro Marini [1990]:

"La teoría de la dependencia se agota, a mi modo de ver, como corriente del pensamiento un tanto ecléctica que incorporaba instrumentos marxistas, funcional desarrollistas y estructuralistas. De manera más o menos ecléctica ella va agotando su capacidad explicativa y abre un camino nuevo para su desarrollo que sería el desarrollo de la teoría marxista de la dependencia. O sea, eliminando esos residuos funcional-desarrollistas, estructuralistas, etcétera, que habían estado mezclados en su desarrollo y dificultaban su avance" [Marini, 1990: 54].

La teoría marxista de la dependencia contribuyó a cubrir la ausencia de análisis desde el enfoque de la economía política acerca de la realidad de América Latina y a poner orden en la adopción del marxismo que padecía de desviaciones hacia el dogmatismo o al eclecticismo. Con este propósito la teoría de la dependencia llega a las siguientes tesis:

a) La dependencia se define con base en la dinámica de integración al mercado mundial: "es una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia" [Marini, 1973: 18];

b) El secreto del intercambio desigual se halla en la superexplotación del trabajo. Frente a la incapacidad de Latinoamérica en el nivel de las relaciones de mercado para frenar la transferencia de valor que exige el intercambio desigual, se opta por la compensación en

⁶ Al inicio de los años 50, la revolución guatemalteca y la boliviana y en los años posteriores, el triunfo de Getulio Vargas de Brasil y la caída de Juan Domingo Perón, así como hasta la Revolución Cubana en 1959.

⁷ Algunos de los principales teóricos de la dependencia fueron Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra y Roy Mauro Marini.

⁸ En este paradigma participan diversos enfoques y niveles de concreción, por lo que este apartado se limita a señalar ciertos aportes de la llamada teoría marxista de la dependencia enunciada por Roy Mauro Marini en *Disolviendo de la dependencia* [1973].

⁹ Aquí destacan los trabajos de Anibal Pinto y Celso Furtado.

el ámbito de la producción a través del mecanismo de la superexplotación: el fondo necesario de consumo del obrero se reduce;

c) El proceso de industrialización responde, más que a las necesidades de crecimiento interno, a las exigencias de una demanda de los países avanzados, y

d) La plusvalía es lo que subyace en la superexplotación del trabajo: "El fundamento de la dependencia es así la superexplotación, en tanto explica la forma fundamental de producción de plusvalía, y da cuenta de por qué el aparato productivo y la esfera de la circulación tienden a caminar desligados, reproduciendo un capitalismo que extrema las contradicciones inherentes al modo de producción capitalista" [Osorio, 1995: 66].

6.3. CRISIS DEL DEPENDENTISMO¹⁰

Se visualizan, al menos, dos tendencias explicativas respecto a la crisis de la teoría marxista de la dependencia y acerca de la pluralidad de los nuevos temas: moral y analítica. La primera reposa en el nivel de la superficialidad, pone el acento en la denuncia del abandono e ingratitud por parte de los nuevos sociólogos hacia el gran paradigma. La segunda aborda cuestiones relativas a las bases en que se construye el conocimiento y a la manera en que se piensan los problemas latinoamericanos.

En la vertiente analítica se citan los trabajos de Zemelman [1994] y los de Yocelovsky [1994]: a) Hugo Zemelman. Se sitúa en la discusión epistemológica. El cuestionamiento lo dirige al problema de lo que hay detrás del descarte de teorías. Tomando como ejemplo a la teoría marxista de la dependencia, señala que al descartar a la teoría de la dependencia no se descarta a ésta, ya que en toda teoría hay errores y aciertos; a cambio lo que se descarta es al paradigma del pensamiento dialéctico. Si esto es así, surge la cuestión: ¿Por qué se descartó al paradigma del pensamiento dialéctico? Zemelman alude en este sentido a la ontologización positivista que se hizo de la dialéctica en América Latina. La dialéctica se transformó en la realidad misma: concreción metodológica e ideológica.

"...el paradigma del pensamiento dialéctico nunca llegó realmente a ser un método de investigación. Y aquí en América Latina especialmente, si se tomó como método. Incluso en algunos casos se trató de hacer investigación. Pero al examinar esos trabajos se aprecia que son híbridos. Son híbridos en el sentido de que invocan principios o categorías generales provenientes del paradigma del pensamiento dialéctico pero, en su forma de operar en el plano concreto de la investigación, son totalmente funcionalistas. Lo que en verdad encontramos en el mejor de los casos es una investigación marxista funcional..." [Zemelman, 1994: 278].

Las razones de la crisis del marxismo latinoamericano de corte funcionalista son tres: la identificación del discurso teórico con la ideología, la dogmatización de lo híbrido de la dialéctica como método y el mecanicismo histórico.

b) Ricardo Yocelovsky. Señala que la crisis de paradigmas en Latinoamérica, más allá del ajuste de cuentas, es algo pendiente por aclarar. Y es algo que en gran medida tiene que ver con los compromisos ideológicos que se asumieron y con lo ocurrido propiamente en el pensamiento latinoamericano:

"Los paradigmas no están todos en crisis al mismo tiempo; difícilmente uno podría decir que la ciencia social que se practica hoy en día en América Latina no tiene paradigmas. ¿Qué es lo que pasa? Que si los paradigmas habían en buena parte coincidido con posiciones ideológicas, en la derrota de la posición ideológica, de la lucha política, también se fue el paradigma para el campo de las ciencias sociales, y el ganador en la lucha ideológica ha impuesto un paradigma que tiene características estructurales sumamente distintas de los anteriores (...). La explicación tiene que ver con las derrotas políticas, pero eso es sólo una parte. La otra parte tiene que ver con lo ocurrido con el



¹⁰ Este inciso se elabora con base a las exposiciones de Hugo Zemelman [1994] y de Ricardo Yocelovsky [1994].



pensamiento latinoamericano en medio de esas derrotas políticas* [Yucelevsky, 1994: 293-294].

El problema de la crisis del dependientismo, más que situarlo en un nivel epistemológico, según Yucelevsky, hay que ubicarlo en la forma de plantear problemas y soluciones para América Latina por parte de los pensadores dependientistas.

Las causas no son sólo estructurales, sino también de los sujetos que piensan y se organizan de tal o cual forma, y que generan explicaciones teóricas de las cuales son exclusivamente responsables.

7. LAS TENDENCIAS RECIENTES¹¹

América Latina entró a otra dinámica social a fines de los años setenta e inicios de los años ochenta:¹² aparecen una serie de movilizaciones y procesos de formación de identidades colectivas de los movimientos asociados a los cambios estructurales de industrialización-urbanización, y a la modernización que se avecinaba.

Los paradigmas desarrollista y dependientista evidenciaron sus límites para estudiar las nuevas problemáticas. Los ejes de discusión se pluralizaron: identidad, democracia, movimientos sociales, participación y gestión política, gobernabilidad, modernidad, posmodernidad, neoliberalismo, etcétera.

"En los años 80, estos cuerpos teóricos —los mencionados arriba— entran en crisis al no poder dar cuenta de las nuevas formas observadas de acción colectiva a nivel popular, al desarrollarse formas de acción que no podían entenderse ni como resultado de hito entre valores y normas establecidas y posibilidades de realización (ya que parecían más bien expresar nuevos valores), ni tampoco como expresión de

agrupaciones clasistas (ya que no involucran nuevos valores), ni tampoco como expresión de agrupaciones colectivas no involucraban sólo a los actores tradicionales, obreros y campesinos: aparecían en escena los pobladores, las mujeres, los jóvenes, los movimientos regionales y otros, todos ellos nuevos actores sin una ubicación clara según la lógica de las estructuras. ¿Cómo dar cuenta de todo ello? La reflexión poco a poco fue desplazándose del énfasis en la definición ex - ante de los sujetos, hacia los procesos de construcción de sus identidades como tales" [Tanaka, 1994: 558].

En el intento de explicar esta nueva situación, se ha dado lo que algunos llaman¹³ el descarte o abandono de la teoría marxista de la dependencia. La situación es más compleja: el abandono no responde a una cuestión voluntarista o de rendición al compromiso social, sino más bien en intentar replantear los problemas y también las soluciones propuestas para América Latina que no necesariamente signifique dejar al margen a las grandes entidades: Estado, clase social y/o modo de producción.

Asistimos —en estos tiempos de globalización, con orientación neoliberal— a un momento distinto para el pensamiento sociológico latinoamericano. El contexto de la globalización está caracterizado por la hibridación cultural [García, 1989], que permea tanto a los propios sociólogos que piensan en Latinoamérica, como a los ejes temáticos de su objeto teórico.

El pensamiento latinoamericano se confronta con la reinvencción de los lazos sociales. Las categorías fundamentales, pensadas desde la estructura, como clase, ideología, estrato, religión, raza y género, no son suficientes para dar cuenta por sí solas del estado actual de la sociedad. Es sugerente el diálogo entre las distintas explicaciones acerca de América Latina, sin embargo, puede conducir a un entendimiento de sordos. Se trata, entonces, de dialogar con el objeto de indagación en su construcción para reinventar la explicación de los lazos sociales.

En el sentido epistemológico, para el pensamiento latinoamericano significa entablar una relación dialógica entre los distintos aportes recientes en las ciencias sociales con el fin de

¹¹ En este punto no se pretenden recuperar las distintas orientaciones teóricas, ni tampoco indagar sobre los distintos ejes temáticos; solamente expongo algunas consideraciones acerca del debate que sugiere el quehacer actual de la sociología en América Latina.

¹² Extendida hasta los años 90, la visión paradigmática que se aceptaba como dominante en los nuevos cambios es la neoliberal.

¹³ Osorio [1995], Zemelman [1994] y Yucelevsky [1994].

comprender la coexistencia entre lo global y lo local, y entre la heterogeneidad y la tendencia.

Repensar a América Latina como problema teórico exige el camino epistemológico: evitar las trampas del reduccionismo de la monoidentidad a partir de no considerar simplemente a los indicadores sociales del bienestar y del crecimiento económico. Refiriéndose a esta problemática en el campo de la cultura, García Canclini [1989] señala:

"Me pregunto si en el desplazamiento de las monoidentidades nacionales a la multiculturalidad global, el fundamentalismo no intenta sobrevivir ahora como latinoamericanismo. Siguen existiendo, como dijimos, movimientos étnicos y nacionalistas en la política que pretenden justificarse como patrimonios nacionales y simbólicos supuestamente distintivos. Pero me parece que la operación que ha logrado más verosimilitud es el fundamentalismo macondista: congela lo latinoamericano como santuario de la naturaleza premoderna y sublima a este continente como el lugar en el que la violencia social es hechizada por los afectos. Reúne textos de países muy diversos, desde los de Carpentier hasta los de García Márquez, los de Vargas Llosa a los de Isabel Allende y Laura Esquivel, y los encarrila en un solo paradigma de recepción, que es también un solo modo de situar la heterogeneidad de América Latina en la globalización cultural.

"La intermediación del mercado y de gran parte de la crítica, al dar consistencia a la exaltación de irracionalismo como supuesta esencia de lo latinoamericano, contribuyen hoy a que las fijaciones fundamentalistas de la identidad sigan oponiéndose a las lecturas constructivistas de la multiculturalidad e ignore su carácter imaginado, polifónico e híbrido" [García, 1989: 94].

En el pensamiento sociológico latinoamericano, el fundamentalismo está presente —al que hace alusión García Canclini— cuando se reduce la historia de este pensamiento a una cuestión de guerra de posiciones entre la sociología crítica y sociología conservadora [Osorio, 1995]. En esta dirección parecen existir más dosis de fundamentalismo que una intención de realizar una lectura constructivista

de América Latina. Se requiere aclarar las paradojas de la modernidad-posmodernidad¹⁴ en la región.

"Aquellas realidades ominosas que daban fuerza al discurso de los apocalípticos —marxismo dependientista— están más candentes que nunca y, paradójicamente, el discurso que las invoca suena poco actualizado. Esto puede tener mil explicaciones, pero una cosa parece irrefutable y sintomática: que mientras la confusión es asumida con displacencia creciente, la miseria sube su temperatura" [Hopenhayn, 1994: 60].

"...Respecto de la matriz guevarista, obrerista, fanonista: ¿Quién puede arrojar ahora sueltamente en la proclama de la acción anti-colonial, antimperalista, antiburguesa, sabiendo que estos modelos de lucha consecuente resultan apenas cinematográficos?" [Hopenhayn, 1994: 66].

"...nunca antes hubo, mayor concurrencia de opciones de integración (vía la revolución de las comunicaciones, ampliación de mercados, interconexión global, intercambio cultural), y nunca antes hubo tampoco, mayor desintegración: llámese crisis del desarrollo, frustración de expectativas de movilidad social, brechas de productividad, atomización con desmovilización de masas, pérdida de referentes colectivos o desdibujamiento del futuro..." [Hopenhayn, 1994: 61].

La paradoja de *ni apocalípticos ni integrados* formula dos problemas fundamentales para el presente de América Latina: globalización y orientación política neoliberal del modo de globalizarnos.

En el sentido cultural y tecnológico, la globalización tiene que ver con el cambio e intensificación de los intercambios sociales a partir principalmente del desarrollo de las tecnológicas de alto nivel [Kenneth, 1992]. Aparece la cuestión de los significados que produce la globalización:

¹⁴ Sin pretender ahondar en ésta, es importante ofrecer una mínima caracterización de ella. Al parecer, destaca el hecho de que tendemos a una sociedad telemática (comunicación generalizada), que ofrece consensos culturales diversos hacia los *new media*. Es una sociedad que se muestra constantemente más compleja y caótica. La racionalidad de los sujetos centrada en la historia se diluye ante la pluralidad de *Weltanschauungen* (visiones del mundo), lo cual va acompañado del desinterés y abandono de los marcos teóricos emancipatorios [Vattimo, 1990; Lyotard, 1986].

"Las técnicas de la velocidad y los medios audiovisuales representan un nuevo estadio de los equipamientos colectivos y de la vida urbana. Estos son dispositivos que producen ciudad, *producen sociedad*." [Piccini, 1995: 26. *Cursivas propias*].

La pregunta es: ¿Qué tipo de ciudadano produce la globalización en las sociedades de América Latina?

El modelo político neoliberal como forma de globalizar a Latinoamérica representa para el pensamiento sociológico el estudio de los resultados adversos para los grandes sectores sociales. El debate es económico y político. Las interrogantes son: "... ¿si el estilo neoliberal de globalizarnos es el único, o el más satisfactorio para efectuar la reestructuración transnacional de las sociedades? —y ¿qué otras posibles perspectivas existen hoy?" [García, 1995: 18].

La globalización y el neoliberalismo son problemas que se presentan para la exposición como separados, sin embargo, el pensamiento sociológico que piense sobre América Latina tiene que asumir el reto de buscar explicaciones que contengan la doble problemática. Se puede decir que ya existe este tipo de esfuerzo

en los estudios acerca del consumo cultural [García, 1995]: "...en América Latina la experiencia de los movimientos sociales está llevando a redefinir lo que se entiende por ciudadano, no sólo en relación con los derechos a la igualdad sino también con los derechos a la diferencia" [García, 1995: 20].

La redefinición alcanza al concepto de democracia: no es sólo asunto

político de reglas abstractas y de reclamos económicos, sino también de intersubjetividad e individuación en la coexistencia dialógica de la diferencia [Díaz-Diocaretz, 1993].

La discusión está puesta en la idea de la redefinición del quehacer del pensamiento reflexivo que piensa una nueva realidad social con distintos elementos: tecnologías de la saturación de lo social y la colonización del yo; de mayor dinamismo y cambios sistemáticos de los modelos y mecanismos de información; crisis o debilidades del modelo de desarrollo neoliberal; movimientos armados, políticos, sociales y culturales híbridos, y Estados paradójicos (quehacer político casero e integración orientada). Todo esto significa una ruptura epistemológica [Ianni, 1996].

Los temas de interés del pensamiento crítico latinoamericano frente a la globalización son: integración, transformaciones socioculturales, dialéctica de la globalización, sistema-mundo y el papel de las ciencias sociales. Las contribuciones para el entendimiento de esos temas provienen de distintos espacios: proyecto pensamiento renovado de integración con patrocinio de la UNESCO, CEPAL y Convenio Andrés Bello; el proyecto de Immanuel Wallerstein apoyado por la fundación Calouste Gulbenkian (sus aportes contribuyen a la comprensión de las ciencias sociales en América Latina); la colección "El mundo del siglo XXI", dirigida por Pablo González Casanova (son aportaciones de distintos pensadores latinoamericanos), entre otros.

En suma: Reafirmar a América Latina como objeto teórico es una exigencia ante la sociedad de exclusión que configura la mundialización capitalista bajo la orientación neoliberal.



BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, SAMIR ET AL., 1991, *Le grand tumulte? (Les mouvements sociaux dans l'économie-monde)*, París, La Découverte.
- ANDERSON, PERRY, 1992, *O fim da história (De Hegel a Fukuyama)*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores.
- BORRERO, N., 1989, *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- BOWEN, AILEEN, 1993, "La transición hacia la democracia en América Latina", en *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México.
- CAVAROZZI, MARCELO, 1999, "El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental", en Manuel Antonio Garretón et al., *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Santafé de Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- CHAZZINI, M. ET AL., 1977, "La gobernabilidad de la democracia", en *Cuadernos semestrales Estados Unidos*, núm. 2-3, CIDE.
- DÍAZ-DIOGARETZ, MIRIAM, 1993, "Para una poética dialógica de la diferencia", en *Breve historia feminista de la literatura española (en lengua castellana)*, vol. 1: Teoría feminista: discursos y diferencia, Madrid, Anthropos.
- FRANK, ANDRÉ GÜNDER, 1980, *Crisis: In the world economy*, Londres, Heinemann Educational Books.
- FRANK, A. G. Y MARTA FUENTES, 1990, "Diez tesis acerca de los movimientos sociales", en Wallerstein et al., *El juicio al sujeto*, México, Flacso-Porrúa.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR, 1989, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, UNAM/Grijalbo.
- _____, 1995, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO ET AL., 1999, *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Santafé de Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- HOFENHAYN, MARTIN, 1994, *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, México, FCE.
- LANE, OCTAVIO, 1996, *Teoría de la globalización*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- KENNETH, GERGEN, 1992, "La saturación social y la colonización del yo", en *El yo saturado. Dilemas de la identidad en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Paidós.
- LEHNER, N., 1990, *Los patios interiores de la democracia*, México, FCE.
- LYOTARD, JEAN-FRANÇOIS, 1986, *La posmodernidad. Explicada para niños*, Barcelona, Gedisa.
- MARINI, RUY MAURO, 1973, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era.
- _____, 1990, "Entrevista a Ruy Mauro Marini: las perspectivas de la teoría de la dependencia en la década de los noventa", en *Estudios Latinoamericanos*, núm. 9 (julio-diciembre), México, CELA, FCEP, UNAM.
- MARINI, RUY MAURO, 1994, "La crisis del desarrollismo", en *La Teoría Social Latinoamericana*, tomo II, México, Ediciones El Caballito.
- MARTUCCELLI, DANIELO Y MARIQUILA SVAMBA, 1993, "Notas para una historia de la sociología latinoamericana", en *Sociología*, año 8, núm. 23 (septiembre-diciembre), México, UAM-A.
- O'DONNELL, G. Y C. SCHMITTER, 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós.
- OSORIO, JAIME, 1995, *Las dos caras del espejo. Ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, México, Triana Editores.
- PICCOLI, MARIA, 1995, "Ciudadanos de fin de siglo. Vida urbana y comunicación", en *Versión. Estudios de co-municación y política*, núm. 5 (abril), México, UAM-X.
- PREBISCH, RAÚL, 1987, "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", en *Comercio Exterior*, México, vol. 37, núm. 5, mayo.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, OCTAVIO, 1980, "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y crítica", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 12 (diciembre), México.
- SARTORI, GIOVANNI, 1989, *Teoría de la democracia*, tomo II, México, Alianza Universidad.
- SUNKEL, OSVALDO Y PEDRO PAZ, 1970, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, 18ª edn., México, Siglo Veintiuno Editores.
- TANAKA, RICARDO MARTÍN, 1994, "Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina", en *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 36 (septiembre-diciembre), México, CONEX.
- VATTIMO, GIANNI, 1990, *La sociedad transparente*, Barcelona, Paidós.
- YOCILEVSKY, RICARDO, 1994, "Los paradigmas de las ciencias sociales en América Latina", en Juan Felipe Leal y Fernández et al. (coords.), *La sociología contemporánea. Perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*, México, UNAM.
- ZEMELMAN, HUGO, 1994, "Los desafíos del conocimientos sociohistóricos en América Latina", en Juan Felipe Leal y Fernández et al. (coords.), *La sociología contemporánea. Perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*, México, UNAM.
- _____, 1996, *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*, México, CONEX, Colección Jornadas, núm. 126.
- WALLERSTEIN, IMMANUEL (Coord.), 1996, *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo Veintiuno Editores.



POEMA: CRISTINA PERI FLORES

NO CONOCE
ARTISTA
No conoces el arte de
la navegación, quien no
ha bogado en el vientre
de una mujer, remado
en ella, naufragado
y sobrevivido en una
de sus playas.
EN LA TIENDA
DE UNA MUJER
REMADO EN ELLA



* Licenciado en Antropología Social y Candidato al Grado de Maestría en Antropología Social por la UAEM. Profesor de la Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Teléfono: (017) 214-3182, 219-1554. Correo-e: florca50@prodigy.net.mx

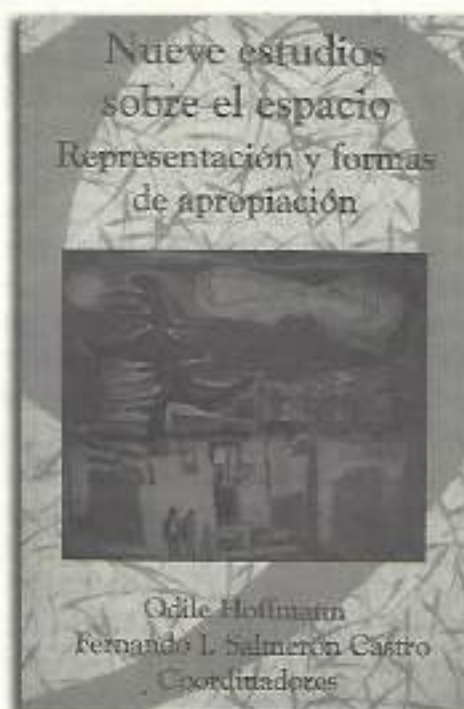
LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO, FORMAS DE EXPLICACIÓN, REPRESENTACIÓN Y APROPIACIÓN

CARLOS ALBERTO CASTAÑOS MONTES*

Organizada en dos partes plenamente diferenciadas, "El espacio representado" y "Territorio e identidad", la obra *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*, coordinada por Odile Hoffmann y Fernando I. Salmerón Castro, quienes a su vez escriben la Introducción, pretende mostrar la importancia del concepto espacio y su utilización, de la misma forma el gran valor que hoy en día tiene el concepto de territorio en los estudios geográficos y en diversas disciplinas sociales y humanísticas.

Todos estos trabajos fueron presentados en un seminario internacional de investigación auspiciado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Instituto Francés para el Desarrollo y la Cooperación de la Investigación Científica (ORSTOM, por sus siglas en francés), el cual tuvo como punto central la organización social y la representación del espacio, sin excluir las variables territoriales, la noción de nación, Estado y región, entre otras.

Una de las principales conclusiones extraídas de la lectura de esta obra remite a la definición del concepto territorio. Esto implica poner en claro una serie de mecanismos de territorialidad, los cuales incluyen los procesos de reconocimiento, invención o reinterpretación de las identidades que los individuos obtienen al hacer suyo y ocupar de manera continuada un mismo espacio.



ODILE HOFFMANN Y FERNANDO I. SALMERÓN CASTRO (Coordinadores), 1997, *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*, México, CIESAS-ORSTOM, 190 p.p.

A raíz de la Introducción, que aborda las formas de explicación de lo espacial, de la territorialidad y de los principales estudios sobre esos conceptos en antropología, geografía, historia, sociología y planeación, los coordinadores nos muestran un panorama de los usos más socorridos del espacio y las formas en que cada disciplina científica los abordan.

Se consideran principalmente los usos en la ciencia geográfica, en la que Ángel Bassols Batalla ha sido uno de los profesionales más influyentes para el desarrollo de esta disciplina en México, de la misma forma las apropiaciones que de los conceptos de espacio y territorio han hecho autores como Bernardo García Martínez (1976 y 1987) para el caso de la historia, y en el caso de la antropología, des-

de los clásicos trabajos de Manuel Gamio (1922), Pedro Armillas (1949 y 1964), Gonzalo Aguirre Beltrán (1967 y 1986) y quizá el que más atención le otorgó al concepto de territorio: Ángel Palerm (1973) originando toda una escuela de pensamiento antropológico que aun en la actualidad continúa rindiendo notorios frutos.

Las apreciaciones o sentidos de los conceptos abordados por diversas disciplinas científicas son en ocasiones excluyentes, y en otras cercanas entre sí. Los coordinadores tratan de poner el acento en las aportaciones que cada estudio y autor ha legado a las nuevas generaciones de investigadores, así como también sentar las bases para la construcción de nuevas interrogantes y cuestionamientos sobre la temática territorial y espacial.

Para los profesionales de las disciplinas geográfica y antropológica, principalmente, el espacio se concibe como un terreno social, donde las interacciones entre los actores que conforman el territorio son fundamentales, ya que como lo dicen los coordinadores: "El espacio no es nada sin sus creadores, que son a la vez sus usuarios. Los 'productores del espacio' no son sino los 'actores sociales', que son tanto productores como consumidores; al mismo tiempo autores, actores y espectadores" (p. 22).

A continuación se reseñan las dos partes contenidas en la obra y los apartados que conforman cada una de ellas. La primera parte se conforma por cinco capítulos. El primero inicia con una discusión sobre el espacio centralizado/focalizado o reticulado. Su autor, Claude Bataillon, centra la investigación en la explicación del espacio y la forma de administrarlo. El autor subraya de qué manera una alternancia de perspectivas permite atender a la diversidad, validez y legitimación de las unidades territoriales. Muestra cómo el papel de los diversos agentes en la organización del espacio tiene que ver con planes globales, cuya lógica depende del tipo de funciones que buscan instrumentarse. Así, en México

la lógica administrativa dio origen a arreglos territoriales específicos que no coinciden estrictamente con los de la burocracia eclesiástica, o con los tejidos empresariales, o con las redes de intercambio comercial.

En el segundo artículo, Alfred Siemens expone una visión del espacio desde el panóptico o mirador. Lo que discute no es sólo la perspectiva del observador, sino la construcción misma del espacio en una relación dialéctica entre la visión panóptica, desde arriba, dominante, y la visión interna, desde abajo, dominada. Nos permite apreciar con gran calidad la visión del observador y del observado, ideas ya clásicas en la geografía, pero abordadas a partir de

un bagaje teórico renovado y estimulante, de corte sociológico y antropológico.

Luc Cambrezy nos proporciona una visión del espacio y la representación cartográfica tal y como los geógrafos lo hacen para poder plasmar en mapas la realidad observada. Los presupuestos del observador requieren hacerse explícitos para evitar una objetivación del espacio —y de sus límites y configuraciones— que borra su complejidad y sus interconexiones con otros ámbitos de la sociedad. El ensayo de Cambrezy demuestra cómo lo que suele concebirse como mera técnica cartográfica implica, de hecho, un conjunto de presupuestos acerca de la organización de la sociedad.

Ciertos tipos de representación cartográfica del espacio corresponden a determinadas opciones políticas, no exentas de repercusiones prácticas. Tenemos múltiples ejemplos de esto en la elaboración, justificación e instrumentación de políticas nacionales o regionales de desarrollo.

Con base en el concepto de cuencas hidrográficas y la planificación del desarrollo regional, Roberto Melville nos propone una forma por demás valiosa para poder evaluar la forma en la que se llevan a cabo los proyectos hidráulicos de desarrollo, pero también de la afectación del espacio y del territorio.

Se reconstruye en el tiempo la forma en que nace y se difunde un concepto como el de cuencas hidrográficas, las cuales aparecen desde esta perspectiva como entidades espaciales con fines operativos de acción política. Aquí el espacio se define por sus características morfológicas, las cuales guían y determinan un cierto tipo de acciones y un cierto tipo de organización social para el trabajo.

El último artículo de esta primera parte, escrito por Jean-Yves Marchal y Rafael Palma Grayeb, trata sobre las implicaciones del concepto región, ejemplificado plenamente con el caso especial de Veracruz como una entidad con regiones por demás ambiguas.

La forma en la que se organizan el municipio y los estados en nuestro país responde, en muchas ocasiones, a fines administrativos o políticos; los autores reconocen en el municipio mexicano la unidad espacial que es



entidad y eslabón fundamental de la estructuración, no sólo política o administrativa, sino también social y cultural del país. El análisis de los datos censales con base en la repartición municipal permite ver ciertas tendencias en la organización espacial y regional que son socialmente significativas.

Las fronteras estatales (expone los ejemplos de Veracruz y Tamaulipas) se corresponden —con variaciones sustanciales— con los modos de explotación de un medio natural por lo demás bastante diversificado, ya que dichas fronteras se pueden regir en mayor medida por la actividad agrícola, o la industrial, o por las vías de comunicación o las formas de poblamiento y apropiación del territorio.

La segunda parte, "Territorio e identidad", está conformada por cuatro artículos que hacen referencia tanto al concepto de espacio como al de territorio en sus características globales. Trata de explicar al espacio en virtud de los sujetos sociales, quienes al final de cuentas son, como ya dijimos, los que lo apropian o lo hacen suyo.

Una de las características esenciales de este espacio apropiado es que finalmente los límites o fronteras del espacio de una población son fijados en muchas ocasiones por agentes externos a la región o localidad, así como también esas apropiaciones, creaciones e innovaciones territoriales tienen significados políticos, sociales y culturales que en las más de las ocasiones son completamente desconocidos.

El espacio calificado desde fuera aparece en la región estudiada por Emilia Velázquez, autora del primer artículo. Aquí la reforma agraria redefine los límites y el valor del territorio, desde fuera y con intereses extralocales. Se aborda la apropiación del espacio entre los nahuas y popolucas de la Sierra de Santa Marta en el estado de Veracruz, un caso interesante ya que se observa y analiza la cosmovisión particular de pueblos o comunidades indígenas.

Siguiendo esa misma línea de trabajo, José Velasco Toro hace lo mismo para el caso de la región chinanteca en Uxpanapa, Veracruz, considerando principalmente las variables de

territorio e identidad en esta zona del país. Nos muestra cómo los intereses nacionales de generación de energía, mediante la construcción de una presa hidroeléctrica, llevan al reacomodo de un número significativo de pobladores originales, lo que transforma radicalmente su cultura y sus formas de vida. Sobre dicha apreciación algunos autores ya habían hecho referencia a las consecuencias de la movilización indígena con motivo de la realización de un proyecto de desarrollo de esta índole (sobre esto se pueden consultar McMahon, 1973 y Bartolomé y Barabas, 1990, entre otros más).

Marielle Pepin Lehalleur, la autora del tercer artículo, nos presenta el caso de las sociedades regionales, relacionadas principalmente con la llamada pertenencia territorial y la inserción social que cada grupo de individuos tiene para sentirse participe de la comunidad donde se desenvuelve.

El tema central va a ser el de la acción política local en relación a lo que se llama la pertenencia territorial, ya que se busca desmenuzar la forma en que se construyen varias legitimidades y normas de acción colectiva, y analiza a qué espacios y territorios corresponden cada una de ellas.

Por último, Michel Agier nos presenta las diferentes formas en las que se vive y representa la ciudad, de acuerdo con los sujetos que la habitan. Toma como caso de estudio Salvador de Bahía, Brasil y parte de un análisis detallado de los mecanismos de apropiación, ya sea material o simbólica, y transformación del espacio, para llegar a una descripción de los ámbitos de vida y de la organización de la vida cotidiana alrededor de lugares o espacios significativos. Este enfoque nos remite a la esfera de la construcción de identidades y de acción política, entendida ésta como la expresión conflictiva de las voces de los habitantes.

La temática particularmente inexplorada y que necesita una búsqueda de nuevas interpretaciones teóricas y metodológicas es la representación del espacio. No solamente es interesante



la acción social en el uso y manejo del espacio y el territorio, sino es necesario crear las condiciones necesarias para aprehender ese espacio y territorio, capturarlo en toda su esencia y que no pueda perderse su verdadero significado. La representación ha sido importante, pero debemos buscar nuevos mecanismos para hacerlos adecuadamente y en concordancia con los tiempos que viven las disciplinas científicas modernas.

A manera de conclusión, podemos señalar que la presente compilación de textos nos muestra que el concepto de espacio no es privativo de la geografía, sino que estos estudios son abordados desde el punto de vista de la antropología, la historia, la planeación y las llamadas disciplinas "duras", como la física y la química; la mejor prueba de esto lo tenemos en las investigaciones tanto de los autores citados como de los que integran el presente libro.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO, 1967, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizoamérica*, México, Instituto Indigenista Interamericano.
- AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO, 1986, *Zongolica: encuentro de dioses y santos patronos*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- ARMILLAS, PEDRO, 1949, "Notas sobre sistemas de cultivo en Mesoamérica. Cultivos de riego y humedad en la cuenca del río Balsas", en *Anales del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, Volumen III, México, INAH.
- ARMILLAS, PEDRO, 1964, "Condiciones ambientales y movimientos de pueblos en la frontera septentrional de Mesoamérica", en *Homenaje a Fernando Márquez Miranda*, Madrid, Publicaciones del Seminario de Estudios Americanistas y del Seminario de Antropología Americana de la Universidades de Madrid y Sevilla.
- BARTOLOMÉ, MIGUEL A. Y ALICIA M. BARBAS, 1990, *La presa Cerro de Oro y el ingeniero el gran dios. Relocalización y etnocidio chinanteco en México*, México, INCA-INI, 2 TOMOS.
- GAMIO, MANUEL, 1922, *La población del valle de Teotihuacan*, (edn. facsimilar, 1979), México, Secretaría de Agricultura y Fomento-Dirección de Antropología-INI.
- GARCÍA M., BERNARDO, 1976, "Consideraciones corográficas", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México.
- GARCÍA M., BERNARDO, 1987, *Los pueblos de la sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México, El Colegio de México.
- HOFFMANN, ODILE Y FERNANDO I. SALMERÓN CASTRO (Coordinadores), 1997, *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*, México, CIESAS-ORSTOM.
- McMAHON, DAVID E., 1973, *Antropología de una presa. Los mazatecos y el proyecto del Papaloapan*, México, INCA-INI.
- PALESM, ÁNGEL, 1973, *Obras hidráulicas prehispánicas en el sistema lacustre del valle de México*, México, SEP-INAH.
- HOFFMANN, ODILE Y FERNANDO I. SALMERÓN CASTRO (Coordinadores), 1997, *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*, México, CIESAS-ORSTOM.



Avances de Investigación

RIESGO URBANO DE ORIGEN TECNOLÓGICO. EL CASO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN METROPOLITANA DE RESIDUOS INDUSTRIALES PELIGROSOS EN BUENOS AIRES, EN 1992

Máximo Lanzetta

El artículo se propone analizar el proceso de construcción social del rechazo de la población local a la instalación de plantas de tratamiento y disposición final de residuos industriales peligrosos (llamado efecto NIMBY), a partir de un estudio de caso: la política de intento de ordenamiento de los residuos industriales peligrosos en el área metropolitana de Buenos Aires en 1992.

El trabajo realiza una descripción del estado del manejo de los residuos industriales peligrosos a la época, del marco institucional y legal que regulaban su funcionamiento y de los actores sociales que intervienen en la política de intento de ordenamiento de dichos residuos en el año 1992. A partir del análisis del proceso de gestión de la política que busca emplazar una planta de tratamiento y disposición final de residuos industriales peligrosos, el artículo trata de dar cuenta del modo en que se asocian los procesos de gestión urbana de servicios, los de construcción del riesgo tecnológico percibido y los movimientos sociales de rechazo a las localizaciones de instalaciones consideradas riesgosas.

Palabras clave: riesgo, procesos de gestión urbana, residuos industriales peligrosos.

VIDA COTIDIANA Y ESTRATEGIAS FAMILIARES DE SALUD EN EL CONTEXTO DE LA POBREZA URBANA. EL CASO DE LAS MUJERES DEL BARRIO INTA

María Mercedes Di Virgilio

El objetivo de este trabajo es analizar las concepciones, experiencias y el accionar que despliegan las mujeres pobres en torno a los procesos de salud-enfermedad que ellas padecen y/o que atraviesan otros miembros del hogar. Las formas culturales que adquiere para las mujeres el estar sanas o enfermas son parte de los procesos históricos y sociales en los que se conforma su subjetividad colectiva, en tanto integrantes de los sectores populares urbanos, y en los que ellas mismas se constituyen como sujetos. El eje central del trabajo es la experiencia del padecimiento y las estrategias que las mujeres desarrollan para hacer frente a esa experiencia. Asimismo, intentamos poner en relación las experiencias y las estrategias de las mujeres con las condiciones en las que desarrollan su vida cotidiana y con el contexto barrial en el que habitan.

Los datos provienen de una investigación mayor financiada por la Universidad de Buenos Aires acerca de los vínculos entre las condiciones de vida, las estrategias familiares en salud y los procesos de salud enfermedad. El trabajo de campo se llevó a cabo en una villa de la Capital Federal —barrio Inta— y se desarrolló en dos etapas. La primera tuvo como eje la realización de una encuesta y en la segunda se llevaron a cabo entrevistas en profundidad.

Palabras clave: condiciones de vida, estrategias familiares para el cuidado de la salud, género, pobreza.



Artículos de Reflexión

EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO Y CRISIS DE LA ENSEÑANZA DE LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL

Carlos de Mattos

El artículo expone la asociación entre las políticas urbano-regionales y los modelos paradigmáticos de crecimiento económico. A partir del modelo keynesiano, los Estados nacionales comenzaron a considerar a las disparidades regionales de ingresos y bienestar como problemas a resolver mediante la aplicación de políticas públicas que promovieran el crecimiento y el desarrollo regional. En la evolución de las ideas dominantes en materia de crecimiento económico, el trabajo distingue tres periodos: la influencia del modelo keynesiano, las teorías de corte neoclásico y los nuevos modelos neoclásicos que destacan el carácter endógeno del crecimiento.

A partir de la posguerra, los países de la región latinoamericana inician el diseño de políticas públicas regulativas encaminadas a lograr el desarrollo urbano-regional. Partiendo de una racionalidad formal expresada en un Plan, el desarrollo económico y social (o racionalidad material) fue visto como consecuencia de la aplicación de la planificación. Es así como los primeros programas de formación profesional de planificadores fueron afectados por la consideración de que las políticas intervencionistas del Estado generarían una "planificación del desarrollo". Más tarde, el orden de cosas obligaría a repensar a la planificación como una racionalidad procesal, en la que intervienen sistemas sociales complejos caracterizados por una multiplicidad de actores con estrategias y valores dispares.

Palabras clave: políticas urbano-regionales, planificación urbano-regional, crecimiento económico, racionalidad procesal, crecimiento económico endógeno.

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Pedro Pérez

La descentralización es un proceso histórico cuya significación depende de los actores y relaciones que lo integran. Descentralizar implica transferir, desde aparatos estatales centrales, atribuciones y recursos (poder) hacia aparatos estatales no centrales (locales o intermedios), sea en forma estructural o bien sectorial.

En América Latina se dieron muchos procesos formales de descentralización, y gran cantidad de transformaciones, no siempre vinculadas con esos procesos, que multiplicaron el papel de los municipios más allá de sus debilidades estructurales (financieras, administrativas, políticas). En los países federales son relevantes los gobiernos intermedios que, por lo general, han sido los niveles de descentralización en esas sociedades.

La situación actual impone desafíos para el fortalecimiento político, económico-financiero y técnico de los gobiernos locales y, de manera particular, su cumplimiento de un papel de "actores públicos responsables" de la sociedad local.

Palabras clave: Descentralización, gobierno local, municipios latinoamericanos, federalismo.

EL PENSAMIENTO SOCIOLÓGICO LATINOAMERICANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: REFLEXIÓN SOBRE SU CONTENIDO, PROBLEMAS Y TENDENCIAS RECIENTES

René Pedroza Flores

El artículo versa sobre el desarrollo del pensamiento sociológico en América Latina. La tesis es que ante la persistencia de la problemática social: desigualdad, pobreza, dependencia, etcétera, es necesario no abandonar a América Latina como objeto de investigación. Los enfoques disciplinarios que han estudiado a la realidad latinoamericana, en los últimos cincuenta años, han sido diversos, entre los cuales sobresalen los supuestos de la teoría de la dependencia y los de la Comisión Económica para América Latina. En el artículo se hace un recuento de esos dos paradigmas. Además, se mencionan los nuevos temas que se analizan a partir de la puesta en práctica de políticas neoliberales en el contexto de la mundialización. La conclusión es que el debate no está clausurado, e incluso se requiere de su refuncionalización ante el predominio de posturas neoconservadoras de derecha, mientras que sigue siendo pertinente la división geométrica del mundo.

Palabras clave: América Latina, pensamiento sociológico, desarrollismo, dependencia.

Los dilemas de las revistas académicas mexicanas

Eduardo Loría
Editor



*Este libro invita a debatir
en torno al sistema de evaluación
que actualmente rige a las revistas académicas
mexicanas. Se expresan las reflexiones, ideas
y propuestas de académicos cuya experiencia
como editores e investigadores proporcionan
elementos para avanzar en
la definición de una política editorial
y científica en México y América Latina*

De venta en:
*Librerías UAEM,
Gandhi, El Sótano,
El Juglar, El Parnaso,
Casa Lamm y
Casa del libro UNAM*

**Solicítelo por
correo electrónico:**
*ldjia@coatepec.uaemex.mx
lbritol@coatepec.uaemex.mx*

Mayores informes:
*21 de marzo Núm. 101,
col. La Merced,
Toluca, Estado de México,
C.P. 50080*

Teléfonos:
*(7) 214 19 45
(7) 214 59 85 (también fax)*

Precio \$70
Envío por correo \$80
(incluye gastos de envío)

*Depositar a la cuenta 5310080355-2
de Banco Santander a nombre de
la Universidad Autónoma
del Estado de México*

