

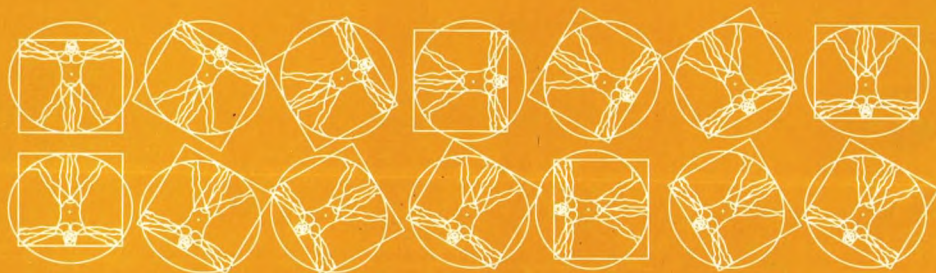
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY

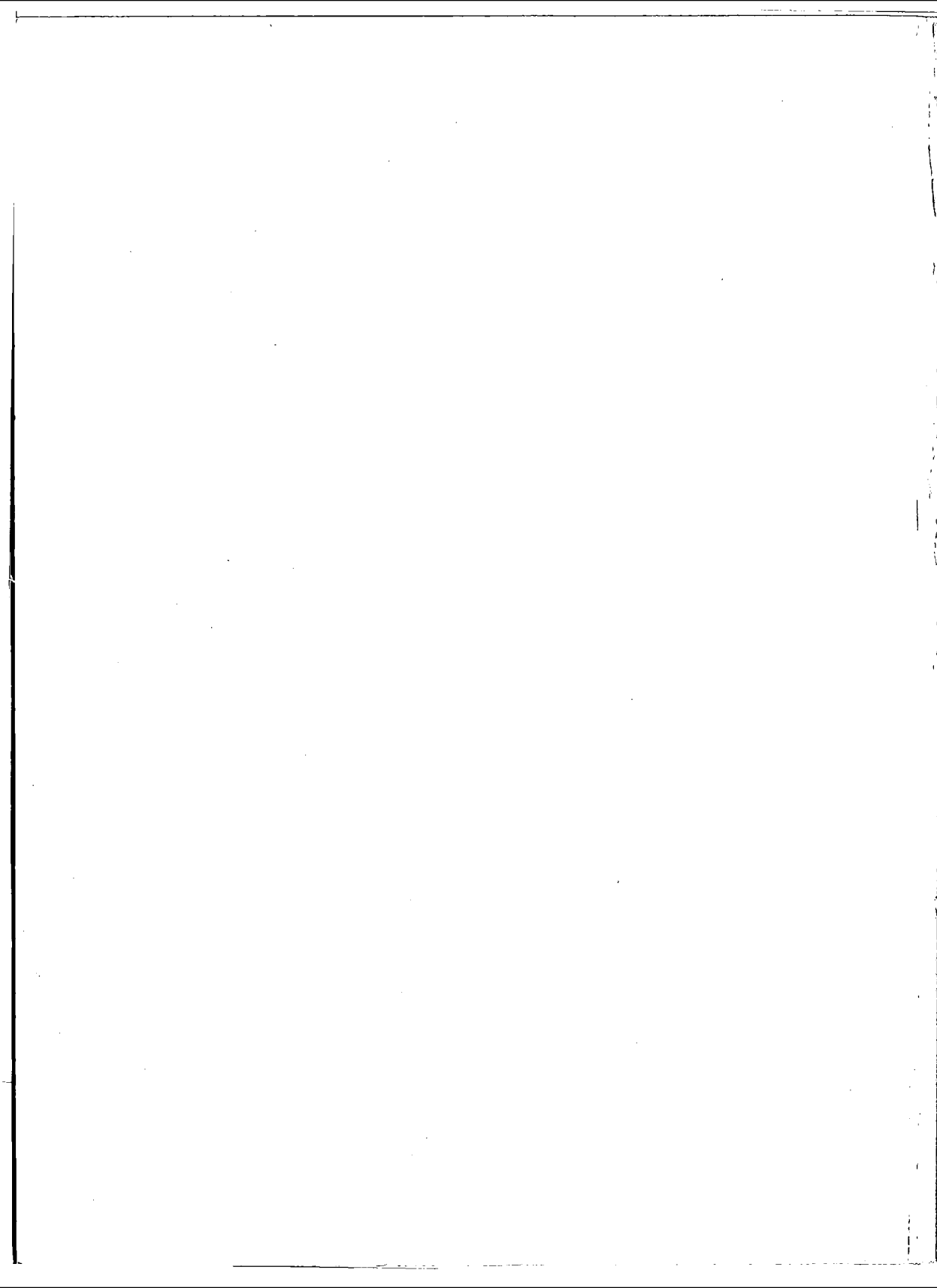
# PRISMA

*GLOBALIZACION,  
DESCENTRALIZACION  
Y TERRITORIO*

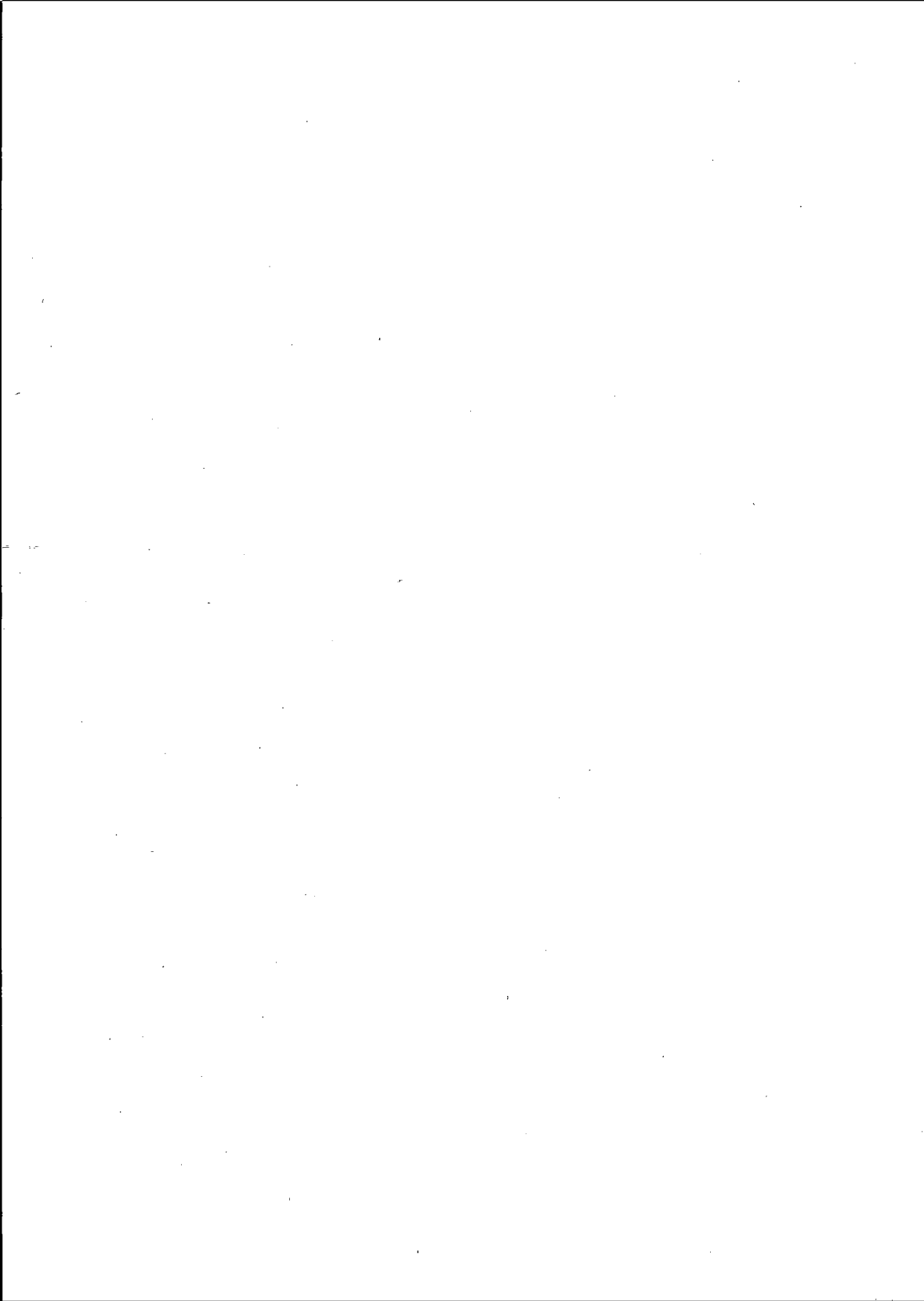
4

1995



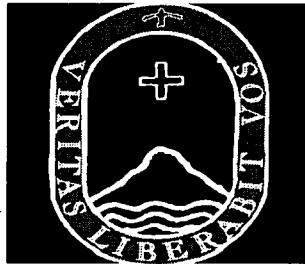






# PRISMA

Nº 4- Julio de 1995



**UNIVERSIDAD  
CATOLICA DEL  
URUGUAY**

**DAMASO A.  
LARRAÑAGA**

# PRISMA

**Director:** José Arocena

**Secretaria de Redacción:** María Cristina Dutto

**Consejo Editor:** César Aguiar  
Luciano Alvarez  
Carlos de Cores  
Susana Monreal  
Antonio Ocaña  
Pedro Ravela

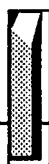
**Producción gráfica:** Raúl Martínez

Universidad Católica del Uruguay  
"Dámaso Antonio Larrañaga"  
Av. 8 de Octubre 2738  
11600 Montevideo  
teléfono 47 27 17 . fax 47 03 23

Impreso en TECNOGRAF  
Asunción 1478 tel. 94 73 97

Depósito legal 293 201/94

**ISSN 0797 - 8057**



# Contenido

Presentación

5

## TEMA CENTRAL

### Globalización, descentralización y territorio

Nuevos procesos y estrategias de desarrollo.

Territorios en la globalización

*por Federico Bervejillo*

9

Reflexiones sobre los procesos de concentración/  
desconcentración en la conformación del ambiente humano

*por Isabel Viana*

53

El Municipio en concreto

*por Mario Lombardi*

68

Configuración de un campo con poca historia.

Descentralización, desarrollo y economía

*por Raúl González Meyer*

84

Temas y actores en un escenario cambiante.

La gestión social a nivel local

*por Javier Marsiglia*

97

Montevideo: la trama descentralizadora. El mojón inicial

*por Adolfo Pérez Piera*

109

Vías y mecanismos para el financiamiento integral

de los asentamientos humanos en la región

*por Sergio Galilea O.*

122

Aspectos del problema del tiempo en la filosofía de Husserl

*por Mario A. Silva García*

138

Laicidad, esa rareza

*por Pablo da Silveira*

154

Temas Centrales de *Prisma*: Nº 1. Sistema de enseñanza superior y desarrollo; Nº2. Ética y comunicación social; Nº3. Políticas sociales





# Presentación

---

**Prisma** aborda en este número una temática de particular relevancia en la sociedad contemporánea. En pleno proceso de globalización de los mercados, las tendencias a la descentralización de los sistemas político-institucionales muestran la necesidad de adaptarse a las especificidades de cada territorio. En este marco, importa desentrañar las lógicas globales de estos procesos, como lo hace **Federico Bervejillo** en el artículo que abre el tema central del número. **Isabel Viana** ensaya a continuación una reflexión sobre las racionalidades que operan en los planteos sobre ordenamiento territorial y equilibrios ambientales. El trabajo de **Mario Lombardi** discute la problemática de la descentralización referida a nuestro país. Sigue un artículo del economista chileno **Raúl González Meyer** en el que sostiene que la teoría económica contemporánea globalizante y los procesos de desarrollo local se han ignorado mutuamente. El texto de **Javier Marsiglia** es una reflexión sobre los procesos de descentralización desde el punto de vista de sus exigencias sociales. **Adolfo Pérez Piera** plantea los perfiles de la descentralización en Montevideo. Cierra el tema central un trabajo del viceministro de Vivienda de Chile, **Sergio Galilea**, sobre el problema de los asentamientos humanos a partir de un enfoque descentralizador.

Fuera del tema central se publican dos trabajos de naturaleza filosófica: uno de **Mario Silva García** y el otro de **Pablo da Silveira**. Ambos son textos derivados de las respectivas tesis doctorales.



## TEMA CENTRAL

# Globalización, descentralización y territorio

Federico Bervejillo \_\_\_\_\_

Isabel Viana \_\_\_\_\_

Mario Lombardi \_\_\_\_\_

Raúl González Meyer \_\_\_\_\_

Javier Marsiglia \_\_\_\_\_

Adolfo Pérez Piera \_\_\_\_\_

Sergio Galilea o. \_\_\_\_\_



# Territorios en la globalización

*por Federico Bervejillo*

**E**l tema de estas notas es la relación entre los territorios (ciudades, regiones, países) y la globalización. Las tres preguntas principales que nos planteamos son: ¿en qué forma y medida impacta la globalización sobre los territorios?; ¿en qué se ven afectadas las perspectivas del desarrollo territorial?; y por último, ¿cómo se están renovando las estrategias de desarrollo territorial en este nuevo escenario?

Partimos de constatar que la globalización tiene una doble faz: por un lado supone la creación de un único espacio mundial de interdependencias, flujos y moviidades, que constituye el ámbito de la nueva economía y cultura global; y por otro comporta la reestructuración de los territorios preexistentes, una nueva división del trabajo internacional e interregional y una nueva geografía del desarrollo con regiones ganadoras y perdedoras.

A continuación analizamos el significado de la globalización para el desarrollo de los territorios, en términos de amenazas y oportunidades. Las primeras se concretan en perspectivas de marginación, subordinación, crisis ambiental y/o fragmentación de las viejas unidades territoriales. Las segundas, apoyadas en la combinación de globalización y cambio tecnoeconómico, se

## El autor

Arquitecto; consultor en  
Desarrollo Urbano; profesor en la  
Facultad de Arquitectura de la  
Universidad de la República y en  
la Facultad de Ciencias Sociales  
de la Universidad Católica

concretan como "ventanas de oportunidad" tecnológicas, comerciales y financieras para un salto cualitativo a una nueva dinámica de crecimiento.

El balance de amenazas y oportunidades para los territorios concretos depende en primer lugar del modo y nivel del desarrollo preexistente, y en segundo lugar, de las capacidades y estrategias del sistema de actores territoriales. Se jerarquiza la especificidad, apoyada no tanto en recursos naturales como en la historia y la calidad de la iniciativa de cada territorio.

En la tercera parte del artículo procuramos identificar, en relación con las estrategias de desarrollo territorial, algunas de las principales innovaciones que se están produciendo en el campo conceptual y metodológico.

Una cuestión central para el diseño de nuevas estrategias es saber si el territorio aún importa como factor de desarrollo, y en qué sentido. De allí que se investigue acerca de la territorialidad de las dinámicas de desarrollo existentes y de las nuevas ventajas dinámicas de los territorios exitosos en el contexto globalizado: ¿qué significa "potencial de desarrollo" en el escenario emergente?

Frente a estos interrogantes resulta necesario acudir a conceptos como competitividad sistémica, mesonivel territorial, redes urbanas, regiones virtuales, y otros, que al permitirnos pensar las nuevas relaciones local-global se constituyen en el soporte conceptual de las nuevas estrategias.

Hay también una renovación en los métodos y herramientas de las estrategias territoriales. Son parte de ella: la nueva prospectiva; la adopción de modelos de planificación y gestión estratégica desde el territorio organizado; las políticas de desarrollo que buscan complementar las trayectorias productiva y sociocultural; la formación voluntaria de redes interterritorios.

Finalmente sostendremos que, en el contexto globalizado, el territorio y las estrategias territoriales importan tanto o más que antes, aunque ambos términos deben ser redefinidos para sustentarse en el nuevo contexto mundial.

## **La irresistible emergencia de los sistemas globales**

### **Dimensiones de la globalización**

La globalización de la economía, la política y la cultura es una de las macrotendencias que están redefiniendo el contexto mundial en este fin de siglo. Se manifiesta en la emergencia de un único *espacio global* de interdependencias, flujos y movibilidades, que cubre el planeta entero y se superpone al viejo territorio estructurado como un mosaico de continentes, países y regiones. En este

espacio se despliega un conjunto de *sistemas globales*, cuyos componentes funcionan altamente integrados a pesar de la dispersión y la distancia. Las nuevas dinámicas globales tienen a su vez una creciente incidencia en los territorios y sociedades singulares. Como consecuencia, aumenta la *complejidad* de cada territorio, y crece la *incertidumbre* con relación a su futuro desarrollo.

De modo que la globalización incluye, a un tiempo:

— la construcción de la *infraestructura del nuevo espacio global* (*hard y soft*), apoyada en las nuevas tecnologías de informática, telecomunicaciones y transportes;

— la constitución de *sistemas globales de acción* en las dimensiones económica, cultural y política, incluyendo la constitución de nuevos actores globales, la creación de códigos y reglas y la definición de ámbitos y mercados;

— la progresiva *integración de componentes territoriales preexistentes* en los nuevos sistemas globales (ciudades y regiones altamente integradas en los circuitos globales);

— la progresiva *incidencia de las dinámicas globales sobre cada territorio local*, integrado o no, y la progresiva *interdependencia* de los territorios sin importar su distancia.

A la vez, la globalización presenta *múltiples dimensiones*.

*Tecnológica*: la convergencia de la informática y las telecomunicaciones, a la que se suman las nuevas tecnologías de transporte y de control y gestión de procesos, creando la infraestructura del nuevo espacio global.

*Económica*, que opera como su locomotora. Sistema financiero transnacional, internacionalización de los mercados de consumo y de factores, globalización de las empresas y de los procesos productivos, todo ello asociado a la expansión del nuevo paradigma tecnológico y la emergencia de nuevos modos de acumulación posfordistas.

*Cultural*, que se sostiene sobre la cobertura total de los medios masivos electrónicos —los mismos relatos e imágenes llegando a la vez a todo el planeta—, y a la vez sobre la movilidad acrecentada de la población, migratoria y turística, que lleva consigo culturas y las mezcla en las metrópolis posmodernas de fin de siglo.

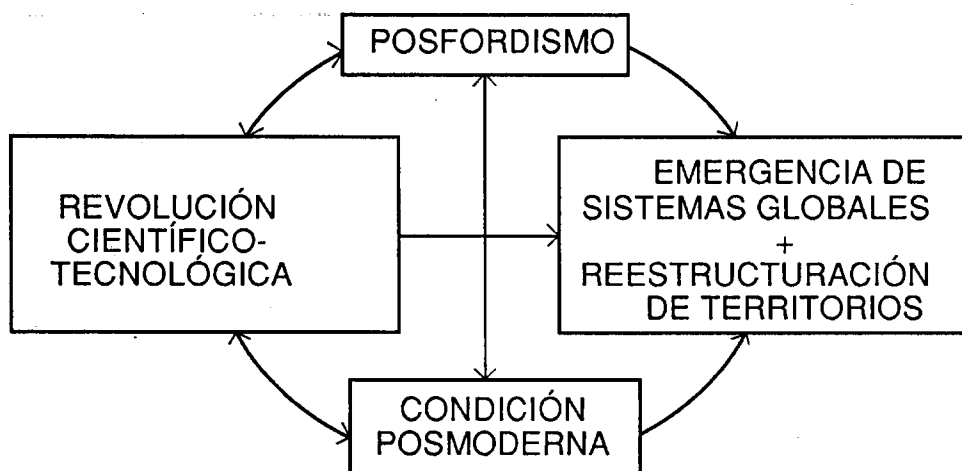
*Político-institucional e ideológica*. Ésta se asocia con la caída del mundo de bloques, la nueva multipolaridad en un único espacio de jerarquías y dominios, la progresiva construcción de nuevas regulaciones globales, la interdependencia de los movimientos de opinión, etcétera.

*Físico-ambiental*: el ecosistema mundo habitado es cada vez más interdependiente, y la acción humana cada vez más crítica para determinar su evolución futura.<sup>1</sup>

Respecto a las dimensiones tecnológica, económica y sociocultural de la globalización, interesa destacar la relevancia de tres problemáticas, vinculadas a las nociones de *revolución tecnológica*, *posfordismo* y *posmodernidad*, que conducen a situar el *cambio de paradigmas como definidor de la fase presente*. A su vez, ellas aluden a tres campos de investigación y debate fuertemente asociados al estudio de la *globalización*, en su manifestación directa—*emergencia de sistemas globales*— y en su contrapartida de *reestructuración territorial*.

En el cuadro que sigue se intenta esquematizar la idea central, según la cual el par globalización-reestructuración coincide, e interactúa, con la transición de paradigmas en la tecnología, la economía, la sociedad y la cultura.

**Esquema 1. Megaprocursos asociados a la globalización, nuevas coordenadas del desarrollo territorial**



## El nuevo espacio global de flujos y comunicación

La presente revolución tecnológica, en particular los desarrollos de la informática, las telecomunicaciones y los transportes, constituye la infraestructura



y el código del nuevo espacio global.

Las redes telemáticas, públicas o corporativas, se constituyen en el sistema nervioso de todos los nuevos sistemas globales: sean de tipo científico-tecnológico, económico-financiero, político o cultural.<sup>2</sup> Además de comunicación, las nuevas tecnologías permiten la acción a distancia y el control centralizado, en tiempo real, de procesos altamente complejos y geográficamente dispersos.

Las redes telemáticas no sólo aportan la base material de los sistemas globalizados: también proveen la versión más neta del nuevo *paradigma organizativo* basado en la idea de *flexibilidad y descentralización integrada*. Las empresas y otras organizaciones humanas "copian" la nueva geometría de las redes, en particular cuando se globalizan. En esta nueva geometría organizacional, la autonomía de las partes y la coordinación del conjunto aumentan a la vez, y se refuerzan en la búsqueda de la mayor productividad y flexibilidad.

## La nueva geografía económica: globalización y posfordismo

*"La interpenetración de las economías nacionales se realiza al nivel del capital, del trabajo, de los mercados y del proceso de producción, en un espacio económico de geometría cada vez más variable. Empresas, gobiernos e individuos (a través de las migraciones), todos se incorporan a la nueva dinámica de la economía internacional. Los países y naciones dejaron de ser las unidades económicas de nuestra realidad histórica"* (CASTELLS 1985).

La *flexibilidad* como nuevo principio central de la producción y de la gestión se vincula estrechamente con la necesidad de competir en mercados globales y segmentados tanto espacial como temporalmente. Las nuevas tecnologías aplicadas a los productos, a los procesos y a la gestión, posibilitan una producción *funcionalmente flexible y espacialmente dispersa, a la vez que altamente coordinada e integrada*. En el primer sentido, la microelectrónica incorporada en los procesos de fabricación permite al mismo tiempo la estandarización y la especificidad en la fabricación de componentes, manteniendo un flujo productivo continuo.<sup>3</sup> A la vez, se hace posible *"disociar espacialmente las distintas unidades productivas y las distintas fases del proceso productivo, sin romper la unidad funcional de dicho proceso, maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización"* (CASTELLS 1989: 13).

Como efecto combinado de la globalización y del nuevo paradigma tecnoeconómico que pauta la transición hacia la diversidad de modos posfordistas, está emergiendo *una nueva geografía económica*.<sup>4</sup> En ella coexisten regiones y sistemas urbanos de tipo tradicional con nuevas estructuras espaciales

discontinuas organizadas en "redes" y en "cadenas", dando lugar a una lectura más compleja de los fenómenos territoriales (SAVY 1990).

En las escalas nacional y regional: ¿cuáles son las *nuevas formaciones territoriales* emergentes asociadas a la globalización y el posfordismo?; ¿existe un *modelo* espacial emergente, o más bien una coexistencia de modelos diversos?; ¿los territorios locales y regionales tienden a parecerse cada vez más, o por el contrario aumentan las diferencias?

El debate contemporáneo, más allá de visiones que pueden resultar ingenuas o reduccionistas, conduce a establecer con claridad que en la reestructuración global de la economía coinciden, en el mismo tiempo histórico, procesos que obedecen a lógicas diferentes, dando como resultado *una geografía económica más compleja y diversificada*:

*"... todo indicaría que la dicotomía simple de regiones atrasadas versus regiones desarrolladas se va a hacer mucho más compleja, en la medida en que puedan coexistir y convivir en una misma área geográfica, formas de inserción productivas de diferente naturaleza económica y tecnológica"* (GATTO 1989).

En el mismo sentido, Stohr (1987) señala que *"las recientes disparidades estructurales y cualitativas, sin embargo, emergieron en una nueva dirección entre áreas institucionalmente flexibles e innovadoras y áreas no innovadoras e institucionalmente inflexibles"*, a diferencia de la antigua contraposición.

Lipietz y Leborgne (1992) fundamentan en forma consistente una perspectiva de *diversificación de los territorios*, antes que de uniformación. El argumento central es que un nuevo paradigma tecnológico no constituye de por sí un nuevo modo de desarrollo, y que la configuración espacial depende más del segundo, con toda su complejidad y posible diversidad, que del primero.<sup>5</sup>

En relación con el panorama latinoamericano, varios autores sustentan la idea de que se viven procesos de reestructuración, más acelerados en algunos países que en otros, pero en todo caso inacabados y heterogéneos (DE MATTOS 1994, DÍAZ 1993, entre otros).

En el futuro, lo más probable es que las trayectorias productivo-institucionales resultantes de las estrategias de actores (económicos, sociales y políticos) sigan siendo diversas, a la vez que existan diferentes inscripciones de cada territorio en los sistemas globales: la combinación de ambos pautará diferentes tendencias en las configuraciones territoriales, antes que un único modelo.

A la complejidad de los procesos de reestructuración corresponde también una *complejidad de los efectos y manifestaciones territoriales*. Algunos de los procesos que hoy coexisten en tiempo y espacio, pautando la reestructuración

de los viejos territorios, son:

a) procesos de reforzamiento de la concentración económica en algunos de los grandes núcleos urbanos preexistentes, asociados a la rearticulación de estos núcleos en redes urbanas de nuevo tipo (SASSEN 1992, BORJA 1990, BERVEJILLO Y LOMBARDI 1991, SAVY 1990);

b) procesos de desarrollo industrial local autónomo, apoyados en sistemas locales de empresas, capaces de dinamizar selectivamente centros urbanos intermedios y menores, creación de "redes de distritos" (VÁZQUEZ BARQUERO 1993, CAMAGNI Y SALONE 1993);

c) procesos de crecimiento desequilibrado en regiones receptoras de plantas descentralizadas-fragmentadas, sobre la base de tejidos de subcontratación pobre (GATTO 1989, PALACIOS 1992, DÍAZ 1993);

d) procesos de desarrollo regional asociados a la agroindustria, con eje en la transformación del espacio rural y consecuencias variables sobre el sistema urbano (DAHER, JORDÁN Y OTROS 1990, DÍAZ 1993);

e) desarrollos locales o regionales sustentados por la nueva economía global del turismo, más o menos articulados con el resto del territorio nacional;

f) decadencia de regiones y de ciudades fuertemente asociadas a modelos de desarrollo previos en crisis (por ejemplo, procesos de desindustrialización en áreas manufactureras tradicionales, o procesos de desagrarización y desertificación en antiguas áreas agrícolas) y no incluidas en alguna de las dinámicas anteriores (MOULAERT Y LEONTIDOU 1995, DÍAZ 1993).

De lo anterior se concluye que, para el desarrollo de los territorios singulares resulta decisivo el *tipo de trayectoria empresarial* que se produce en respuesta al nuevo paradigma tecnoeconómico y a la globalización, tanto a nivel de la empresa individual, como a nivel de las relaciones interempresas. Aparte de la reconversión en el nivel de la empresa singular, asociada a la incorporación de tecnología en la producción y en la gestión, estas trayectorias están pautadas por el grado y calidad de integración local del tejido de empresas y por el tipo de relación con los sistemas productivos transnacionales.

*El modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprosesos y las historias y estrategias locales.* El diseño de estrategias en la fase de transición asume un alto valor político, en la medida en que está en juego un abanico de opciones y no un mero determinismo tecnológico.<sup>6</sup>

## Cultura, espacio y territorio: globalización y condición posmoderna

La nueva geografía cultural se caracteriza por una tensión compleja entre *uniformación* y *diferenciación*. Por un lado, emergen *sistemas globales* de producción, valorización y consumo de bienes culturales, fuertemente apoyados en medios masivos de comunicación. Los territorios locales (las sociedades territoriales) aparecen como receptores pasivos frente a esta expansión de la oferta global. Por otro, se fortalecen los *particularismos* (étnicos, religiosos, regionales), algunos con fuerte inscripción territorial. Esta reemergencia de particularismos territoriales coexistiendo con la expansión de los circuitos globales aparece en mayor o menor medida asociada a un debilitamiento de las unidades culturales nacionales.

De allí que la nueva complejidad y tensión de la geografía cultural emergente lleve a replantearse el propio concepto de *identidad*:

*"...¿cómo construir una definición contemporánea de identidad? Al constituirse no sólo en relación con un territorio, sino también en conexión con redes internacionales de mensajes y bienes, necesitamos una definición no únicamente socioespacial sino sociocomunicacional de la identidad. O sea, una definición que articule los referentes locales, nacionales y también de las culturas posnacionales que cada vez en mayor grado configuran las identidades y reestructuran el significado de las marcas locales o regionales establecidas a partir de experiencias territoriales distintivas. La identidad se conforma tanto mediante el arraigo en el territorio que se habita, como mediante la participación en redes comunicacionales deslocalizadas"* (GARCÍA CANCLINI 1994: 78).

Siendo la identidad socioterritorial un factor clave en la movilización de energías colectivas en favor del desarrollo local o regional, esta emergencia posmoderna de identidades sociocomunicacionales, eventualmente más movilizadoras o en conflicto con aquella, plantea serios desafíos al *diseño* de estrategias regionales y a la propia construcción del *sentido* social y político de dichas estrategias.<sup>7</sup>

La *movilidad* acrecentada de la población, en particular la asociada a los fenómenos migratorios modernos, introduce nuevas facetas en esta discusión. Por ejemplo, la recepción en las naciones desarrolladas europeas de contingentes migratorios portadores de raíces culturales diferentes, en particular la inmigración islámica, plantea una doble problemática de integración socioeconómica y de integración cultural.<sup>8</sup> Los desafíos del *multiculturalismo* en las sociedades desarrolladas modernas están lejos de haber sido resueltos.

El desarrollo territorial, en consecuencia, se ve obligado a hacerse cargo

de los desafíos de la diversidad cultural y de la mayor complejidad de las identidades sociales, acentuadas ambas por los procesos de globalización.

## **Globalización y reestructuración territorial**

En síntesis, la globalización es un cambio sistémico que abarca todas las dimensiones de la sociedad: económica, sociocultural, política. Los efectos directos de la globalización se perciben en la emergencia de un conjunto de sistemas globales, que operan en un espacio mundial de flujos y comunicación, bajo la lógica de la descentralización integrada.

A la vez, la globalización tiene su contraparte en la desestructuración y reestructuración de los territorios. Esta se concreta en cambios, a menudo drásticos, afectando la división internacional e interregional del trabajo, y alterando el potencial de desarrollo y competitividad de los territorios singulares.

La *reestructuración* es la resultante compleja del impacto de los sistemas globales sobre los territorios, del ascenso de los sistemas de producción y regulación flexible y de la expansión de la condición cultural posmoderna. Este conjunto de impactos se superponen, mezclan y/o sustituyen a las estructuras territoriales preexistentes, dando como resultado un nuevo espacio "*de geometría variable*" (CASTELLS 1989), que se constituye en el escenario ineludible del desarrollo territorial futuro.<sup>9</sup>

## **Globalización y territorios: las relaciones peligrosas**

*"El significado y la dinámica de las regiones vendrá determinada por su posición en dicho espacio de los flujos, dominado y modelado por intereses globales cuyas estrategias cambiantes interactúan constantemente con los intereses sociales y políticos territorialmente enraizados en localidades históricamente estructuradas. Es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio de los flujos y las aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se teje la nueva problemática del desarrollo regional"* (CASTELLS 1989: 14).

## **La globalización como amenaza**

Para los territorios singulares (países, ciudades y regiones) la globalización representa una fuerte pérdida de autonomía, un desvanecimiento de las

fronteras, la irrupción o el abandono por parte de actores globales, el pasaje a una interdependencia generalizada con otros territorios cercanos o lejanos. Las decisiones y procesos exógenos ganan peso en perjuicio de las capacidades de la sociedad local para controlar su entorno.

De allí que pueda hablarse de la globalización como una desterritorialización, como un paso de lo concreto (los territorios vividos, apropiados por sociedades singulares) a lo abstracto (el espacio global de los flujos, de la simultaneidad de lo discontinuo). A medida que el capital y la cultura se globalizan, y se multiplica la movilidad de la población, la propia sustancia de los territorios (su economía, su identidad, su gente) parece volverse volátil, indefinida, incierta.

La globalización puede, en suma, leerse como una amenaza para el desarrollo de los territorios concretos. Amenaza de consagrar el subdesarrollo, de consolidar la exclusión, o de propiciar un "maldesarrollo" contrario a los intereses de la sociedad local. Discutiremos cuatro manifestaciones posibles de la globalización como amenaza a los territorios.

En primer lugar, amenaza de *marginación o exclusión*, para aquellas áreas del planeta que dejan de ser —o no llegan a ser— necesarias o relevantes para la economía global. Abiertas las fronteras nacionales, diluidos los roles protectores y compensadores del Estado, las regiones débiles enfrentan una perspectiva real de estancamiento o retroceso, en todo caso de irrelevancia y abandono.

En segundo lugar, amenaza de *integración subordinada*, dependiente de actores globales externos, que no sólo carecen de arraigo territorial, sino que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local. Esta integración subordinada es además frágil, reversible de un momento a otro, por el retiro de los inversores externos, atraídos por condiciones más ventajosas en otros territorios (DE MATTOS 1994).

En tercer lugar, la globalización amenaza a las viejas unidades territoriales, países, regiones o ciudades, con inducir la *fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social*. Esta fragmentación es una consecuencia potencial de la diferente inscripción en el sistema global alcanzada por distintas partes del territorio y por distintos sectores sociales. En los países, puede tomar la forma de un progresivo distanciamiento entre las *regiones ganadoras* y las *regiones perdedoras* en el nuevo contexto global (BENKO Y LIPIETZ 1994). En las grandes ciudades, la fragmentación puede traducirse en una dualización entre las capas de población "globalizadas" y las restantes (SASSEN 1992, GARCÍA CANCLINI 1994).

Finalmente, existe para los territorios singulares la amenaza de una *crisis ambiental*, consecuencia en parte de las anteriores, o de la imposición de un

modelo de desarrollo no sustentable como contracara de su integración subordinada al mercado global. La *crisis ambiental localizada* puede ahora resultar de complejos encadenamientos de causas y efectos en el *sistema ambiental globalizado*.

Estas son amenazas potenciales, que encuentran mayor posibilidad de concretarse en territorios subdesarrollados, o con economías debilitadas por la obsolescencia de modos anteriores de desarrollo. Aquí se vuelve relevante la historia diferencial de cada territorio y las dotaciones y capacidades acumuladas con las que parte en el nuevo escenario globalizado (MOULAERT Y LEONTIDOU 1995).

El contexto de estas amenazas está precisamente en la asimetría de poder creada, a raíz de la combinación de globalización con debilitamiento de los Estados protectores, entre la sociedad local y los agentes externos desterritorializados.

## **Fragmentación y desestructuración territorial**

La perspectiva de la fragmentación de los territorios como efecto más o menos directo de la globalización, asociada al cambio en el paradigma tecnoeconómico (expansión de la producción flexible), a la regulación flexible y a la posmodernidad cultural, amerita una consideración más detenida. En principio, la fragmentación/desestructuración territorial puede alcanzar las siguientes dimensiones:

*Económica:* las economías "nacionales" y "regionales" se dislocan en sistemas autónomos, pautados principalmente por su diversa inscripción en sistemas globales. La fragmentación, en esta dimensión, aparece como uno de los vectores —o resultados— de la reestructuración, que sería un conjunto de procesos incluyendo la redefinición de las ventajas relativas, de los roles de los territorios subnacionales en la división nacional e internacional del trabajo, y la consiguiente revalorización diferencial de dichos territorios.

*Sociocultural:* las sociedades nacionales y metropolitanas se descomponen siguiendo clivajes étnicos, regionales, religiosos, combinados conflictivamente con las nuevas identidades globales. En este marco, el lazo social "nacional" queda en suspenso y la mera reproducción de la síntesis social se vuelve altamente problemática.

*Espacial:* los diversos componentes económicos y/o socioculturales se asientan diferencialmente en el espacio y se trazan fronteras entre "territorios" o dominios espaciales con lógicas e identidades separadas. Estas pueden ser fronteras horizontales entre territorios vecinos, o fronteras "verticales" entre

sistemas superpuestos y desconectados en las metrópolis.

De acuerdo a estas lecturas, los territorios tradicionales se fragmentan obedeciendo a su diferenciación histórica sumada con su inscripción diferencial en las lógicas globales.

No es que antes no existieran la segregación o la desigualdad dentro de los territorios. Lo diferencial es que ahora se acelera la realimentación entre dos procesos: de desarticulación interna entre componentes socioespaciales con trayectorias divergentes, y de inscripción diferencial de dichos componentes en los sistemas globales. En los extremos, se establecerá una contraposición entre componentes territoriales integrados-dinámicos y desintegrados-estáticos. Este análisis de fragmentación-globalización puede referirse a distintas unidades territoriales: países, regiones, ciudades.

En el escenario internacional, la fragmentación se asocia a regiones o países completos que se desconectan respecto a las trayectorias y espacios dinámicos (CICCOLELLA Y MIGNAQUI 1994, BENKO Y LIPIETZ 1993). La desconexión puede ser económica, política o sociocultural, y según su tenor, resultar en una crisis difícilmente reversible.

Un caso extremo de exclusión y fracaso societal son las "naciones fallidas" que año a año emergen a la escena virtual identificadas con imágenes de catástrofe y genocidio: Somalia, Etiopía, etc. Son territorios a la vez internamente fragmentados y desintegrados del mundo, marginados y prescindibles en el espacio global.<sup>10</sup>

A niveles regionales y locales, la tendencia general es a una mayor desarticulación entre los nodos de las nuevas redes interurbanas incorporadas en la economía globalizada y los territorios intersticiales:

*"hoy los polos de la red no son más solidarios de su hinterland, aun para dominarlo: las relaciones se producen de polo a polo, sin contigüidad espacial. Los espacios intersticiales, entre los nudos de la red, no son incorporados en ese movimiento, sino dejados a un lado [...] Así la unidad desigual del territorio tiende a verse sustituida por una diferenciación más radical, una partición entre los puntos de actividad moderna concentrada, inscritos sobre los circuitos de circulación correspondientes, y las zonas retrasadas, libradas a la dependencia, la asistencia o la desertificación"* (SAVY 1990: 110).

Por otra parte, aun en los países desarrollados se generan territorios de marginación socioeconómica más o menos irreversibles durante los procesos de globalización / reestructuración. Las regiones monofuncionales de vieja industria, o las localidades de monoindustria, que ante el cierre de fábricas (resultado de crisis globales o de estrategias de reconversión y relocalización en el espacio global) se enfrentan a una total carencia de respuestas alternativas,



entran en prolongadas crisis de estancamiento o retroceso económico. Pero en las regiones o localidades de persistente crisis económica, la amenaza de crisis y fragmentación social siempre está presente, como una posible involución y achicamiento del sistema local (MOULAERT Y LEONTIDOU 1995).<sup>11</sup>

También en el interior de las grandes metrópolis y en las megalópolis, aun en presencia de dinamismos económicos agregados, la fragmentación se presenta como contracara de la integración segmentada al sistema global. La forma de esta fragmentación es el aumento de la segregación, la decadencia de lo público, la desintegración cultural.

Hace algunos años, Hans Albert Steger advertía que la gran ciudad latinoamericana se encontraba amenazada en tanto *"dispositivo principal de la síntesis social"*, a medida que la producción de dicha síntesis se trasladaba hacia los medios masivos (el espacio virtual) y a medida que la sociedad se continuaba segregando entre los "veloces" y los "lentos", aquellos integrados activamente en el espacio global, éstos relegados a consumidores pasivos y estáticos (STEGER 1978).

En contraste con la idea tradicional de la ciudad como un territorio organizado, comprensible y estable, la megalópolis posmoderna se presenta como una colección inestable de fragmentos, carente de sentido global. Como observa García Canclini para el caso de México, la megalópolis ya no puede ser pensada como un "territorio", sino como una coexistencia desarticulada de fragmentos, como un caos, en el que tiende a predominar la entropía sobre la autoorganización.<sup>12</sup> En las grandes ciudades latinoamericanas,

*"la desintegración de los mapas no significa avances en la libertad sino en la inseguridad y en la injusticia. La condición posmoderna suele ser para nosotros la exasperación de las contradicciones de la modernidad: la desaparición de lo poco que se había logrado de urbano, el agotamiento de la vida pública..."* (GARCÍA CANCLINI 1993: 121).

Pero en este territorio fragmentado y sin espacio público, *"hay otro mapa, no visible, de redes electrónicas"*, desde el cual *"la muchedumbre dispersa en el valle [...] es informada y entretenida"*. Fragmentación social en el territorio, pérdida del sentido de conjunto de la sociedad urbana, reinserción pasiva y atomizada en el espacio virtual, se combinan así en la megalópolis posmoderna y globalizada.

## La planificación territorial en cuestión

Las restricciones que el proceso de globalización supone para los

territorios, nacionales y regionales, pone en cuestión las posibilidades y prioridades de una planificación territorial del desarrollo.

El nuevo punto de partida es la constatación de una contraposición de lógicas: global-espacial-transnacional contra socioterritorial. Frente a los efectos desestructuradores de la globalización, la planificación regional debería asumir una cierta vocación de *resistencia desde los territorios*. Sabatini (1990) ve en este punto *un desafío de conocimiento*; se requiere conocer mejor las articulaciones entre espacio global y territorios locales, como base de una planificación territorial redefinida, en el escenario globalizado:

*"Los puntos de contacto de la contradictoria relación entre la lógica funcional y de acumulación del 'espacio económico' (que tiende a la escala planetaria) y la lógica de sobrevivencia y de mejoramiento de la calidad de vida del 'espacio vital' (que es, en gran medida, inevitablemente local), deberían ser investigados empíricamente. Este es creo el principal desafío de conocimiento que enfrenta la disciplina de la planificación territorial en América Latina"* (SABATINI 1990).

Otros autores tienden a resaltar la pérdida de autonomía y capacidad de incidencia de los actores territoriales, que puede devenir en una radical impotencia para controlar el modo de desarrollo: la globalización como clausura del ciclo histórico de la planificación territorial.

Los escritos de Carlos de Mattos, en éste como en otros temas, se sitúan a cierta distancia de las prácticas para intentar una visión "desencantada", capaz de contrarrestar los posibles voluntarismos de los planificadores (DE MATTOS 1990). La globalización se identifica con una general "*desterritorialización del capital*" (DE MATTOS 1994). Sus efectos, sumados a los resultantes de la apertura de las economías y del reajuste productivo en el marco de las recientes políticas de liberalización, reducen a la impotencia a los actores territoriales en la medida en que consagran el dominio excluyente de la "*lógica económico-territorial capitalista*", que sería por esencia desarraigada.

Para fundar esta conclusión, convergen varios procesos: nuevo paradigma tecnológico y globalización, como fenómenos mundiales; reestructuración empresarial por transnacionalización y formación de conglomerados multisectoriales y multirregionales, con mayor concentración del capital; y nuevas estrategias macroeconómicas dominantes centradas en la apertura y la liberalización, y en el abandono de cualquier política regional explícita.

En el Cono Sur, el retiro del Estado de la escena de la planificación regional ha sido postulado como una clave en la nueva estrategia de desarrollo por los mismos equipos de gobierno nacional:

*Al comenzar a gravitar con renovada fuerza los postulados de la teoría neoclásica sobre movilidad territorial de los factores y sobre equilibrio interregional, tendió a aceptarse, especialmente en los ámbitos gubernamentales, que el libre juego de las fuerzas del mercado configuraba el camino más eficaz para mejorar la distribución de la producción, de la población y del bienestar en el territorio. Desde entonces, se abjuró de toda forma de discriminación en favor de determinados lugares o áreas, en el entendido de que ello significaría una inaceptable interferencia en el juego de las fuerzas del mercado" (DE MATTOS 1994: 3-4).*

Se consagra desde estas posiciones la ausencia de toda planificación territorial pública, dejando el espacio nacional librado a estrategias privadas desterritorializadas y guiadas por la búsqueda del máximo beneficio. En este contexto, con los territorios librados a los efectos de lógicas que escapan a su control, se afirma la perspectiva pesimista de una mayor polarización al interior de los países:<sup>13</sup>

*"...es previsible que si no se alteran las condiciones en que se despliega la dinámica capitalista en estos países, los contrastes entre las regiones más ricas y las más pobres tiendan a ser más marcados que los que se observaban durante la vigencia del modelo anterior" (DE MATTOS 1994: 19).*

Un eje teórico en la argumentación anterior es la afirmación de la unicidad y homogeneidad de la lógica territorial capitalista, que estaría además acentuada en el marco de la globalización, la apertura y la reestructuración de las economías nacionales. El tema es crucial para el debate sobre la vigencia y el sentido de la planificación territorial y de las estrategias de desarrollo regional y local. Si todos los actores capitalistas (empresas) pertenecen al mismo circuito global y operan según la misma lógica, entonces no hay lugar para dichas prácticas.

La cuestión, así planteada, ha dado lugar a intervenciones que afirman contrariamente la complejidad y pluralidad de las lógicas territoriales capitalistas:

*"Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista dominante conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en el único circuito mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante, pero no exclusivo. En mi opinión, una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute, y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los constreñimientos dados en cada momento histórico" (ALBUQUERQUE 1994: 35).*

Desde nuestro punto de vista, no puede negarse que ciertas modalidades de la planificación territorial están cuestionadas, en su consistencia teórica y en su factibilidad en el nuevo contexto. Por lo pronto, está claro que ningún territorio puede desarrollarse a espaldas de la globalización, y que ésta supone lógicas espaciales y transnacionales. Pero también es cierto que el territorio sigue siendo una variable relevante, que importa no sólo a los actores sociales que lo habitan, sino también a los actores económicos, para los cuales está lejos de ser un mero "soporte". En la sección siguiente se reseñan algunas visiones que subrayan precisamente la revalorización de lo territorial en la globalización.

## La globalización como oportunidad

La globalización, asociada con el tránsito entre paradigmas tecnoproductivos, puede también ser vista como una oportunidad para el desarrollo de los territorios (STORPER 1990, PÉREZ 1989, GATTO 1989, ESSER Y OTROS 1994). Oportunidad que se plantea en general sobre dos líneas argumentales: por un lado la globalización permite a ciertos territorios un *acceso más abierto a recursos y oportunidades globales*, en relación con tecnología, capital y mercados; por otro, la globalización y la transición en los modos de desarrollo supone para ciertos territorios una *valorización o revalorización de recursos endógenos* latentes de fuerte inscripción territorial, y les permite reposicionarse en el espacio global. Una tercera vertiente alude a la apertura de nuevas posibilidades para la *formación o acceso a redes interterritorios* (redes de ciudades, regiones virtuales) por parte de las entidades subnacionales.

Como contrapartida, la idea de la globalización como oportunidad tiene una *pertinencia selectiva*: solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.

La hipótesis de la "ventana de oportunidad" plantea que durante el *cambio del paradigma* (tecnoeconómico y de contexto internacional) es posible para un territorio dar un salto cualitativo y reposicionarse en el nuevo escenario (PÉREZ 1989). En ese tiempo de transición, se superponen la fase de madurez del antiguo paradigma tecnoeconómico y la fase inicial del nuevo, y se produce a la vez una alta disponibilidad de conocimientos tecnológicos y organizativos provenientes de uno y otro paradigma.<sup>14</sup> Puede agregarse que en el presente

cambio de paradigma, la disponibilidad de conocimientos es también un efecto propio de la globalización.

Los territorios periféricos que logran obtener e incorporar estos conocimientos a su práctica productiva generan un salto de desarrollo y logran acceso al nuevo esquema de competitividad mundial.<sup>15</sup> Sin embargo, *"las ventanas de oportunidad no son de igual amplitud para todos los países, como tampoco es igual la capacidad para aprovecharlas"* (PÉREZ 1989: 16), lo que remite a la discusión en torno a la necesidad de estrategias de desarrollo específicas para el contexto de la transición y la globalización.

De hecho, y con independencia de las estrategias locales, el cambio global modifica las ventajas comparativas de los territorios, provocando un primer reajuste, de tipo estructural. De allí que se hable de "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras". Pero la colocación de un territorio dado en una de estas categorías no es solamente una función del cambio global. La historia y las estrategias locales resultan decisivas a la hora de consolidar las nuevas ventajas, o de compensar la pérdida de ventajas tradicionales.

Precisamente Michael Storper (1990) sostiene que en el nuevo contexto global es necesario revalorizar la importancia de las respuestas locales a los desafíos externos. Partiendo de una crítica a los análisis sobre desarrollo en el tercer mundo que se desplegaron en las décadas previas desde el paradigma del imperialismo (básicamente, estos enfoques despreciaron el estudio de las respuestas locales a fuerzas globales), sostiene que el nuevo modelo posfordista refuerza la importancia de las respuestas locales (nacionales y regionales) a los peligros y oportunidades del desarrollo.

*"En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico"* (VÁZQUEZ BARQUERO 1993: 225).

Hay entonces una tensión entre, por un lado, la desterritorialización del capital, que parecería confirmar una visión del territorio como soporte, y por otro la territorialidad confirmada de ciertas capacidades empresariales e institucionales imprescindibles en varias de las formas que hoy están adoptando las dinámicas de desarrollo. En esta tensión encuentran su espacio las nuevas estrategias de desarrollo territorial.

## Estrategias territoriales en el escenario globalizado

El imperativo de reconceptualizar las relaciones local-global, y de redefinir las estrategias territoriales de desarrollo en el nuevo contexto de la globalización, está dando lugar a un conjunto de nuevas propuestas teóricas y prácticas.

Ciertamente, las nuevas estrategias de desarrollo territorial no son meras respuestas a la globalización: responden a los desafíos combinados de la globalización, la revolución tecnológico-productiva y la posmodernidad sociocultural, y resultan también de un aprendizaje a partir de tradiciones anteriores de planificación del desarrollo regional y urbano.

La revisión se produce a la vez en dos planos, referidos respectivamente al *qué* y al *cómo* del desarrollo territorial. En el primer plano los trabajos recientes procuran redefinir el desarrollo y sus indicadores, e identificar las razones por las que algunas regiones salen "ganadoras" y otras "perdedoras" en el nuevo contexto, investigando las nuevas articulaciones entre procesos globales y especificidades territoriales.<sup>16</sup> En el plano del *cómo*, un conjunto de nuevos aportes se orientan a redefinir los enfoques, métodos e instrumentos requeridos para dar forma a estrategias de desarrollo eficaces en territorios concretos. El tránsito de conceptos y categorías entre estos dos planos es intenso y no totalmente ordenado, como es de esperar en una etapa de crisis y cambio de paradigmas.

Así, en la explicación del éxito diferencial de los territorios para desarrollarse en un contexto globalizado, surgen como categorías clave, entre otras, las siguientes:

- *ventajas competitivas y competitividad sistémica*, de base territorial, calificando la inserción en la economía globalizada;
- *entornos innovadores, mesonivel territorial*, como forma de conceptualizar un capital socioterritorial, históricamente construido, que se revela clave para calificar el potencial de desarrollo de un área;
- *complejos productivo-territoriales, redes interlocales (de ciudades, de regiones)*, etc., como categorías de análisis de los sistemas socio-económico-espaciales intermedios que *enmarcan* a los territorios locales, y califican su tipo de articulación con el espacio global;

Por su parte, en relación con las nuevas formas de intervención, se destaca un conjunto de preocupaciones y de propuestas que incluyen:

- la redefinición del sentido y el sujeto de la planificación, reconociendo la complejidad del territorio organizado e integrando adecuadamente las dimensiones política y técnica (conceptos de estrategia y proyecto político regional);

— la redefinición del sujeto promotor del desarrollo territorial en su estilo (regiones como *cuasi-Estados* y *cuasi-empresas*) y en su soporte geográfico (*regiones virtuales*; *redes de ciudades*);

— la recuperación y redefinición de la *prospectiva*, a la vez como herramienta de ayuda a la decisión y como práctica de construcción de consensos en torno al futuro deseable;

— el impulso dado a la *planificación y gestión estratégica*, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la prospectiva y en la concertación público-privada;

— la jerarquización de la *cultura* y de la *organización social* como factores y metas relevantes para el desarrollo territorial, asociadas a la construcción o reforzamiento de un *medio innovador*,

— la fuerte revalorización de las relaciones sinérgicas entre distintos *niveles socioespaciales* de actuación (micro, meso, macro) como factor de suceso en las estrategias de desarrollo.

Finalmente, la renovación de la teoría del desarrollo y de la planificación remite a debates más amplios, situados en el plano de la filosofía del desarrollo. La referencia a ellos es inevitable, desde que está en juego no sólo la eficacia de las estrategias, sino su misma legitimidad y sentido.

## **El desarrollo territorial redefinido en la nueva articulación local-global**

### *Oportunidades globales, capacidades e iniciativas locales*

Se ha sostenido que en el nuevo contexto, el desarrollo regional endógeno sólo puede entenderse "como maximización de los factores específicos a una región en el sistema de competencia abierta articulado a la red mundial de procesos económicos y sociales" (CASTELLS 1989: 12), Lejos de inducir a la pasividad de los territorios organizados, la globalización se plantea como un desafío a sus capacidades e iniciativas:

*"...el efecto paradójico del sistema tecnológico-institucional internacional [...] es hacer aún más importante la movilización 'endógena' local de recursos y habilidades para la industrialización, como condición de éxito en el ambiente recientemente internacionalizado" (STORPER 1990: 131).*

Una razón central para el nuevo protagonismo de las estrategias territoriales

es el desplazamiento en la importancia de los factores que hacen al potencial de desarrollo: de los recursos naturales y las ventajas estáticas a las ventajas dinámicas basadas en la capacidad de innovación. En palabras de Gatto:

*"Dado que las nuevas ventajas dinámicas se asientan sobre factores socialmente construidos, las decisiones de política económica y tecnológica de los agentes privados (empresas) y de las instituciones públicas locales y regionales adquieren un rol protagonista y de mayor envergadura que en las situaciones anteriores"* (GATTO 1989).

### *Competitividad sistémica de base territorial para la inserción en la economía globalizada*

Las empresas son las que compiten en los mercados globales, pero los factores que contribuyen a construir y renovar su competitividad están asociados a sus bases territoriales.

El concepto de *ventajas comparativas* de los países, basadas en la dotación de recursos naturales, perdió significación con el paso a un mundo en el cual la información y la tecnología cambiantes se volvieron los factores más relevantes en la cadena de valor de los procesos productivos. Estos cambios justifican un desplazamiento conceptual: de las ventajas comparativas, estáticas, a las *ventajas competitivas, dinámicas y sistémicas*.

En la formulación más difundida acerca de las *"ventajas competitivas de las naciones"* (PORTER 1991), los factores que contribuyen a crear estas ventajas están referidos a la vez a sectores y a entornos geográficos determinados, y están además integrados bajo el concepto de *"medio ambiente doméstico"* de las empresas:

*"En un mercado de creciente competencia global, las naciones se han hecho más, no menos, importantes. A medida que la base de la competencia se ha desplazado cada vez más hacia la creación y asimilación del conocimiento, ha crecido el rol de la nación. La ventaja competitiva se crea y sostiene a través de un proceso fuertemente localizado. Las diferencias de valores, culturas, estructuras económicas, instituciones e historias nacionales contribuyen todas al éxito competitivo. [...] En definitiva, un país tiene éxito en una industria determinada porque su medio ambiente doméstico es más orientado hacia el futuro, dinámico y desafiante"* (PORTER 1991: 1).

Porter sostiene que *"las empresas alcanzan ventajas competitivas mediante acciones de innovación"*, y que *"abordan la innovación en su sentido más amplio, incluyendo tanto nuevas tecnologías como nuevas formas de hacer las cosas"*.



Saliendo al paso de posibles visiones ingenuas, advierte además que *"con pocas excepciones, la innovación es el resultado de un esfuerzo extraordinario"*. Una vez establecido el primado de la innovación en las empresas realmente exitosas, la pregunta fue *"¿por qué algunas empresas ubicadas en ciertos países son capaces de tener innovación consistente?"*. La respuesta, apoyada en una prolongada investigación, y esquematizada en el *diamante de las ventajas nacionales*, se ha convertido desde entonces en una referencia obligada en las discusiones sobre competitividad.

Los cuatro atributos del entorno nacional que Porter identifica (condiciones de factores; condiciones de demanda; industrias relacionadas y de apoyo; y estrategias, estructuras y competidores de las firmas) son los que definen *"el medio ambiente nacional en el cual las empresas nacen y aprenden a competir"* (PORTER 1991: 9).

No es difícil, siguiendo la reflexión anterior, sustituir *nación por región*: de hecho ese "medio ambiente doméstico" puede no coincidir con la extensión nacional, puede estar referido a un territorio subnacional en el que se concentran los factores básicos para "crear y sostener" la ventaja competitiva (ALBUQUERQUE 1994).

Esta percepción permite a Boisier (1994) señalar que *"los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado"*. En una línea similar, pero referida a las ciudades, Vázquez Barquero sostiene la necesidad de concebir a la ciudad como *"una organización emprendedora [...] como una empresa [...] que produce y gestiona bienes y servicios y compite con otras ciudades en los mercados nacionales e internacionales"* (1993: 82).<sup>17</sup>

#### *La revalorización del "mesonivel" socioterritorial. Distritos industriales y entornos de innovación.*

En la articulación de las empresas y las naciones, de la acción micro de los empresarios y de las macropolíticas económicas y sectoriales, el factor estratégico es la constitución de un "mesonivel" consistente, activo, sinérgico.

El "mesonivel" alude a *un sistema territorializado de relaciones sinérgicas entre agentes económicos, sociales y políticos orientadas a la innovación*. En los últimos años, bajo distintas formas, el mesonivel socioterritorial viene siendo objeto de intensa investigación empírica y teorización, siempre asociada a las preocupaciones del desarrollo regional y local. Así es como los economistas redescubren la temática del "distrito industrial" y definen conceptos como "área sistema", se propone la noción de "complejo regional de innovación", se postulan los "territorios organizados" como actores estratégicos, se investiga acerca de

los "entornos de innovación" o "medios innovadores".<sup>18</sup>

La maduración de un mesonivel favorable a las iniciativas de desarrollo alcanza su expresión más acabada en el distrito industrial, y en particular en el área sistema. En la definición de *distrito industrial*, Becattini (1994) comienza por establecer que se trata de "una noción socioeconómica".<sup>19</sup> El distrito se define a la vez por su constitución interna y por su inserción externa. En lo interno, es "*una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado*". La "población de empresas" no es un simple agregado sino una red interempresarial.

En cuanto a la inserción externa, el distrito industrial se define como un territorio exportador sistemático de un excedente de productos finales, lo que "*requiere la puesta en marcha de una red permanente de relaciones privilegiadas entre el distrito, sus abastecedores y sus clientes*".<sup>20</sup> Al desarrollar esta definición, Becattini muestra cómo el mesonivel socioterritorial se asocia tanto con la articulación interna (sinergia entre cultura, organización social, economía) como a la inserción externa (redes de vínculos con proveedores y clientes) del distrito.

En conjunto, estas investigaciones contribuyen a destacar un conjunto de cuestiones acerca de las relaciones *sociedad-cultura-economía-territorio*, que habían sido descuidadas por la ortodoxia de la planificación en el ciclo ascendente del fordismo. Estas ideas proveen tanto herramientas de análisis para discutir la diferencia entre regiones exitosas y estancadas, como sugerencias para el diseño de políticas concretas de desarrollo territorial.

El mesonivel socioterritorial se concibe como una trama de relaciones *localizada y socialmente construida*, mediante procesos cuyo éxito no está garantizado de antemano para cualquier tiempo y lugar. Hay regiones y localidades que históricamente han logrado construir esa trama, vinculando emprendimientos económicos, redes y liderazgos sociales y políticos, orientaciones culturales y modos de aprendizaje, en un espacio o territorio colectivo que de este modo se convierte en el medio de cultivo de la iniciativa y la innovación.

La existencia de una trama de articulaciones económico-sociales densa en ese mesonivel significa un *potencial acumulado* para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo.<sup>21</sup> Por el contrario, la debilidad del nivel meso, la ausencia de articulaciones entre economía, sociedad y cultura, puede constituir una desventaja mayor en los nuevos escenarios.<sup>22</sup>

La *teoría de los entornos innovadores*, desarrollada principalmente para el contexto europeo a partir del estudio de los sistemas locales de empresas, aporta elementos de juicio adicionales para comprender la dinámica territorial de

la innovación. En principio se trata de definir la innovación:

*"Innovar, llevar a buen puerto un proceso de innovación tecnoeconómica, es crear cierta cosa nueva y poner en marcha las condiciones técnicas, financieras, organizacionales y comerciales que permiten el posicionamiento exitoso de esa cosa nueva en el mercado" (PLANQUE 1991: 296).*

Ahora bien, el concepto de innovación como producto de un medio socioeconómico territorial se apoya en la teoría social contemporánea, que concibe a la innovación como un proceso de naturaleza contextual:

*"En tanto creación tecnológica, la innovación es definida como un proceso gradual, secuencial, acumulativo, que toma forma y se desarrolla en un ambiente específico que a su vez evolucionará bajo el efecto de la actividad innovadora. El proceso de innovación es por tanto de naturaleza contextual" (LECOQ 1991: 335).*

Para Lecoq, los medios innovadores presentan tres componentes principales: *territorial, organizacional y cognitiva*, estrechamente relacionadas entre sí. El medio tiene una componente territorial: se trata de un sistema territorializado de relaciones, y de una identidad colectiva local, sin fronteras a priori. La pertenencia al medio no es solamente un problema de localización, sino de integración en las redes culturales y societales que lo definen, pautando su componente organizacional. Finalmente, un medio se define por una componente cognitiva, que se traduce en *"una capacidad de aprendizaje de los actores para modificar su comportamiento en función de las transformaciones de su ambiente, para crear nuevas combinaciones productivas"* (LECOQ 1994: 334). Dadas estas condiciones, el *medio* se constituye en un contexto apropiado para las *redes* interempresariales en las que se apoya la innovación.

*"Las redes constituyen, por su lógica de organización y su modo de funcionamiento, las estructuras adecuadas para poner en obra los mecanismos de interacción de los que procede la innovación tecnológica. Por esencia, el proceso de innovación es aleatorio, no lineal, pone en juego recursos humanos y materiales específicos, competencias múltiples y evolutivas. La movilización y la coordinación de estos recursos difícilmente puede ser asegurada por el mercado, únicamente sobre la base de los mecanismos de precio, o por la jerarquía, demasiado rígida. De allí que la red constituye una respuesta organizacional a la movilización y a la coordinación de los recursos específicos necesarios para dar vida a los procesos de innovación. Permite adquirir los recursos externos necesarios al proyecto de innovación, gestionar las distintas fases del proceso, combinar los know how complementarios" (LECOQ 1991: 336).*

De esta forma se establece una relación sinérgica entre redes interempresariales (concepto funcional-organizativo) y medios de innovación (formación territorial histórica), que permite clarificar el sentido del "mesonivel" como categoría analítica y como referencia estratégica.

En relación con esta revalorización del mesonivel, los procesos de *descentralización político administrativa* hacia gobiernos regionales o locales, que son quienes directamente inciden en el mesonivel, pueden leerse como *una flexibilización de la regulación*, en coherencia con la simultánea flexibilización en el régimen de acumulación y en la organización de la producción (VÁZQUEZ BARQUERO 1992). La regulación se flexibiliza mediante la transferencia de responsabilidades de ordenamiento y de políticas de desarrollo desde el Estado-nación hacia los gobiernos subnacionales. En el contexto de la globalización y el posfordismo, esta flexibilización mediante la descentralización obedece a la búsqueda de una mayor eficacia en la promoción del crecimiento económico.

*Complejos y cadenas productivas; redes de ciudades; la competencia/cooperación interterritorios.*

La categoría de región como un área continua, albergando un sistema urbano organizado en forma jerárquica, que fuera un operador central de las políticas de desarrollo territorial desde la "región plan" de Boudeville, resulta cuestionada en algunos de sus supuestos básicos. Un exponente central de la planificación regional latinoamericana, Sergio Boisier, reconoce que:

*"tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto fuertemente ligados a los intentos de regionalización, han sido los de distancia, fricción del espacio y contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, la miniaturización y la satelización [...] el tamaño como criterio para establecer regiones también entró en una fase de obsolescencia. Lo que hoy interesa es la complejidad estructural de un territorio organizado"* (BOISIER 1994).

Esta idea de "complejidad estructural de un territorio organizado" nos lleva de la geometría a la topología, de la medición de posiciones al estudio de los flujos y las relaciones. Nos permite hacer lugar a los "territorios discontinuos", constituidos como redes de territorios singulares no adyacentes.

Accesibilidad, proximidad y aglomeración han perdido una parte relevante de su potencial explicativo en el marco de la revolución tecnológica y la expansión de los sistemas de producción flexible.

En este marco, las *redes de ciudades* y las *regiones virtuales* constituyen dispositivos privilegiados de la nueva geografía económica en el espacio globalizado.

Las redes de ciudades en sentido estricto se contraponen a las jerarquías rígidas, y están pautadas por la coexistencia de competencia y cooperación, en

una tensión pactada. Camagni (1994) propone distinguir entre:

*Redes jerárquicas, o verticales:* se establecen a partir de centros que controlan áreas de mercado de bienes y servicios o de insumos productivos: por ejemplo, entre centros de comercialización y áreas de producción agrícola, o en las áreas de subcontratación de grandes empresas en torno a grandes ciudades. En sentido estricto estas no son "redes" sino jerarquías espaciales, que responden mejor a la metáfora del árbol jerárquico.

*Redes complementarias:* se basan en economías de integración vertical y se componen de centros especializados y complementarios, conectados a través de interdependencias de mercados. La especialización y la división del trabajo entre centros asegura a cada uno un área de mercado suficiente.

*Redes sinérgicas:* se basan en *externalidades de red* y están compuestas por centros similares que cooperan entre sí; las economías de escala se logran mediante la integración en la red de las áreas de mercado de cada centro. Como ejemplo, Camagni cita las redes de ciudades-centros financieros, cuyos mercados están virtualmente integrados a través de circuitos de telecomunicación, las redes de centros turísticos, incluidos en "itinerarios" históricos o culturales, y las "redes de innovación", compuestas por centros que cooperan en proyectos específicos con el fin de alcanzar la suficiente masa crítica en oferta y demanda. Las redes sinérgicas se componen en general de "centros de primer orden", que son los nodos de las redes de información que conectan las funciones direccionales, las actividades financieras y los servicios avanzados a nivel internacional (como las ciudades globales y regionales), y de centros de segundo orden, especializados en las mismas funciones e interesados en cooperar como forma de insertarse en las oportunidades globales.

Dejando de lado las redes jerárquicas, de tipo tradicional, Camagni propone la siguiente definición de las redes de ciudades en sentido estricto:

*"sistemas de relaciones y de flujos, de carácter preferentemente horizontal y no jerárquico, que se establecen entre centros complementarios o similares, y que garantizan la creación de externalidades o economías respectivamente de especialización / complementariedad / división espacial del trabajo y de sinergia / cooperación / innovación"* (CAMAGNI 1991, citado por VÁZQUEZ BARQUERO 1993: 68).

Un elemento que se destaca en la investigación de Camagni es el paralelismo entre el cambio en la lógica espacial de las empresas y en la lógica organizacional del sistema de ciudades. En parte las redes de ciudades surgen como consecuencia "espontánea" de los nuevos comportamientos empresariales (1994: 1061). También, como veremos, la formación de redes de ciudades reaparece como un objetivo "planeado" en las estrategias de desarrollo regional y local.

La idea de redes permite introducir la noción de complejos y cadenas productivas, como articulaciones de territorios, eventualmente discontinuos, en torno a un proceso productivo comandado por relaciones de cuasi-integración

vertical (GONZÁLEZ POSSE 1994, DÍAZ 1993). La integración de territorios locales en cadenas productivas globalizadas tiende a realizarse bajo el predominio de relaciones neotayloristas, consagrando modalidades de "integración subordinada" en circuitos económicos globales, y el predominio de lógicas fragmentadas en el espacio local (GATTO 1989).

A diferencia de las "redes de distritos" que son, por ejemplo, las redes de ciudades del norte de Italia (BENKO Y LIPIETZ 1994), las formas territoriales asociadas a los encadenamientos y complejos productivos globalizados son redes asimétricas, no de distritos, sino de espacios productivos a menudo fragmentados con relación al territorio circundante, consagrando variantes neofordistas antes que territorios de la especialización flexible.

La problemática que plantean a las estrategias este tipo de realidades se vincula precisamente con la factibilidad del pasaje desde espacios neofordistas y encadenamientos asimétricos hacia territorios más integrados y sinérgicos, y hacia relaciones de cuasi-integración "oblicua" u "horizontal" (LIPIETZ Y LEBORGNE 1992).<sup>23</sup>

En parte asociada a estas realidades, se ha planteado la noción, entre analítica y propositiva, de "regiones virtuales" (BOISIER 1994). Una región virtual resulta de la asociación de dos o más regiones no contiguas, con el fin de cooperar en torno a objetivos concretos de desarrollo, de corto y mediano plazo.<sup>24</sup> La forma institucional de esta asociación es flexible, su duración puede ser acotada, y en todo caso cada región mantiene su autonomía y su identidad.

El concepto de regiones virtuales puede resultar especialmente útil para analizar procesos de desarrollo transfronterizo, en los cuales se asocian territorios subnacionales pertenecientes a diferentes países. A su vez, trasladando las categorías de Camagni para redes de ciudades, se podría distinguir entre regiones virtuales jerárquicas, complementarias y sinérgicas.

Finalmente cabe señalar que la constitución de una región virtual tenderá a comprender y a apoyarse en la formación de una red de ciudades, ya que son éstas como centros de control, de comunicación y de políticas las que comandan la asociación. En este sentido puede decirse que ciertas redes urbanas configuran el esqueleto de regiones virtuales y macrorregiones.<sup>25</sup>

## **Nuevos enfoques y herramientas en las estrategias de desarrollo territorial**

Las reflexiones anteriores sobre los procesos de desarrollo convergen en una redefinición de la agenda de las estrategias territoriales en torno a dos prioridades complementarias: construcción "interna" de capacidades; posicionamiento e inserción "externa" en el escenario globalizado. Los verbos de la primera son: conformar; estructurar; complejizar el territorio local, desde un enfoque multidimensional; entretanto la segunda supone: comunicar; insertar y posicionar el territorio local en las redes interterritoriales y en los sistemas

globales.

En conjunto, las nuevas orientaciones suponen una revalorización de la oferta territorial específica, y a la vez un impulso al protagonismo del sistema de actores local y regional.<sup>26</sup> A continuación destacaremos algunos de los rasgos de los nuevos enfoques.

### Cambios en la política de desarrollo regional y local

	<b>Enfoque tradicional</b>	<b>Nuevos enfoques</b>
Regiones problema	Dicotómico (regiones subdesarrolladas / desarrolladas)	Multifacético Regiones con diferentes debilidades estructurales
Principal estrategia	Crecimiento regional Desarrollo polarizado Visión funcional	Innovación regional Desarrollo difuso Visión territorial
Principal objetivo	Crecimiento cuantitativo	Innovación, calidad, flexibilidad (cualitativa)
Orientación básica	Capital, material	Información, tecnología intangibles
	Industria manufacturera	Servicios y encadenamientos intersectoriales
Mecanismos	Redistribución	Mobilización del potencial endógeno
Forma organizativa	Movilidad del capital y del trabajo	Utilización de los recursos locales y externos
	Gestión centralizada, basada en el impulso estatal Financiación a empresas Administración pública de los recursos	Descentralizada, basada en la comunidad regional Prestación de servicios Organizaciones intermedias
Dinámica	Empresas y proyectos: pocos y grandes	Numerosas empresas y proyectos de dimensión pequeña e intermedia
	Regiones problema geográficamente estables	Áreas problema rápidamente cambiantes, elusivas
	Conjunto fijo de centros de crecimiento "planeados"	Mobilización local "espontánea" de recursos

**Fuente:** GLASSON 1992 (tomado de STOHR) y VÁZQUEZ BARQUERO 1993.

## *Redefinición del sujeto de la planificación*

La permanente alusión a *estrategias* territoriales a lo largo de este trabajo no es una elección casual. De hecho se inscribe en el tipo de distinción propuesta por Boisier (1992, 1995) entre "plan", "estrategia" y "proyecto político". De acuerdo a esta distinción, el plan alude a la presencia de un agente único —el Estado— capaz de controlar la totalidad del medio social-territorial, mientras la estrategia parte del reconocimiento de *"un medio social caracterizado por la presencia de varios agentes que detentan cuotas de poder, de manera que toda propuesta debe considerarse como una entre varias y materia, por consiguiente, de negociación"* (BOISIER 1995: 3).

La noción de "proyecto político" incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial, mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la "creación de poder" a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales.

Entre proyecto político, estrategia y plan se establece *"una jerarquía anidada, en el sentido de una estructura en la cual el concepto más complejo incluye a los conceptos de menor complejidad"*.

De modo que el sujeto de la planificación es, en los párrafos que siguen, un sujeto múltiple, formado a la vez por actores de la economía, de la sociedad civil y del gobierno territorial.

*Promoción de relaciones sinérgicas entre distintos niveles socioespaciales de actuación (micro, meso, macro) como factor de suceso en las estrategias de desarrollo*

Distintos autores han desarrollado las *implicaciones estratégicas del concepto de competitividad sistémica en relación con distintos niveles territoriales y tipos de actores* (BOISIER 1995, STORPER 1994). En particular, en un trabajo reciente del IAD (ESSER Y OTROS 1994) se identifican cuatro "niveles" societales-territoriales que deben articular para promover la competitividad: meta, macro, meso y micro. De acuerdo a este estudio, los países más competitivos cuentan con:

1. *"estructuras que promueven la competitividad desde el nivel meta"*: orientación de actores hacia el aprendizaje y la eficiencia; capacidad social de organización e integración; etc;
2. *"un contexto macro que presiona a las empresas para que mejoren su performance"* (política económica, marcos jurídico institucionales nacionales);
3. *"un espacio meso estructurado en el que el Estado y los actores*



*sociales negocian las necesarias políticas de apoyo e impulsan la formación social de estructuras”;*

4. *“numerosas empresas en el nivel micro que, todas a la vez, procuran alcanzar eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción y están en buena parte articuladas en redes colaborativas” (ESSER Y OTROS 1994: 12).*

En un estudio reciente para Uruguay, Miguez y Porto (1994) se apoyan en el concepto de *competitividad estratégica* y arriban a conclusiones similares.

En síntesis, *la competitividad tiene una base territorial específica, y se construye socialmente mediante la articulación de los niveles local y global dentro de cada país.* En otras palabras, ni las políticas nacionales por sí mismas pueden generar el medio ambiente competitivo requerido por las empresas, ni las iniciativas o acciones de promoción empresarial en el nivel micro son suficientes para ello. La articulación local-global, o micro-macro, en el seno de un país, requiere una atención específica a las estructuras y dinámicas interinstitucionales en el nivel meso (STOHR 1992).

*Tecnología e instituciones; economía y cultura regional:  
dos aspectos de una estrategia de desarrollo integrada*

Un rasgo relevante en los nuevos enfoques es la jerarquización de la *cultura* y de la *organización social* como factores y metas claves para el desarrollo territorial, asociadas a la construcción o reforzamiento de un *medio innovador*, como formación territorial capaz de proveer el contexto de las *redes interempresariales* que protagonizan la innovación tecnoeconómica.

Por lo tanto la construcción de las ventajas en un territorio supone *a la vez* la acumulación de: *capital; habilidades y aptitudes; y estructuras organizacionales* (STORPER 1990: 144).

En consecuencia, siguiendo a Storper (1994) las políticas regionales en favor del desarrollo se bifurcan en dos ramas complementarias en respuesta a este doble desafío:

#### **Reconversión y tecnología**

El objetivo es: *“generar una trayectoria tecnológica (productos y procesos) en un espacio económico determinado, recorriéndola y expandiéndola.”* Las palabras clave son: *“redes, flexibilidad, descentralización, vínculos interempresariales, investigación y desarrollo, tecnopolos, capacitación, etc.”.*

#### **Convenciones**

El objetivo es generar una cultura y unas redes sociales favorables a la innovación y a la cooperación interempresarial. Se trata de promover *“la confianza y la cooperación en la forma en que son específicas a espacios*

*tecnológicos y económicos particulares, sin las cuales la interacción es sólo para la sobrevivencia y no para el aprendizaje*". Storper subraya estas convenciones como "interdependencias no transadas" para oponerlas a los vínculos transados, formales: "las instituciones son sólo la punta deliceberg de las interdependencias no transadas..." (STORPER 1994: 17).

El espacio para la promoción de convenciones (cultura de desarrollo) se ubica en el nivel *meso*, trascendiendo la escisión micro-macro que ha caracterizado a menudo las políticas regionales. La creación de la cultura de desarrollo supone un proceso de aprendizaje dinámico, por tanto una *trayectoria* cultural-institucional, antes que una *dotación* estática.

Como vemos, esta revalorización de las trayectorias de aprendizaje en tanto factor esencial en los procesos de desarrollo resulta ampliamente convergente con la visión anterior de la competitividad sistémica en términos de sus bases territoriales.

### *El planeamiento estratégico desde los territorios*

El impulso dado a la *planificación y gestión estratégica*, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la prospectiva y en la concertación público-privada, surge como uno de los rasgos más característicos del planeamiento territorial más reciente.

Este cambio se asocia a la *redefinición del sujeto* promotor del desarrollo territorial en su estilo (regiones-ciudades como *cuasi-Estados y cuasi-empresas*), en su base *societal* (concertación público-empresarial-social) y en su soporte geográfico (*incorporando territorios discontinuos como regiones virtuales y redes de ciudades*).

Como se sabe, la planificación estratégica se desarrolla inicialmente en el campo de las empresas, y se incorpora en forma más reciente a las prácticas de los gobiernos regionales y urbanos (KEMP 1993), como respuesta a los crecientes grados de *complejidad e incertidumbre* que caracterizan el contexto de la acción pública en favor del desarrollo local.

El objetivo de la planificación estratégica es orientar las decisiones y las acciones hacia los asuntos realmente importantes para el futuro de la organización (el territorio en nuestro caso), contribuyendo a concentrar en ellos las energías del sistema de actores local o regional.<sup>27</sup>

Con este fin, la práctica de la planificación estratégica transcurre por una evaluación cuidadosa de las condiciones del *entorno* (que está cambiando al ritmo de la globalización y la reestructuración), por el análisis de las fortalezas y debilidades de la *organización* (en este caso un "territorio organizado"), la

explicitación de su *misión* y sus *objetivos* básicos, y la identificación de los desafíos, amenazas y oportunidades emergentes de la relación actual y futura entre la organización y su entorno, y el diseño de *estrategias* apropiadas en respuesta a dicho diagnóstico y prospectiva (ASCHER 1992, GLASSON 1992, KEMP 1993, SPÓSITO 1993).

Corresponde resaltar que la *definición del sujeto* se plantea como un punto de partida básico para aplicar el enfoque estratégico a ciudades y regiones. No es lo mismo si el sujeto se limita al gobierno regional o urbano como institución, que si el sujeto se plantea como el "territorio organizado" o como "comunidad territorial". En el primer caso el sujeto ya está dado con anterioridad a la adopción del enfoque estratégico. En el segundo, en cambio, la aplicación del enfoque estratégico incluye la *construcción del sujeto como parte esencial de su trayectoria*.

El ejemplo más claro de lo anterior se encuentra en las experiencias de planificación estratégica metropolitana realizadas por varias ciudades en el último decenio: en todas ellas fue necesario generar una convocatoria amplia, abarcadora de los distintos actores sociales, económicos e institucionales metropolitanos, y constituir niveles de participación inclusivos asociados con núcleos de alta capacidad gerencial. La combinación de participación y eficiencia parece ser una condición clave para constituir con éxito el sujeto de la planificación estratégica metropolitana.

Un segundo aspecto a resaltar refiere a la especificación de la "misión" que orienta el proceso de planificación estratégica desde un territorio. A los efectos de nuestro tema, la misión consiste en promover *un cierto desarrollo*. Pero en el contexto contemporáneo, en el que ya no es posible identificar cualquier crecimiento o cualquier inserción global con un desarrollo valioso, los principios básicos del tipo de desarrollo buscado requieren una definición precisa y consensual. Es esta definición la que da sentido colectivo a la evaluación del entorno y de la organización.<sup>28</sup> Una virtud del enfoque es que promueve y requiere este tipo de definiciones, obligando a la sociedad urbana o regional a contrastar visiones sobre lo que distintos sectores consideran "desarrollo". En este sentido, la trayectoria de la planificación estratégica puede asumir para territorios enfrentados a un nuevo ciclo, el carácter de una *refundación cultural y sociopolítica*.

El enfoque de planificación estratégica, en particular desde un territorio, requiere la explicitación y manejo de *conflictos* acerca de las metas y estrategias de desarrollo. Los conflictos pueden referirse a los fines (qué); a los medios (cómo); a la filosofía (por qué); a la localización (dónde); el tiempo (cuándo); y a los grupos que resultan beneficiados o perjudicados en la resolución de un asunto (quiénes). En todo caso, la organización debe estar preparada para

manejar el conflicto *en* el proceso (GARGAN 1992). Recordemos que la construcción de consensos mediante la negociación de puntos de vista e intereses dispares es un componente sustantivo para el éxito de estrategias de desarrollo.

### *La prospectiva territorial y la rearticulación global-local*

El cuarto rasgo a destacar de las nuevas estrategias es la recuperación y redefinición de la *prospectiva*, a la vez como herramienta de ayuda a la decisión y como práctica de construcción de consensos en torno al futuro deseable. La prospectiva ocupa un lugar en la caja de herramientas del planeamiento estratégico, pero cada vez más tiende a trascender la dimensión instrumental, para asumir un valor constitutivo de las estrategias territoriales.

Para Godet (1985: 17), la *vigilia prospectiva* y la *voluntad estratégica* conforman, junto con la *movilización colectiva* en torno a proyectos y valores compartidos, el "triángulo griego"<sup>29</sup> de la cultura estratégica (también: "anticipación; acción; encarnación"). En éste, la prospectiva atiende principalmente al estudio del entorno cambiante de la organización, a la anticipación de sus posibles evoluciones.

*"Una prospectiva exploratoria es un panorama de los futuros posibles (futuribles), es decir, de los escenarios no improbables, teniendo en cuenta el peso de los determinismos del pasado y la confrontación de los proyectos de los actores. Cada escenario (juego de hipótesis coherentes) de la prospectiva puede ser objeto de una apreciación cuantificada, es decir, de una previsión"* (GODET 1985: 31).

En primer lugar, recordemos que la prospectiva no se orienta a predecir el futuro, sino a explorar futuros posibles a efectos de clarificar decisiones y prioridades presentes.<sup>30</sup> Ello puede significar tanto la definición de situaciones objetivo que se convierten en criterios guía para el planeamiento y la gestión, como la identificación de futuros indeseables y la propuesta de medidas destinadas a evitar las trayectorias correspondientes.

La expresión "retropredicción" intenta llamar la atención sobre este aspecto:

*"El principal rasgo característico de los análisis de retropredicción es el interés, no en las situaciones futuras que probablemente se producirán, sino en la manera de conseguir situaciones futuras deseables. Es pues explícitamente normativo y supone el retroceso a partir de un punto final que representa una situación futura deseada hasta el presente, para determinar la viabilidad física de esta situación futura y las medidas de planificación que deberían adoptarse para alcanzar este punto"* (ROBINSON

1991: 675).

La técnica prospectiva más utilizada es la *construcción de escenarios*. El punto de partida para la formulación de los escenarios prospectivos es, como lo indica Boisier (1995: 13) contar con *“una teoría bien estructurada acerca del fenómeno o proceso sobre el cual se va a intervenir”*. En nuestro caso, esta exigencia se traduce en la necesidad de *una teoría del desarrollo territorial* que tome en cuenta la interacción entre el territorio singular y los nuevos sistemas globales, o al menos en la incorporación lo más rigurosa posible del conocimiento acumulado en la materia.<sup>31</sup> Esta base teórica es la que permitirá la selección del *conjunto de variables* a utilizar en la definición de los escenarios, y la modelación de sus interacciones en condiciones hipotéticas. Las variables intervienen tanto asociadas a tendencias de fondo como identificadas con eventos reestructurantes, y refieren tanto al contexto como al espacio de maniobra de los actores. El tercer elemento es un conjunto, o mejor, un *sistema de actores* incidentes en el desarrollo territorial, relacionados entre sí en forma dinámica y capaces de operar circuitos de *feedback* con el contexto. Sobre estos elementos, la prospectiva conduce a la elaboración de escenarios alternativos, constituidos por *escenas* temporales para distintos horizontes y por sus correspondientes *trayectorias*.

Lo particular de la prospectiva territorial en la globalización es que aumenta la complejidad y la incertidumbre: los sistemas territoriales son, cada vez más, sistemas *abiertos*, crecientemente expuestos tanto al cambio de las macrotendencias como a la irrupción de acontecimientos imprevistos. Ello no obsta, sin embargo, para destacar la necesidad de una prospectiva exploratoria como base para el diseño de la estrategia territorial y la contrastación de su factibilidad.

Por otra parte, la prospectiva no es sólo “exploración de futuros posibles”, también es parte de una “construcción del futuro” que comienza con su “imaginación”.

En este sentido, Bernard Cazes (1994: 19) identifica dos “versiones” polares de la práctica prospectiva en el desarrollo territorial. Por un lado, la prospectiva *froid*, estilo *policy analysis*; por otro la prospectiva *chaud*, de orientación participativa. La primera versión se vincula con la exploración de escenarios múltiples (“futuribles”) como soporte para la elaboración de estrategias, desde una perspectiva fuertemente técnica; la segunda pone el énfasis en la participación de los diferentes actores sociales en la elaboración y valoración de imágenes acerca de posibles futuros para el territorio en cuestión.<sup>32</sup>

Llevadas a su extremo, las dos versiones pueden aparecer contrapuestas, pero la práctica de la prospectiva debería, según Cazes, buscar la complementación entre la aproximación “sistémica”, más adecuada para explorar

el campo de los futuros posibles a medio y largo plazo, y para contrastar la coherencia de las estrategias propuestas con los estados esperados del mundo; y la aproximación "participativa", que puede contribuir a identificar los eventos y procesos portadores de futuro y a precisar las modalidades de implementación de una estrategia determinada. Más que mezclar ambas aproximaciones, con el riesgo de obtener un híbrido poco performante en ambos sentidos, se trata de intentar obtener lo mejor de cada enfoque, "un ideal que estamos lejos de haber alcanzado" (CAZES 1994: 21).

Notemos también, siguiendo a Loinger (1994) que en el marco de la globalización y la reestructuración territorial, la prospectiva desde los territorios tiene ante sí *un desafío de innovación cultural*, y aun civilizatoria. En efecto, los territorios están ahora mismo cuestionados por la globalización, desde que, como vimos, la formación del espacio global de flujos y redes telemáticas tiene un efecto de disolución sobre las viejas identidades territoriales. Frente a esta crisis, la prospectiva se plantea como desafío central la "reinención del territorio", en tanto espacio de la relación social, de la identidad y del proyecto colectivo, bajo formas compatibles con el nuevo contexto global.<sup>33</sup>

En síntesis, la prospectiva territorial, como etapa ineludible en la formulación de estrategias de desarrollo, juega un rol central en la definición de las nuevas articulaciones entre lo local o regional específico y lo global, definición que trasciende la esfera económica (mercados, redes) para proyectarse en la dimensión de la cultura y las identidades.

## Conclusión

*Estamos avanzando hacia un mundo no euclidiano,  
con muchas geografías de espacio-tiempo,  
y el reconocimiento de este hecho nos obliga a pensar  
en modelos nuevos y más adecuados, o a abandonar  
la planificación como tal.*

Friedman: 85

Del recorrido anterior por las temáticas que vinculan globalización y territorios con la teoría y práctica del desarrollo, surgen algunas conclusiones que es necesario destacar.

En primer lugar, se pone en evidencia que se trata de una temática nueva, en la cual las transformaciones del mundo real preceden e interpelan a la teoría. Las respuestas desde la teoría, aún incipientes, convergen en el intento de construir una comprensión interdisciplinaria de los nuevos procesos, ante la

inutilidad de las lecturas reduccionistas.

La globalización es un cambio sistémico que abarca todas las dimensiones de la sociedad: económica, sociocultural, política. Los efectos directos de la globalización se perciben en la emergencia de un conjunto de *sistemas globales*, que operan en un espacio mundial de flujos y comunicación, bajo la lógica de la descentralización integrada.

La *reestructuración* es la resultante compleja del impacto de los sistemas globales sobre los territorios, del ascenso de los sistemas de producción y regulación flexible y de la expansión de la condición cultural posmoderna. Este conjunto de impactos se superponen, mezclan y/o sustituyen a las estructuras territoriales preexistentes, dando como resultado un nuevo espacio "de geometría variable".

El debate contemporáneo, más allá de visiones que pueden resultar ingenuas o reduccionistas, conduce a establecer con claridad que en la reestructuración global de la economía coinciden, en el mismo tiempo histórico, procesos que obedecen a lógicas diferentes, dando como resultado *una geografía económica más compleja y diversificada*. A la complejidad de los procesos de reestructuración corresponde también una *complejidad de los efectos y manifestaciones territoriales*.

*El modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprocesos y las historias y estrategias locales*. El diseño de estrategias en la fase de transición asume un alto valor político, en la medida en que está en juego un abanico de opciones, y no un mero determinismo tecnológico.

La globalización puede leerse como *una amenaza* para el desarrollo de los territorios concretos. Amenaza de consagrar el subdesarrollo, de consolidar la exclusión, o de propiciar un "maldesarrollo" contrario a los intereses de la sociedad local. En particular, la globalización amenaza a las viejas unidades territoriales, países, regiones o ciudades, con inducir la *fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social*. Esta fragmentación es una consecuencia potencial de la diferente inscripción en el sistema global alcanzada por distintas partes del territorio y por distintos sectores sociales.

Pero la globalización, asociada con el tránsito entre paradigmas tecnoproductivos, puede también ser vista como *una oportunidad* para el desarrollo de los territorios: por un lado la globalización permite a ciertos territorios un *acceso más abierto a recursos y oportunidades globales*, en relación con tecnología, capital y mercados; por otro, la globalización y la transición en los modos de desarrollo supone para ciertos territorios una *valorización o revalorización de recursos endógenos* latentes de fuerte inscripción territorial, y les permite reposicionarse en el espacio global; y finalmente la globalización abre nuevas posibilidades para la *formación o acceso a redes*

*interterritorios* (redes de ciudades, regiones virtuales) por parte de las entidades subnacionales.

Hay una fuerte revaloración de las relaciones *sociedad-cultura-economía-territorio*, que habían sido descuidadas por la ortodoxia de la planificación en el ciclo ascendente del fordismo. Se jerarquizan la *cultura* y de la *organización social* como factores y metas claves para el desarrollo territorial, asociadas a la construcción o reforzamiento de un *medio innovador*, como formación territorial capaz de proveer el contexto de las *redes interempresariales* que protagonizan la innovación tecnoeconómica.

El *mesonivel socioterritorial* se concibe precisamente como una trama de relaciones *localizada y socialmente construida*, mediante procesos cuyo éxito no está garantizado de antemano para cualquier tiempo y lugar. En el mesonivel se establece una relación sinérgica entre *redes interempresariales* (concepto funcional-organizativo) y *medios de innovación* (formación territorial histórica).

Las *redes de ciudades* y las *regiones virtuales* constituyen dispositivos privilegiados de la nueva geografía económica en el espacio globalizado, verdaderos "territorios discontinuos" en los que predominan las relaciones de cooperación en beneficio de la inserción global de cada componente.

En conjunto, las nuevas orientaciones estratégicas suponen una revalorización de la *oferta territorial específica*, y a la vez un impulso al *protagonismo del sistema de actores local y regional*.

La competitividad *tiene una base territorial específica, y se construye socialmente mediante la articulación de los niveles local y global dentro de cada país*, lo que requiere de las políticas una atención específica a las estructuras y dinámicas interinstitucionales en el nivel meso.

El impulso dado a la *planificación y gestión estratégica*, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la *prospectiva* y en la *concertación* público-privada, surge como uno de los rasgos más característicos del planeamiento territorial más reciente.

La *prospectiva* es una herramienta central para el diseño estratégico. Su finalidad no es predecir el futuro, sino *explorar futuros posibles a efectos de clarificar decisiones y prioridades presentes*. Además la prospectiva contribuye a la "construcción del futuro" que comienza con su imaginación técnica, social y política. Las estrategias territoriales requieren fundarse en estudios prospectivos realizados *desde los territorios y para los territorios*, abiertos a la comprensión de las dinámicas, restricciones y oportunidades globales.

La práctica de la *planificación estratégica*, partiendo de una evaluación cuidadosa de las condiciones del entorno y de un análisis de las fortalezas y debilidades de la organización (en este caso un "territorio organizado"), conduce



a la identificación de los desafíos clave para el diseño de estrategias.

La planificación y gestión estratégica suponen también un proceso de *definición y construcción del sujeto territorial (necesariamente socio gubernamental y público-privado)*, a partir de procesos de *concertación y negociación*, no ajenos al conflicto sobre metas, protagonismos y acciones.

Finalmente, la principal conclusión sustantiva es que los territorios en la globalización *no son menos sino más importantes, como factor de desarrollo, aunque se trate a menudo de territorios a reinventar y a reconstruir*. La contrapartida es la necesidad más urgente que nunca de estrategias territoriales que sean en sí mismas innovadoras y asuman los nuevos desafíos del escenario globalizado.

## Referencias

- ALBUQUERQUE, F.; DE MATTOS, C. Y JORDÁN, R. (eds.) (1990): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Santiago, ILPES-ONU, IEU-PUC, GEA.
- ALBUQUERQUE, F. (1994): *Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones*, Santiago, ILPES.
- AROCENA, J. (1987): "Los paradigmas del desarrollo y lo local", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 41, pp. 5-21.
- AROCENA, J. (1995): *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH-UCUDAL-Nueva Sociedad.
- ASCHER, F. (1992): "Las políticas urbanas en Francia de los años setenta a los años noventa", en *Estudios Territoriales*, n° 39, pp. 165-180.
- BECATTINI, G. (1994): "El distrito marshalliano: una noción socioeconómica", en BENKO Y LIPIETZ (eds.) (1994), pp. 39-58.
- BENKO, G. Y LIPIETZ, A. (eds.) (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- BERVEJILLO, F. (1994a): "Un debate necesario", en *Territorio: apuesta al futuro*, Montevideo, MVOTMA, pp. 6-15.
- BERVEJILLO, F. (1994b): "El futuro desarrollo regional. Una mirada estratégica", separata del periódico *Helvecia*, Nueva Helvecia, 30 de setiembre de 1994.
- BERVEJILLO, F. Y LOMBARDI, M. (1991): "Guía para la discusión de las relaciones: ciudad, integración y cambio tecnológico", ponencia presentada al seminario Municipios en la Integración Regional, Montevideo, IMM, 19 y 20 de agosto.
- BLANQUE, B. (1991): "Note sur la notion de réseau d'innovation. Réseaux contractuels et réseaux 'conventionnels'", en RERU, n° 3-4, pp. 295-320.

- BOISIER, S. (1992): "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas", en BOISIER, S.: *El difícil arte de hacer región*, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos, pp. 169-214.
- BOISIER, S. (1994): "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", en *Revista de la CEPAL*, n° 52, pp. 179-190.
- BOISIER, S. (1995): *La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones (Notas para orientar a los gobiernos regionales)*, Santiago, ILPES, Documento 95/26.
- BORJA, J. (1990): "Europa: ciudades y territorios. La necesidad de una reestructuración regional", en VV.AA.: *La ciudad ante el 2000*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pp. 68-73.
- BOVAIRD, T. (1992): "Local Economic Development and the City", en *Urban Studies*, vol. 29, n° 3-4, pp. 343-368.
- BOVAIRD, T. (1993): "Analysing Urban Economic Development", en *Urban Studies*, vol. 30, n° 4-5, pp. 631-658.
- BREMM, H. J.; ACHE, P. (1993): "International Changes and the Single European Market: Impacts on the Spatial Structure of Germany", en *Urban Studies*, vol. 30, n° 6, 991-1007.
- BRYSON, J. M. Y ROERING, W. D. (1992): "Applying Private-Sector Strategic Planning to the Public Sector", en KEMP, R. L. (ed.), pp. 29-57.
- CAMAGNI, R. P. Y SALONE, C. (1993): "Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework", en *Urban Studies*, vol. 30, n° 6, pp. 1053-1064.
- CASTELLS, M. (1985): "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio", en *Metrópolis, territorio y crisis*. Madrid, Comunidad de Madrid, pp. 37-62.
- CASTELLS, M. (1989): "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", en *Economía y Sociedad*, n° 2, Madrid, pp. 11-22.
- CAZES, B. (1994): "Regain de la prospective?", en *Espaces et sociétés*, n° 74-75, pp. 13-22.
- CICCOLELLA, P. Y MIGNAQUI, I. (1994): "Territorios integrados y reestructurados. Un nuevo contexto para el debate sobre el Estado y la planificación", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xxvii, n° 106, pp. 73-106.
- CNPCBA (1993): "Estudio de Impacto Socioeconómico y ambiental del Puente Colonia - Buenos Aires" (borrador de Informe Final), Montevideo, Comisión Nacional del Puente Colonia - Buenos Aires.
- COMISEC/BID-UE-PNUD (1994): "Bases para la discusión de una agenda nacional por la competitividad", Montevideo, COMISEC, Centro de Documentación y Difusión.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS REGIONALES (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, CEE, Luxemburgo.
- CORBOZ, A. (1993): "L'urbanística del xx secolo: un bilancio", en *Urbanistica*, n° 101,

- pp. 7-12, Milán.
- CURBELO, J. L. (1990): "El espacio del ajuste estructural. Algunas reflexiones acerca de América Latina", en ALBUQUERQUE, DE MATTOS y JORDÁN (eds.), pp. 189-204.
- DAHER, A.; JORDAN, R. y otros (1990): "Territorios de exportación", en EURE, nº 48, pp. 25-36.
- DATAR (1993): *Débat National pour L'Aménagement du Territoire. Document Introductif*, París, La Documentation Française, 124 pp.
- DE MATTOS, C. A. (1990): "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, nº 89, pp. 5-41.
- DE MATTOS, C. A. (1994): "Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?", ponencia al seminario Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano, Bariloche, mayo 1994, 27 pp.
- DE TERAN TROYANO, F. (1982): "La ordenación territorial: Evolución y crisis de los fundamentos teóricos", en Varios autores: *Curso de Ordenación del Territorio*, COAM, Madrid, 1982, 17-32.
- DÍAZ, A. (1993): "Nuevas tendencias de la industria en América Latina. Cadenas productivas, PYME y especialización flexible", en *Proposiciones*, nº 23, pp. 48-65.
- DICKEY, CH. (1995): "Muslim Europe", en *Newsweek*, vol. cxxv, nº 22.
- DREVET, J. F. (1992): "Las transformaciones del territorio europeo", en *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 50-68.
- ESSER, K. y otros (1994): *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- FELLMANN, T. y MOREL, B. (1991): "Territoires en Action. Prospective urbaine et planification stratégique", en *Annales de la Recherche Urbaine*, nº 51, pp. 92-102.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R., y VEGA PINTADO, F. (1994): "Modernización-globalización versus transformación ecológica y social del territorio", CYTET, II, 100-101: 293-312
- FRIEDMANN, J. (1992): "Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo", en EURE, vol. xviii, nº 55, pp. 79-89, Santiago.
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1981): *Territorio y función*, Madrid, IEAL, col. Nuevo Urbanismo, nº 33. (1ª ed. en inglés, 1979).
- GARCÍA CANCLINI, N. (1993): "México 2000: Ciudad sin mapa. Desurbanización, patrimonio y cultura electrónica", en *Medio Ambiente y Urbanización*, año 10, nº 43-44, pp. 111-124.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1994): "El debate sobre la identidad y el Tratado de Libre Comercio", en ACHUGAR, H. y CAETANO, G. (comps.): *Mundo, región, aldea. Identidades, políticas culturales e integración regional*, Montevideo, Trilce, pp. 71-80.
- GAROFOLI, G. (1994): "Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno", en BENKO y LIPIETZ (eds.) (1994), pp. 59-80.
- GATTO, F. (1989): "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva.

- Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en *EURE*, n° 47, pp. 7-34.
- GATTO, F. Y QUINTAR, A. (1992): *Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales*, Santiago, ILPES-CEPAL.
- GLASSON, J. (1992): "The Fall and Rise of Regional Planning in the Economically Advanced Nations", en *Urban Studies*, vol. 29, n° 3/4, pp. 505-531.
- GODET, M. (1985): *Prospective et planification stratégique*, París, Économica, 335 pp.
- GONZÁLEZ POSSE, E. Y PATIÑO, E. (1994): "Análisis prospectivo de la economía uruguaya", en *Quantum*, vol. 1, n° 3.
- HAMMER, J. (1995): "Graveyard of failed hopes", en *Newsweek*, 6.2.1995, pp. 24.
- KEMP, R. L., Ed. (1993): *Strategic Planning for Local Government*, Mc Farland, 310 pp.
- LARMER, B. (1994): "The New Colonialism", en *Newsweek*, 1.8.1994, pp. 14-18.
- LIPIETZ, A., Y LEBORGNE, D. (1992): "Idées fausses et questions ouvertes de l'après-fordisme", en *Espaces et Sociétés*, n° 66-67, pp. 39-68.
- LECOQ, B. (1991): "Organisation industrielle, organisation territoriale: une approche intégrée fondée sur le concept de réseau", en *RERU* n° 3-4, pp. 321-341.
- LEVINSON, M. (1994): "It's an MTV World. Rock around the clock and around the world with the ultimate New Age multinational", en *Newsweek*, 24.4.1995, pp. 34-39.
- LOINGER, G. (1994): "Construction de territoires imaginaires et politiques de développement régional", en *Espaces et Sociétés*, n° 74-75, pp. 23-42.
- MIGUES, C., Y PORTO, L. (1994): "Competitividad estratégica. Marco teórico y análisis del caso uruguayo", en *Quantum*, vol. 1, n° 3.
- MOULAERT, F. Y LEONTIDOU, L. (1995): "Localités désintégrées et stratégies de lutte contre la pauvreté: une réflexion méthodologique postmoderne", en *Espaces et Sociétés*, n° 78, pp. 9-20.
- MULGAN, G. (1989): "New Times. A tale of new cities", en *Marxism Today*, marzo 1989, pp. 18-25.
- PAIDOLEAU, J. Y DEMESTEERE, R. (1991): "Les démarches stratégiques de planification des villes", en *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 51, pp. 28-40.
- PALACIOS, J. J. (1992): "Guadalajara: ¿Valle del Silicio mexicano?", en *EURE*, vol. xviii, n° 55, pp. 47-59.
- PECQUEUR, B. (1986): "Crise économique: crise du discours sur l'espace", en *Economie et Humanisme*, n° 289, pp. 13-21.
- PÉREZ, C. (1989): *Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo*, Santiago, ILPES, Documento L/6.
- PERRIN, J. C. (1991): "Réseaux d'innovation - Milieux innovateurs. Développement territorial", en *RERU*, n° 3-4, pp. 343-374.
- PLANQUE, B. (1991): "Note sur la notion de réseau d'innovation. Réseaux contractuels et réseaux 'conventionnels'", en *RERU*, n° 3-4, pp. 295-320.
- PORTER, M. E. (1991): *Las ventajas competitivas de las naciones*, Santiago, ILPES, Documento L/4 (traducción del artículo aparecido en *Harvard Business Review*, marzo-abril 1990).
- ROBBA, ALEJANDRO (1993): "Las nuevas estrategias de desarrollo regional. El desarrollo endógeno y los distritos industriales italianos: ¿son estas experiencias relevantes para la problemática regional latinoamericana?", en *Cuadernos de Economía*

- Política*, nº 6, pp. 157-186.
- ROBINSON, J. B. (1991): "Un modelo de relación: las interacciones de los sistemas humanos con los sistemas ambientales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 130, pp. 659-678.
- ROJAS, C. (1994): *El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción*, Santiago, ILPES, Documento 94/08.
- SABATINI, F. (1990): "Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales", en *Revista Interamericana de Planificación*, nº 89, enero-marzo 1990, pp. 42-75.
- SASSEN, S. (1992): "La ciudad global", en *Alfoz*, nº 90, pp. 35-42.
- SAVY, M. (1990): "Mutation économique et changement spatial. Vers le territoire des réseaux?", en *Annales de la Recherche Urbaine*, nº 46, pp. 106-112, París.
- SCOTT, A. Y STORPER, M. (1992): "Le développement régional reconsidéré", en *Espaces et Sociétés*, nº 66-67, pp. 7-38.
- SILVA, V. (1993): "El interés de los distritos para la formulación de una política regional", en *Proposiciones*, nº 23, pp. 204-217.
- SPOSITO, V. (1993): "Planificación estratégica para las grandes metrópolis", en *Metropolis 93 - Resúmenes de los grupos de trabajo*, Montreal: Metropolis, pp. 72-153.
- STEGER, H. A. (1978): "Metrópolis e ideologías. Síntesis y fragmentación en las grandes aglomeraciones urbanas", en Hardoy y otros (comps.): *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-SIAP, pp. 331-348.
- STOHR, W. B. (1985): "Complejos territoriales de innovación" (traducción de la ponencia presentada al 32º Congreso Norteamericano de Ciencia Regional, Filadelfia, 15-17 de noviembre de 1985), ILPES, Documento CPRD-C-100.
- STOHR, W. B. (1992): "Estrategias de Desarrollo Local para hacer frente a la Crisis Global", en *EURE*, vol. xviii, nº 55, pp. 5-11.
- STORPER, M. (1994): "Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo", en *EURE*, vol. xx, nº 60, 7-24.
- STORPER, M. (1990): "A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo", en Valladares & Preteceille (eds.): *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*, San Pablo, Nobel-IUPERJ, pp. 120-147.
- TALBOTT, S. (1992): "Dealing with Anti-Countries", en *Time*, 14.12.1992, pp. 27.
- URIBE-ECHAVARRÍA, F. (1993): "Problemas regionales en las economías abiertas del Tercer Mundo", en *EURE*, vol. xix, nº 58, pp. 7-17.
- URIBE-ECHAVARRÍA, F. (1989): "Desarrollo regional en los años 90. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica", en *EURE*, nº 47, pp. 35-60.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1992): "Desarrollo local y flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", ponencia al seminario Iniciativa Local y Desarrollo, Montevideo, CLAEH-IDES, 23 pp.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*. Madrid, Pirámide, 332 pp.

## Resumen

*El punto de partida del artículo es que ningún territorio escapa al influjo de los nuevos contextos que en gran medida se definen por referencia a la globalización. Se discute el significado de la globalización para el desarrollo territorial, reconociendo la presencia de amenazas y de oportunidades, cuyo balance debe realizarse en relación con territorios concretos, marcados por historias y acumulaciones específicas. Se sostiene que la respuesta a los nuevos desafíos requiere definir o redefinir, en primer lugar, los acentos, el método y los protagonismos en las estrategias de desarrollo territorial, y en segundo lugar, el propio sustento conceptual y legitimidad social de la planificación.*

## Notas

- <sup>1</sup> Si bien cada una de estas dimensiones remite a un conjunto de estudios y debates específicos, desarrollados desde el campo de las disciplinas más afines, la globalización, en tanto objeto de estudio multidimensional, pone en crisis los intentos de lectura monodisciplinar o reduccionista. Su comprensión cabal convoca un pensamiento transversal, una convergencia de disciplinas tradicionales y nuevas, en la que apenas se comienza a avanzar.
- <sup>2</sup> La red abierta Internet representa la autoorganización de un espacio global-virtual hiperconectado, que se caracteriza por un nuevo paradigma de organización: es una "red de redes", un sistema global altamente integrado a la vez que fuertemente descentralizado; no tiene forma fija, es altamente flexible, y se transforma permanentemente.
- <sup>3</sup> La precisión de fabricación apoyada en sistemas CAD/CAM (Computer Asisted Design/Computer Asisted Manufacturing) permite integrar en un mismo proceso piezas fabricadas en distintos sitios siguiendo especificaciones estrictas; a su vez, la utilización de máquinas programables (*soft manufacturing*) abre la posibilidad de modificar especificaciones sobre la marcha, respondiendo a demandas de clientes y mercados específicos sin pérdida de rentabilidad (BYLINSKY 1994).
- <sup>4</sup> Esta transformación de la espacialidad económica tiene consecuencias revulsivas para el discurso tradicional acerca del espacio. Para una discusión de los impactos epistemológicos de estos cambios ver PECQUEUR 1986.
- <sup>5</sup> El modelo de desarrollo sólo se define en la confluencia de un "paradigma tecnológico", un "régimen de acumulación" o estructura macroeconómica, y un "modo de regulación". Lo que viene después del fordismo, por tanto, no puede ser definido simplemente como la "especialización flexible" (un paradigma tecnológico), del mismo modo que la definición del fordismo no se agota en la "producción en masa".
- <sup>6</sup> *"Sur les ruines du fordisme et du stalinisme, l'humanité est à la croisée des chemins. Aucun déterminisme technologique ne lui montre le chemin. L'actuelle bifurcation industrielle est avant tout une bifurcation politique"* (LAPIETZ y LEBORGNE 1992: 61). Ver en el mismo sentido: ALBUQUERQUE 1990: 14.
- <sup>7</sup> En la formación de las nuevas identidades sociocomunicacionales, tiende a predominar la lógica del consumo y la diferencia, mientras que la lógica simbólica "resiste" en las identidades de origen socioterritorial, étnico, etc., que son por naturaleza "no transables".
- <sup>8</sup> Recientemente *Newsweek* se preguntaba: *"Can Europe overcome hate and live in peace with its fast-growing population of Muslim immigrants?"* (en Europa occidental viven más de 8 millones de

- musulmanes: 2,2 en Francia, 2,2 en Alemania, 1,3 en el Reino Unido) (*Newseek*, 29.5.1995).
- <sup>9</sup> Como ejemplo de estudios sobre la reestructuración territorial ver: BREMMY ACHE 1993, en relación con Alemania en el contexto de la integración europea; SAVY 1990 para el territorio francés; DREVET 1992 para el territorio de la Comunidad Europea; DAHER y otros 1990 y ROJAS 1994 para el caso de Chile; DE MATTOS 1994 y CIOLELLA y MIGNAQUI 1994 para el Cono Sur y Argentina.
  - <sup>10</sup> Ver, por ejemplo, en HAMMER 1995, la descripción de un proceso de desintegración del territorio, incluida la ciudad (Liberia y Monrovia, en este caso), debido a la guerra en su versión africana: el retorno de las luchas tribales en espacios "modernos" y con armas "modernas" (en un contexto globalizado y posguerra fría). Ver también TALBOTT 1992, y LARMER 1994 sobre las naciones fallidas africanas, así como la alusión de STEGER 1978 a los territorios de la *warre* en el nuevo "extramuros global" del siglo XXI.
  - <sup>11</sup> En nuestro ámbito, los "pueblos del ferrocarril" viven procesos agudos de estancamiento-marginación, de pérdida de sentido como proyecto local.
  - <sup>12</sup> Leborgne y Lipietz refiriendo a las salidas a la crisis de tipo neofordista, advierten un retorno a la concentración urbana "entrópica": *"La 'posmodernidad' privilegia las interacciones erráticas en el seno de una sociedad desorganizada, solamente reunida en megalópolis desfibradas por una fuerte polarización social"* (LEBORGNE y LIPIETZ 1992: 62).
  - <sup>13</sup> El tema específico que Carlos de Mattos discute es si los cambios asociados a globalización y ajuste estructural tienen o no un sesgo desconcentrador en el desarrollo territorial de nuestros países, y complementariamente, si alientan o no prácticas de planificación regional descentralizadas. Su respuesta tiende a ser negativa en ambos casos: luego de una fase de transición pausada por desarrollos agroexportadores y crisis metropolitana, las tendencias concentradoras estarían de vuelta, privilegiando el crecimiento de regiones metropolitanas, y serían escasamente modificables por estrategias territoriales subnacionales.
  - <sup>14</sup> *"Durante la transición, [...] empresas y países enfrentan una situación insólitamente favorable: una doble oportunidad tecnológica formada por el acceso simultáneo a lo que hasta hace poco eran conocimientos privados en el viejo paradigma ya desplegado y a lo que pronto serán conocimientos privados en el nuevo. La aplicación de diversas combinaciones de estos tipos de conocimiento accesibles en la transición puede llevar al ingreso en áreas bien seleccionadas de las nuevas tecnologías y/o a competir con éxito sobre la base de productos 'viejos' revitalizados"* (PÉREZ 1989).
  - <sup>15</sup> El caso de los "tigres" del sudeste asiático es presentado como una ilustración de este tipo de trayectoria.
  - <sup>16</sup> Una revisión detallada de los marcos conceptuales más recientes, "competitivos y complementarios", en el análisis de los procesos de desarrollo local se encuentra en BOVAIRD 1993. Los cuatro grandes paradigmas evaluados, con sus variantes y autores principales, son la economía neoclásica, la economía institucionalista, el marxismo y el neomarxismo. Ver también la colección de trabajos editada y comentada por BENKO y LIPIETZ (1994), organizada como un debate entre grandes orientaciones.
  - <sup>17</sup> VÁZQUEZ BARQUERO (1993: 82-83) analiza extensamente la analogía entre ciudad y empresa, y entre sistema de ciudades y grupos de empresas. A su vez, la noción de región como "cuasi-empresa" es desarrollada en BOISIER (1992).
  - <sup>18</sup> Sobre "complejo territorial de innovación" ver STOHR 1985. Para una definición del "distrito industrial marshalliano" en tanto "noción socioeconómica" ver BECATTINI 1994. Varios trabajos sobre "entornos de innovación" se encuentran en *RERU*, nº 3-4, 1991. Sobre la "mesoeconomía territorial" ver BOISIER 1995 y también STORPER 1994. La utilidad del concepto de distrito industrial para las políticas de desarrollo regional en el Cono Sur se discute, entre otros, en GATTO y QUINTAR 1992, ROBBIA 1993 y SILVA 1993.
  - <sup>19</sup> Hay en Becattini un llamado explícito a la interdisciplina: *"Estoy convencido de que la necesidad de estudiar el distrito industrial desde una perspectiva interdisciplinar, so pena de dejar de lado*

- un buen número de sus aspectos, ofrece una ocasión excepcional de enriquecer el pensamiento social en su conjunto" (1994).
- <sup>20</sup> lb.: 40-41, subrayado nuestro.
- <sup>21</sup> "...la cultura y la identidad asociadas al territorio hoy se revitalizan, no sólo como valores intrínsecos, sino como factores de competitividad regional" (BOISIER 1994).
- <sup>22</sup> Una aplicación preliminar de estos criterios de análisis a realidades locales uruguayas se encuentra en las investigaciones del Programa de Desarrollo Local del CLAEH. Ver en particular el estudio sobre la Región del Rosario, al que se alude en BERVEJILLO 1994b.
- <sup>23</sup> Ver una discusión de esta perspectiva para el espacio de maquiladoras del norte mexicano en PALACIOS 1992.
- <sup>24</sup> Como ejemplos de estos objetivos Boisier alude a "la introducción de un nuevo producto de alto contenido tecnológico o la ocupación de un nicho e mercado o la defensa de un 'espacio' o de un 'territorio' de negocios e influencia" (1994: 13)
- <sup>25</sup> Es ilustrativo el caso de Barcelona y las ciudades del sur de Francia, especialmente Lyon, que intentan compartir el objetivo estratégico de compensar la centralidad del sistema de ciudades con eje en Alemania, actuando en favor del arco mediterráneo.
- <sup>26</sup> Ver GLASSON 1992, VÁZQUEZ BARQUERO 1993 y SCOTT Y STORPER 1992, para un panorama desde los países desarrollados. En relación con América Latina, ver en particular BOISIER 1995 y SABATINI 1990.
- <sup>27</sup> "The pertinent question is not how to do things right, but how to find the right things to do, and to concentrate resources and efforts on them" (P. Drucker: *Managing for results*, Nueva York, Harper & Row, 1964, p. 6, citado por GARGAN 1992).
- <sup>28</sup> De allí que Boisier insista en la noción de Proyecto Político Regional para referirse a las metas de desarrollo consensualmente asumidas (1992).
- <sup>29</sup> Alusión a los tres conceptos interligados que en la cultura griega calificaban las relaciones del hombre con la naturaleza: espíritu, materialidad, afectividad (*sophon, techné, poïesis*), tomada por Godet de Thierry Gaudin.
- <sup>30</sup> "La prospective, ni prévision, ni futurologie mais une réflexion pour l'action et l'antifatalité" (GODET 1985: 31ss.)
- <sup>31</sup> Tomando en cuenta que el presente es un momento de reconstrucción teórica luego de la crisis de los antiguos paradigmas de la "ciencia regional".
- <sup>32</sup> "Mon impression est que la prospective reste tiraillée, sous des formes plus complexes sans doute, entre ce que j'avais appelé [...] l'école des avenir tendanciels et celle du carrefour des avens, clivage que j'aurais maintenant envie de reformuler en termes pseudo-lévi-straussiens en parlant de la polarisation de la prospective entre le froid et le chaud: le froid de la policy analysis, de l'éclairage à long terme des décisions stratégiques à prendre en avenir incertain, le chaud de la mobilisation des esprits (voire des passions) en faveur des 'bonnes questions' et des 'bonnes réponses' attendues d'une saine démarche prospective" (CAZES 1994: 19).
- <sup>33</sup> Precisamente Loinger ofrece una ilustración de la prospectiva como reinención y refundación: se trata del ejercicio titulado "Les territoires du futur", realizado por un conjunto de expertos para la DATAR en Francia en 1993. En este trabajo, el desafío planteado era precisamente reflexionar sobre "el futuro del territorio nacional, en el doble contexto de la 'globalización' y de la 'polarización/metropolización'" (1994: 29ss.) Ver también MULGAN 1989, como un ejercicio de prospectiva que desemboca en un llamado a reinventar la ciudad.



# Reflexiones sobre los procesos de concentración/ desconcentración en la conformación del ambiente humano

por Isabel Viana

## Una visión global

Desde la ventanilla del avión en sobrevuelo nocturno sobre el continente, perdida la referencia del horizonte, se ven puntos de luz, en disposiciones irregulares.

*"Tan perfecta es la correspondencia entre nuestra ciudad y el cielo —respondieron— que cada cambio de Andria comporta alguna novedad entre las estrellas".<sup>1</sup>*

La cultura milenariamente alimentada por la observación y la comunicación, nos ha dado

instrumentos para establecer cuáles de esos puntos corresponden a la superficie planetaria y cuáles integran la imagen visible del universo.

Hemos aprendido a leer en los símbolos que representan esos puntos luminosos una visión diferente y simplificada del complejo mundo que conocemos, y a través de ellos reconocemos los objetos que lo componen.

*"Los seres humanos son responsables de las clasificaciones y por lo tanto de las relaciones abstractas que definen los objetos".<sup>2</sup>*

## La autora

Arquitecta, Consultora en Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana y Regional. Miembro del Buró de la Asociación Internacional de Urbanistas (ISOCARP), del Comité Internacional de las Ciudades Históricas del International Committee on Monument and Sites (ICOMOS), de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y de diversas ONG ambientalistas uruguayas.

El hombre ha aprendido a identificar y a *"establecer relaciones abstractas que definen los objetos"*<sup>3</sup> de su mundo y del universo y a expresar *"la conciencia de su propio anclaje a la tierra y el Universo, la conciencia [...] de ser parte integrante de una totalidad más vasta y misteriosa, que no debe ser agredida"*.<sup>4</sup>

La imagen de los puntos de luz en la superficie del planeta es nueva para el hombre: hace menos de cien años que adquirimos la posibilidad de observarla desde relativamente cerca, y alrededor de treinta que, saliendo al espacio exterior, pudimos participar del deslumbrante espectáculo global del planeta.

## Conocimiento y representación del sistema

Conocemos, en general, la naturaleza, origen y disposición de los puntos de luz sobre el territorio: los creamos. En la mayor parte de los casos, podemos deducir, a partir de nuestra experiencia a nivel de tierra, su naturaleza, la *ratio* de su disposición, su funcionalidad. En otros, particularmente respecto a los puntos aislados, la información que nuestros sentidos proveen resulta insuficiente: *"Cada cosa está en un espacio de situaciones posibles..."*.<sup>5</sup>

La distribución de los puntos aparece aleatoria: áreas representables con instrumentos geométricos euclidianos, lindando con puntos en aparente disposición caótica, separados/unidos por interfases ostensiblemente marcadas por series de puntos luminosos o por negros vacíos.

Sabemos sí, en general, que la presencia de esas luces fijas, durante la noche, delata la presencia de actividades del hombre: la visión es, por lo tanto, una perspectiva global (pero incompleta) del sistema de asentamientos humanos en una parte del globo.

Al mirar el cielo vemos grandes conglomerados de luz y otros pequeños. Sobre el planeta aparecen agrupaciones similares aisladas o unidas por alineaciones de luces fijas o por extrañas cadenas de luces móviles con recorridos arbitrarios pero determinados en su traza. Las luces aisladas son las que nos someten a más interrogantes: ¿una vivienda solitaria, quizás un barco, una antena, un vehículo detenido?

Entodo caso, si pudiéramos observar con ojos *ex novo*, prescindir de todo nuestro conocimiento previo de las lógicas que sustentan el sistema, nos encontraríamos ante una visión tan arbitraria que podría merecer la calificación de caótica.

Identificaríamos grandes conglomerados cuya enorme complejidad formal interna reitera la dificultad que constatamos para aprehender y comprender al conjunto. Además de ellos, una escala completa de núcleos (también

intrínsecamente complejos y diferentes entre sí) de todos los tamaños imaginables: el límite es la luz solitaria o la no luz.

Los estudios avanzados sobre sistemas caóticos han desarrollado instrumentos para describir esa realidad e intentar prever sus dinámicas.

Para ello debemos incorporar como dimensiones nuestro bagaje de conocimientos previos y proceder a formular un modelo sistemático de la realidad en un espacio de fases multidimensional.

Ese espacio debe definirse por una gran cantidad de dimensiones, alguna de ellas tangibles y otras intangibles.

Aun para magnitudes con las que estamos habituados a trabajar y consideramos mensurables objetivamente, como el espacio y el tiempo, deberán agregarse como nuevas dimensiones *"el espacio humano subjetivo"*, que corresponde a la percepción que de ese espacio mensurable tiene sus usuarios, o del *"tiempo humano subjetivo"*, en el que la percepción de la duración aparece ponderada por una *"constante cultural de la valuación del tiempo"*.<sup>6</sup>

Obviamente, la agregación a las dimensiones físicas de las suministradas por la percepción ambiental exige evaluar las percepciones "sociales" y tener en cuenta las desviaciones añadidas por la percepción personal del investigador a cargo de la descripción y comprensión del sistema.

Iniciamos esta exposición refiriéndonos a una observación instantánea. Para poder aproximarse a una comprensión holística del sistema de asentamientos humanos es necesario introducir los factores dinámicos, las tendencias de cambio que fundamentan las siguientes fases del conjunto.

*"El hombre nació para evolucionar, y esa evolución le plantea en cada momento nuevos problemas, fruto de las soluciones halladas para los problemas precedentes. La imposibilidad de proponer hoy día algunos proyectos de desarrollo que desempeñen el papel de proyectos movilizados no sólo se debe a la complejidad y diversidad de las realidades de cada región, sino también, muy especialmente, a la mutabilidad de las cosas, en virtud de la cual lo que hoy puede parecer conveniente dejará de serlo dentro de poco tiempo".<sup>7</sup>*

Predecir el futuro de un sistema caótico parecía hasta hace poco tiempo una empresa imposible. Algunos estudios (Julia, Mandelbrot, Feigenbaum, Barnsley) permitieron discernir regularidades de comportamiento y ciertas invariencias de forma en ellos.

El estudio de un sistema caótico en el espacio de fases permite identificar atractores que comandan las regularidades de comportamiento del sistema y, por tanto, inferir posibles comportamientos del mismo.

## Tecnología y cambio sociocultural

Si llevamos a cabo un análisis histórico de las civilizaciones en el planeta, pueden registrarse una serie de procesos pendulares de concentración/desconcentración, basados en algunas tecnologías claves, entre las que se destacan las de comunicación.

*“Cuando un fenómeno se caracteriza por su gran complejidad —como sucede con las sociedades humanas—, hallándose además sometido a fuerzas que lo impulsan al cambio, su trayectoria presenta períodos de gran continuidad, interrumpidos por bifurcaciones. Cuando se llega a un punto de bifurcación en que son posibles varias soluciones, basta que un pequeño fenómeno denominado fluctuación tenga lugar, para que una de las posibles evoluciones adquiera preferencia. Esta pasa entonces a imponerse de forma irreversible [...] hasta alcanzar un nuevo punto de inadaptación”.*<sup>8</sup>

Los procesos a que hacemos referencia se produjeron focalmente, en sitios específicos, a partir de la base global de gran homogeneidad gestada a través del lento proceso espacial expansivo de la especie en el estadio cultural que hoy denominamos paleolítico. Cazadores y recolectores, dotados de herramientas elementales, se expandieron por la superficie del planeta. La densidad de sus poblaciones era la habilitada y limitada por el ambiente natural y su tecnología.

La invención del lenguaje permitió divulgar, entre otros contenidos, la factibilidad de la producción de alimentos. Fue una revolución en los sistemas de comunicación que habilitó el primero de los pasos de diversificación cultural: con los alimentos asegurados, nació el ocio creativo, que permitió el rápido desarrollo de los conocimientos y de la reflexión abstracta.

La disponibilidad alimentaria cimienta la aparición de sitios de alta concentración de población en asentamientos complejos, donde se desarrollan nuevas tecnologías: Mesopotamia, Egipto, China, India, más tardíamente Mesoamérica, producen sus propias versiones de los nuevos organismos sociales, cuya expresión espacial fueron asentamientos humanos en altas densidades de población. Surgió simultáneamente la necesidad de establecer mecanismos de poder capaces de administrar los procesos, dando lugar a la aparición de diversos modelos de Estado como organizador de la convivencia.

Los excedentes alimentarios, una vez más las nuevas tecnologías y en particular las formas de comunicación habilitaron la bifurcación hacia escenarios diferentes: la escritura, el comercio y las ciudades pautaron el nacimiento de un nuevo sistema de relacionamiento del hombre con su entorno natural y sociocultural.

La disociación entre el sitio de producción de los alimentos y los de su consumo habilitó la aparición de una nueva movilidad espacial y un franco aumento de la diversidad sociocultural. Los flujos materiales se incrementaron así como los flujos de información habilitados por la escritura.

De este modo la civilización urbana tuvo por siglos fronteras móviles e incorporó vastos territorios en su doble dinámica de dispersión de las ciudades, puntos de concentración social.<sup>9</sup>

El poder (político, económico) se concentró, mientras se expandían las fronteras. Las limitaciones tecnológicas en materia de comunicaciones y transportes definieron en diversas instancias los límites de los procesos de expansión (Imperio de Alejandro Magno, Romano, Árabe). La subsiguiente fragmentación de las grandes entidades políticas acarreó la del poder, que llegó a estadios de pulverización (reinos romano-germánicos, emiratos, feudalismo).

La siguiente etapa aparece también ligada a un cambio sustancial en la forma de transmitir el conocimiento: las posibilidades abiertas por la imprenta hicieron accesible el acervo cultural común a estratos de la población hasta entonces alienados.

La creatividad y la iniciativa abrevaron en esa fuente y multiplicaron los horizontes de la modernidad: nuevos medios de transporte condujeron a ámbitos geográficos ignotos, que fueron rápidamente "civilizados" y sus productos naturales y culturales pasaron a integrar el patrimonio global (maíz, papa, tomate, café, arroz, tabaco, cacao, técnicas agrícolas, artesanales, constructivas, etcétera).

Las cosmogonías, las estructuras de poder, diferentes tecnologías y las estructuras sociales fueron transmitidas con dirección inversa: instrumentos de gestión descontextuados se aplicaron en los nuevos ámbitos geográficos.

Los Estados tendieron a ser prácticamente globales: resultaron paradigmáticas las condiciones de España o Inglaterra, en cuyos dominios el sol no se ponía. Otras naciones depositarias del poder no les iban a la zaga. La concentración de poder marchó paralelamente al desarrollo de las estructuras territoriales.

Estas se caracterizaron por el desarrollo de redes de ciudades relativamente pequeñas, sobrepuestas a vastos territorios. Los centros urbanos fueron sedes para el ejercicio del poder en sus diversas formas.

La diversidad creció de modo permanente con las culturas urbanas. El modelo relativamente uniforme generó deformaciones *ad hoc* en contacto con cada realidad específica.

Nuevas tecnologías de producción de energía y de comunicaciones nutrieron el siguiente estadio. A las energías naturales de vientos y aguas se agregaron las nuevas formas obtenidas a través del uso de máquinas capaces de

transformar en energía aplicable a las actividades humanas la retenida en fuentes diversas.

La posibilidad de acceder a la energía atómica completó el ciclo. Se potenciaron las capacidades humanas de producir flujos rápidos y seguros de información, materia y energía, y con ello radicales cambios en el "universo vivenciado" por cada individuo.

La toma de decisiones centrales en los dilatados espacios comprendidos por el sistema se potenció por tecnologías como la telegrafía, la radio, la telefonía y la televisión. Los flujos de información unidireccionales (de centros a periferias) actuaron como elementos consolidantes de la centralidad. Especialmente los medios de comunicación de masas (radio y televisión) llevaron mensajes a los rincones más apartados del territorio, pero no habilitaron la comunicación de retorno hacia los niveles centrales, públicos o privados, de toma de decisión.

Finalmente las computadoras habilitaron el manejo y accesibilidad en tiempo real a masas enormes de información, factibilizando su manejo y comunicación a todo tipo de usuarios. Sólo el reciente desarrollo de las redes electrónicas de transmisión de datos ha instrumentado flujos multidireccionales e interactivos de información.

Sumados a los restantes cambios que vivimos, estos elementos anuncian que estamos ante una circunstancia de bifurcación.

## Dimensión global y dimensión local

Cabe preguntarse cuáles son las dimensiones cuyas dinámicas parecen ser determinantes en la identificación del estado de situación de un sistema y sus tendencias.

Una primera dimensión es el *espacio*, expresado generalmente en términos de *territorio*. Siempre debe referirse a una escala de comparación válida. Así, una guerra es calificada de "mundial" cuando en ella intervienen ya sea los estados más poderosos del momento (Primera Guerra Mundial) o cuando a esa misma característica se suma el que los escenarios bélicos se encuentran en dispersos en casi todo el planeta (Segunda Guerra Mundial). Del mismo modo, el concepto de "local" puede referirse a una nación, un estado, una ciudad, un barrio, un villorrio.

La dimensión espacio puede ser también elegida refiriéndola a *tamaño*. Una vez más debemos referirnos al tamaño mensurable del sistema a estudio (dimensiones en kilómetros de una ciudad, por ejemplo) o a la percepción de

tamaño de los usuarios del sistema, condicionada, como ya fue señalado, por la "cultura del tamaño" que les sea propia.

El *tiempo* es otra dimensión básica de ese espacio de fases, considerado en la triple dimensión de la duración intrínseca del período analizado, la de su inserción en la historia antrópica o, por ejemplo, geológica, del sistema y la del tiempo subjetivo percibido en función de pautas culturales.

La *cultura*, entendida como el orden superorgánico que estructura la relación del hombre con su propio yo y con su entorno natural y social es otra dimensión independiente. Como ejemplo, la Europa feudal conoció simultáneamente la extrema fragmentación política y un esquema de unidad cultural que, aceptando ciertos paradigmas, se adaptó localmente y nutrió la diversidad de formas locales del mismo modelo.<sup>10</sup>

Del conjunto del sistema cultural es necesario desglosar algunos aspectos que merecen ser considerados como dimensiones en sí mismos.

Entre ellos, la *estructura del poder* (político, militar, económico) constituye una dimensión a considerar. Sobre una estructura geopolítica fragmentada en naciones independientes puede darse la globalización de algunos factores y con ella el surgimiento de lazos de interdependencia no siempre evidentes.

Como otro aspecto específico de la cultura debe destacarse una dimensión fundamental: las *formas de producir, almacenar y transmitir información* inherentes a cada sistema a estudio.

Otras dimensiones a tener en cuenta son las referentes al *bienestar*, tanto como magnitud objetivable (PBI per cápita, consumo de energía per cápita, maestros o médicos por habitante), como percepción del bienestar emergente de la *adecuación al sistema*, manifestada como la capacidad del mismo para satisfacer las expectativas materiales e inmateriales del individuo.

Los períodos de equilibrio han sido múltiples y las crisis del sistema se producen ligadas a la aparición de ineficiencias en una o varias de las dimensiones que lo determinan, y se traducen en lo que Prigogine define como una bifurcación.

## Nuestro equilibrio dinámico

Inequívocamente puede afirmarse que vivimos hoy, como otrora en el paleolítico, una cultura global.

*"Actualmente, en las postrimerías del siglo XX, [dimensión temporal] predomina el convencimiento de que nos acercamos a una serie de puntos de bifurcación, sin que seamos capaces de imaginar las nuevas*

*trayectorias de evolución hacia las cuales nos dirigimos. En cada una de las situaciones regionales [dimensión espacial] se advierte el desequilibrio, la proximidad de un vuelco.*

*[...] Más que técnica, la naturaleza de esos problemas es moral [dimensión cultural] y política [dimensión de poder]. La investigación científica no tiene para ellas respuestas directas [...] [pero] puede ejercer una acción ante esos problemas: contribuyendo a la modificación del medio y actuando como causa de la fluctuación".<sup>11</sup>*

La conciencia de pertenecer a una cultura global se apoya sobre algunos aspectos muy antiguos de nuestro esquema de comportamiento individual y social, que conservamos casi como relictos, a los que se suman otros de incorporación más relativamente reciente. Se agregan a ellos algunos componentes muy nuevos.

El uso del lenguaje hablado, la institución familiar, los alimentos básicos, el sentido de territorialidad (para sociedades nómadas o sedentarias), ciertas formas de pensamiento abstracto, el sentido estético, pertenecen a la herencia común de la humanidad. Si bien es cierto que existe una inmensa diversidad de formas locales de esos componentes de nuestra cultura, corresponden a trazas de una cultura común.

Hay adquisiciones históricas que se incorporaron sólidamente a esa base: la capacidad de transformar los hábitat naturales para aumentar la calidad de vida, la creatividad aplicada a producir instrumentos aptos para potenciar la capacidad de hacer de la especie, la escritura, la vida urbana y la dualidad complementaria de lo rural y lo urbano, la conformación de Estados (no siempre coincidentes con las estructuras sociales nacionales), la propuesta de paradigmas de vida explicitados o no en normativas.

La evolución de las estrategias adaptativas dio lugar a un mundo fragmentado en culturas diversas, que retuvieron en común algunos elementos básicos y desarrollaron identidades propias diferenciadas.

Las distancias perceptuales, función de la dificultad y lentitud de las comunicaciones y los transportes, habilitó su desarrollo autárquico. Las tendencias detectables a compartir (por vías de consenso o por la fuerza) las prácticas culturales de avanzada se vieron amortiguadas por las distancias físicas y comunicacionales.

## **La era urbana**

La tecnología contemporánea, con su desarrollo espectacular de las comunicaciones y los transportes, ha sobreimpuesto a la base cultural diversa,



de adquisición histórica, avasallantes e invasivas nuevas pautas.

Los medios de comunicación de masas han sido capaces de definir, a partir de la diversidad, la conformación de "la aldea global" y sus paradigmas culturales y de transferirlos a un altísimo porcentaje de los habitantes del globo.

Las especificidades de esa cultura de la "modernidad" son necesariamente simples al extremo, única manera de ser aprehensibles por la base culturalmente diversa: abarcan desde propuestas para las conductas individuales cotidianas hasta propuestas de estilo de desarrollo de validez supuestamente global.

Por primera vez en la historia del hombre hay conciencia de la existencia de un espacio cultural que abarca todo el globo, con macroestructuras de poder planetarias o continentales, tiempos unificados y comparables, y la factibilidad de prácticas de vida cotidiana similares en todo el mundo.

Dentro de ese mundo unificado hay nuevos procesos internos de concentración y desconcentración. Una de sus manifestaciones más notables es la tendencia a la concentración de la población, que adopta masivamente un patrón urbano de vida.

*"La era urbana que empezamos a vivir tiene que ver, entre otras razones, con la concentración mayoritaria de la población en las urbes y con el incremento de los niveles de relación entre ellas".<sup>12</sup>*

El metabolismo del planeta puede describirse como el de una red cuyos nodos son las grandes ciudades y por cuyos lazos vinculares circulan cada vez más rápidamente flujos de materia, energía e información.

A su vez, cada una de esas ciudades se liga a los territorios de los que provienen los productos que metaboliza por redes con mallas menores: sus nodos son ciudades de menor tamaño, y sus lazos vinculares habilitan la presencia en las ciudades, sitios de transformación de materias y productos, de los insumos necesarios para habilitar sus procesos.

Las redes, en un comienzo estructuras lineales y bidimensionales, constituyen hoy un complejísimo entretendido, no definido ni condicionado por los límites administrativos de los Estados, sino por la radicación de las materias primas, los centros para su transformación y los mercados. Puede decirse que la descripción de las redes urbanas constituye hoy una nueva geografía, capaz de modelizar el funcionamiento del planeta.

La única dimensión que parece no hacer falta en esa geografía es la referida a la escala humana y a la posibilidad de cada individuo de ser parte activa de los procesos que lo involucran. Si bien las máquinas han incrementado las capacidades individuales en todos los ámbitos, la dimensión humana sigue siendo el patrón imprescindible para dimensionar, por ejemplo, el bienestar.

Las ciudades albergan hoy, además de todo lo que la "sociedad de consumo" puede ofrecer, tanto en lo tangible como en lo intangible, pobreza,

incomunicación, soledad, agresividad, ineficacia e ineficiencia, aculturación y alienación cultural, pérdida de diversidad y desarraigo. Son todos estos factores generadores de una violencia que se manifiesta insensatamente en múltiples circunstancias y con pretextos no siempre válidos.

El Estado reacciona de diversas maneras ante estos fenómenos. Una de ellas es el "conocer" a los ciudadanos que no se conocen ya unos a otros, acumulando datos en fichas individuales: "...*todos están bajo la mirada atenta, permanente y abstracta de la autoridad*".<sup>13</sup>

Señala Calvino:

*"Donde las formas agotan sus variaciones y se deshacen, comienza el fin de las ciudades. En los últimos mapas del atlas se dilufan en retículos sin principio ni fin, ciudades en forma de Los Angeles, en forma de Kyoto-Osaka, sin forma".*<sup>14</sup>

Por otro lado, la escala hace a esas grandes manchas urbanas ineficientes e ineficaces en la prestación de los servicios e infraestructuras que están en la razón misma de existencia y en el cumplimiento del objetivo básico de brindar bienestar.

Las migraciones desde el medio rural no se detienen en el centro poblado más inmediato: prosiguen su peregrinaje, quizás a lo largo de varias generaciones, dirigiéndose a ciudades-meta, que crecen hasta tener dimensiones territoriales.

Las macrociudades se asientan hoy predominantemente en el mundo subdesarrollado. Sus habitantes, sin embargo, no parecen sentir haber llegado a su destino definitivo: las ciudades se perciben como puntos de concentración, pero no de arraigo.

Las grandes ciudades del mundo desarrollado siguen siendo la meta de migrantes provenientes de todo el mundo, pertenecientes a diferentes estratos culturales. Se las asocia a la obtención de mejor calidad de vida, oportunidades de desarrollo personal y a la posibilidad de vincularse a los procesos más dinámicos. Sus poblaciones de hoy tienen componentes crecientes de diversidad cultural, aportados por masas de migrantes que van desde el intelectual internacionalmente reconocido<sup>15</sup> hasta personas provenientes de los niveles culturales más bajos, simplemente expulsados por la pobreza de sus lugares de origen.

La ciudad en expansión rápida no garantiza la existencia de factores materiales de centralidad ni inmateriales de convocatoria que actúen como catalizadores de la interacción. Se suceden los fraccionamientos creando tejidos residenciales que no merecen denominación de urbanos, donde predomina la anomia individual y social.

*"... El espíritu de las ciudades está marcado por las expectativas y los modos de vida de los migrantes. Ganarse la vida, tener la casa propia,*

*conseguir un trabajo, enviar algo de dinero al viejo hogar, o tan solo regalos, para mostrar a la gente de allá que uno llegó, que uno es ganador".<sup>16</sup>*

**Afirma Max-Neef:**

*"[En las macrociudades] la tecnología de las comunicaciones parece tender a consolidarse, de manera cada vez más evidente, como sustituto de la comunicación real que debiera darse entre las personas. [...] La causa de esta paradoja no ha de adjudicarse, ciertamente, a la referida tecnología como tal; sino a la modificación estructural que han sufrido muchos de los espacios dentro de los cuales los seres humanos establecen sus vínculos de relación. [...] los espacios de tremenda magnitud y densidad en los que se desgrana la vida de los miembros de la muchedumbre solitaria. Es posible vibrar sin ser parte y sin estar comprometido".<sup>17</sup>*

En el campo económico este proceso se manifiesta por la transnacionalización de la economía y por un brusco crecimiento de las actividades informales, es decir la producción y comercialización fuera de los sistemas establecidos. Los costos de la gran escala son generadores de ineficiencias que el mercado no perdona: en ciertos rubros sólo se puede producir competitivamente fuera de las normas. Esto institucionaliza una normatividad diferenciada en el territorio urbano.

Las áreas de producción de ciudad y de vivienda son especialmente sensibles a la necesidad/posibilidad que brinda la informalidad.

El espacio urbano evidencia en su forma ese proceso generador:

*"Hace horas que avanzas y no ves claro si estás en medio de la ciudad o todavía afuera. Como un lago de orillas bajas que se pierde en aguazales, así Pentecilea se expande durante millas en torno a una sopa de ciudad diluida en la llanura: conventillos pálidos que se dan la espalda en prados hispídos, entre empalizadas de tablas y techos de zinc. Cada tanto, en los bordes del camino, un espesarse de construcciones de magras fachadas, altas altas o bajas bajas como un peine desdentado, parece indicar que de allí en adelante las mallas de la ciudad se estrechan. En cambio prosigues y encuentras otros terrenos baldíos...".<sup>18</sup>*

En ese mundo sin fronteras inaccesibles y con metas alcanzables, la dimensión bienestar se vuelve perceptiblemente un bien escaso, sustituida por la insatisfacción a todos los niveles.

Ante esas realidades existe el deseo de escape. En algunos casos, la vista torna atrás, en actitud romántica, hacia los valores irrecuperables de la vida en espacios culturales menores, que se vuelven un artículo de mercado, cuando no de moda.

Se nos indica que podemos volver a ellos pero como "turistas", sin saber

que el turista es sólo un *voyeur*, consumidor de imágenes, imposibilitado de arraigo o pertenencia.

Su movilidad territorial extrema en cortos plazos no sólo no asegura su propio bienestar, sino que perturba el de las personas que viven en los hábitat receptores. Son introducidas también por ese medio las pautas culturales globales y la presencia del viajero actúa, por efecto demostración, como desencadenante de la búsqueda de nuevos horizontes, a los que se supone capaces de permitir el acceso a los paradigmas de la modernidad.

## **“Ciudades grandes y grandes ciudades”<sup>19</sup>**

Aristóteles señaló que *“el primer recurso de la ciudad es su población”* pero que *“un número excesivamente elevado no puede participar del orden...”*. Platón, a su vez, manifestó que *“la ciudad debe crecer hasta el punto en que no ponga en peligro su unidad”*.<sup>20</sup>

Hemos definido la ciudad *“a partir de la existencia de una población estable suficiente para posibilitar interacciones en los diversos ámbitos de la cultura en el más amplio sentido del término, en un entorno equipado y servido adecuadamente para ello, en función de las pautas culturales de esa particular sociedad definida en el espacio y el tiempo”*.<sup>21</sup>

En estas y otras definiciones, el hombre y la posibilidad de establecer interacciones directas constituyen la esencia del modo de vida urbano. Esas interacciones requieren un entorno que habilite el conocimiento recíproco y el diálogo.

Cuando el planeta, en un proceso histórico acelerado, se urbaniza y su cultura evidencia “perturbaciones espacio-temporales”, constituye una herramienta de comprensión el intentar describir el proceso como la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los factores de concentración y desconcentración, de manera que esa descripción nos permita ubicarnos sinérgicamente respecto al cambio, así como prever y mitigar la aparición de anomalías.

*“Para cumplir ese propósito, es menester superar las interpretaciones cuantitativas y mecanicistas, para indagar en torno a dimensiones cualitativas y relativistas”*.<sup>22</sup>

Es así que evaluamos a una ciudad por su capacidad de satisfacer ciertos requerimientos básicos: brindar un ámbito a la sociabilidad, asegurar el bienestar y la seguridad de sus habitantes y proveer de circunstancias capaces de sostener el proceso de gestación de cultura. Priorizamos la percepción (obviamente subjetiva) ante las evaluaciones numéricas.

Max-Neef afirma que *"si las cuatro condiciones se ven satisfechas en una ciudad grande, es porque esta ciudad tiene espacios pequeños dentro de sus grandes dimensiones"*.<sup>23</sup> Esos espacios pequeños suelen ser los barrios, dotados de identidad específica en el marco macro de la ciudad.

Lo local se define por una escala en que la interacción es posible. Se lo encuentra en las ciudades pequeñas y medianas, y también en las grandes, cuando se ha protegido y se promueve y valora suficientemente las especificidades culturales de cada sector de los que la componen.

## Globalización y desconcentración

Las nuevas tecnologías habilitan una escala macro para las actividades del hombre. Las ventajas comparativas de la concentración son innegables: son necesarias ciertas masas críticas de personas para poder encarar muchas actividades.

Esa afirmación no debe hacernos perder de vista que el tamaño tiene un límite inferior, por debajo del cual no puede actuarse, y también límites superiores, por encima de los cuales se pierden las ventajas comparativas, se producen perturbaciones e ineficiencias y se inhibe la interacción.

Hoy el mundo se describe frecuentemente por el proceso de globalización, olvidando múltiples tendencias ya presentes a la desconcentración y a la diversificación.

Es notoria la necesidad de la desconcentración en materia de administración territorial (tanto dentro como fuera de las ciudades) por razones de eficacia y eficiencia y la factibilidad de dar cumplimiento a los objetivos de bienestar de los individuos. Esa desconcentración se traduce en el aumento de las funciones y poderes locales y en el crecimiento de organizaciones no gubernamentales que asumen funciones y responsabilidades en esa escala.

Hay tendencias a la desconcentración en materia de producción, con el florecimiento de múltiples empresas micro, pequeñas y medianas, que, desagregando los procesos productivos concentrados, generan porcentajes crecientes del producto bruto y de los empleos de cada país. De igual forma la comercialización de los productos se está diversificando a través de múltiples vías, que incluyen un nada despreciable sector (?) informal.

Hay tendencia a diversificar y desconcentrar los flujos de información: las microcomputadoras y las redes permiten escapar de las grandes cadenas centrales de información y generan ámbitos de interacción de escalas múltiples, a través de un uso inteligente y libre de las posibilidades ligadas de la informática

y de las comunicaciones.

Presumimos la permanente homeostasis del sistema a la búsqueda de nuevos equilibrios. Estos deberán integrar las posibilidades de globalidad que brindan los avances tecnológicos con la eficiencia y el bienestar sólo obtenibles cuando la dimensión local, desconcentrada, es debidamente valorada y contemplada.

Una lectura adecuada de estas y otras tendencias espontáneas constituye un indicador no despreciable para analizar las opciones que se abren ante nosotros y elegir un nuevo término de equilibrio.

La evolución de las organizaciones sociales describe en el espacio de fases una trayectoria oscilante condicionada por polos de macroconcentración y pequeñas unidades descentralizadas que funcionan como atractores. La gravitación de estos atractores permite visualizar y comprender el sentido global de la evolución.

Tanto en los polos macro y micro como en la dinámica misma de los cambios, la descripción ordenada pone de manifiesto en numerosas individualidades y estructuras una invariancia de escala que revela la profunda unidad que preside un conjunto de fenómenos en apariencia a priori heterogéneos.

La unidad global, las individualidades específicas y la escala apropiada son tres elementos que se revelan claves tanto para la ubicación en el contexto actual como para proyectar el futuro.

Tenemos las herramientas para elegir el camino que nos conduzca a la definición de los equilibrios específicos que se adecuen a las cambiantes dimensiones de todo el sistema. El desafío queda planteado y la meta es la obtención equitativa de bienestar para el hombre, en el marco de la supervivencia de los ecosistemas de la biosfera.

## Resumen

*El artículo postula que cada momento de equilibrio dinámico de las estructuras sociales implica algunas dimensiones globalizadas y otras desconcentradas. Frente a la imagen del mundo culturalmente unificado, corrientemente aceptada, en la que parecen desconocerse la existencia de la diversidad y las tendencias actuales a la desconcentración, se destaca la importancia de ambas dimensiones como necesarias para la consecución del bienestar del individuo. Resulta conveniente el uso de algunos elementos metodológicos de la teoría del caos para el análisis de los sistemas humanos, como el estudio del sistema en un espacio de fases multidimensional. Entre las dimensiones imprescindibles de análisis se ubican aquellas provenientes de la percepción humana.*

## Notas

- 1 Italo Calvino: *Las ciudades invisibles*, Minotauro, 1974.
- 2 Ludwig Wittgenstein: *Tractatus Logicus Philosophicus*, prop. 2012 (citado por Manfred Max-Neef).
- 3 Manfred Max-Neef: *La Ciudad, magnitudes y ritmos* (recopilado por Hardoy y Morse en *Repensando la ciudad latinoamericana*).
- 4 Vaclav Havel: "Le retour de la transcendance. Une vision pour l'an 2000", en *Courier International*, 1994.
- 5 Wittgenstein: o. cit.
- 6 Max-Neef: o. cit.
- 7 Ilya Prigogine y André Danzin: "¿Qué ciencia para el futuro?", en *El Correo de la UNESCO*, febrero de 1982.
- 8 *Ibidem*.
- 9 Presses Universitaires de France: *Histoire Generale des Civilizations*, París, PUF, 1957.
- 10 Viana, Ackermann y Vázquez: "Identidad, desarrollo y patrimonio", 1983.
- 11 Prigogine et al.: art. cit.
- 12 Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional: *La era urbana. Las migraciones convierten a Latinoamérica en un continente de ciudades*, 1994.
- 13 Max-Neef: o. cit.
- 14 Calvino: o. cit.
- 15 José Donoso: *Donde van a morir los elefantes*, Alfaguara, 1995.
- 16 Jorge Wilhelm: *Modernidad urbana en el contexto subdesarrollado* (recopilado por Hardoy y Morse en *Repensando la Ciudad Latinoamericana*).
- 17 Max-Neef: o. cit.
- 18 Calvino: o. cit.
- 19 Max-Neef: o. cit.
- 20 *Ibidem*.
- 21 Viana, Sienna y López: "Lineamientos generales del Plan Director de Maldonado", Punta del Este, Maldonado, 1991.
- 22 Max-Neef: o. cit.
- 23 *Ibidem*.

# El municipio en concreto\*

por Mario Lombardi

## El autor

Arquitecto, docente de la UCUDAL, investigador de CIESU, consultor del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS-OPP-BID).

*“La burocracia moderna opera del siguiente modo específico: 1. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.*

*1. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.*

*3. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello.*

*Una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societal’ organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de ‘societalización’ de las relaciones de poder, ha sido de gran importancia para quien controle el aparato burocrático.”*

Max Weber<sup>1</sup>

## La descentralización debe ser pensada como un proceso a construir

El título merece ser asumido en una acepción vinculada a la preocupación



por instrumentar procesos de descentralización, que tengan en cuenta las condiciones reales a partir de las que deben ser construidos. Esta preocupación está asociada a la idea de una descentralización que suponga transferencia de responsabilidades técnicas y políticas en un contexto democrático.

La democracia requiere la construcción de consensos, a partir del reconocimiento de estructuras y actores preexistentes —con cuotas de poder e iniciativas—, con los que “negociar” las decisiones. Los procesos de cambio —más aún los que pueden suponer transformación o desaparición de funciones— deben ser desarrollados en forma explícita reconociendo que se aplican sobre construcciones históricas. En definitiva, no se percibe la posibilidad del cambio como resultado de la destrucción sistemática de lo existente y su sustitución por nuevas instancias más idóneas.

Reformar una política cuyos antecedentes se constituyen a lo largo de un período histórico extenso, dista mucho de ser un proceso fundacional. La adecuación de elementos y funciones preexistentes a una nueva interpretación de la realidad y del tipo de prestaciones no es un simple acto de voluntad.

**En esencia, la descentralización supone el paso de una lógica funcional de la estructura organizativa a una nueva lógica territorial, que no aparece como ineludible en la transformación contemporánea de la gestión.** Amin y Robins plantean que una afirmación absoluta del tipo “la organización tiende a una lógica territorial” es limitante para una interpretación útil del desarrollo y del cambio socioeconómicos.<sup>2</sup> La afirmación de lo inevitable del tránsito hacia una nueva lógica supone un pensamiento tautológico en que *“un modelo o norma se abstrae de las tendencias históricas dispares, y luego a la luz de este modelo se valora el significado de estas mismas tendencias”*.<sup>3</sup>

En la práctica, el problema planteado es analizar la viabilidad de instaurar una lógica determinada, en las condiciones históricas presentes. Desde hace tiempo los estudios disciplinarios prestan atención al *“proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”*.<sup>4</sup> La consideración de la “historicidad” como dimensión analítica del estudio de la constitución de las políticas públicas, hace relevante la consideración del comportamiento y la asociación de los factores mencionados antes, que definen el contenido del escenario real en que actúan los actores.<sup>5</sup>

En general son pocos los estudios que se preocupen en forma preferente por la “resolución” de las cuestiones. Por el contrario, ha existido interés preferente por comprender su “surgimiento”. El conocimiento de las fases previas de la constitución de una política evita encarar los resultados por analogía y considerar si dados los antecedentes es razonable esperar que acontezcan determinados resultados, en cuyo caso sería posible potenciarlos o

evitarlos.

Sin embargo, la "resolución" a la que nos referimos se preocupa por comprender el esfuerzo de instrumentación, en que se entremezclan los hechos normativos (leyes y reglamentos) con los datos institucionales (organización y funciones reales) y los actores sociales (grupos de interés o de presión, cuadros políticos, técnicos y administrativos, etc.). O sea, el "conjunto de piezas reunidas para ejecutar un trabajo".<sup>6</sup> La misma constituye una fase fundamental del proceso social, para hacer posible la concreción de una nueva iniciativa.

La puesta en práctica de una política —la descentralización—, es el tema que nos interesa desarrollar. Este trabajo asume las consideraciones anteriores, que serán encaradas a partir de los resultados de un estudio de consultoría reciente, cuyo objeto central fue analizar la capacidad institucional de los gobiernos departamentales para hacerse cargo de parte de la política pública de vivienda. Dicha política no constituye actualmente una de las actividades habituales a nivel municipal. El tema de la política en cuestión no es lo relevante para el objeto de este trabajo. Interesa analizar algunos de los hallazgos del estudio, por su capacidad para comprender las condiciones que hacen viable la emergencia de una nueva actividad sin antecedentes institucionales anteriores.

El estudio no aporta elementos sobre el "surgimiento" y "tratamiento" de la propuesta de municipalización de la política de vivienda, concentrándose en las potencialidades de su instrumentación. Ello puede restringir el significado de algunos resultados, para los fines de este trabajo. En el caso de la descentralización, donde la reflexión en el campo político y en el académico puede datarse en el período de la apertura democrática, es posible reconstruir aquellas fases.<sup>7</sup> Si bien no es objeto de este trabajo retomar estas cuestiones —que son fácilmente abordables en la literatura disponible—, los aportes realizados están presentes en la consideración del "proceso social" que sustenta nuestra reflexión.

Nos ha parecido de interés partir de una fecha fundamental: el plebiscito de agosto de 1994. En ese momento se vota en contra de la reforma constitucional propuesta. Sin duda, la principal explicación del resultado está vinculada a la percepción de la ciudadanía acerca de los planteos sobre la seguridad social. De cualquier manera, las propuestas de jerarquización de la acción municipal no tuvieron peso para afectar los resultados, ni presencia en el debate previo. Partiendo de este hecho, es bastante claro que **la descentralización debe ser pensada en el país, como un proceso a construir.**

Este trabajo se propone discutir algunos elementos a tener presentes para hacer viable dicha construcción.

## Las reflexiones que nos permite el estudio de consultoría

El "Estudio básico de viviendas para el Interior del país"<sup>8</sup> fue encomendado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y sus principales objetivos fueron:

— estimar la demanda de vivienda insatisfecha según departamentos del Interior y principales centros urbanos, y

— analizar la capacidad de los gobiernos departamentales para asumir mayores responsabilidades de programación, promoción, ejecución y adjudicación de programas habitacionales encuadrados en el Plan Quinquenal del MVOTMA.

Por razones obvias nos interesa conocer lo realizado en relación con el segundo de los objetivos. Al respecto se procuró satisfacer dos propósitos principales. En primer lugar, evaluar la capacidad instalada, la de los recursos humanos y la estructura normativa, como apoyos imprescindibles para la efectiva asunción de responsabilidades. En segundo lugar, conocer la visión de los jerarcas políticos y de los cuadros técnico-administrativos, respecto a la racionalidad y las condiciones de viabilidad de este posible aumento de responsabilidades.

El estudio asume que en la "capacidad" municipal para actuar intervienen por igual: una opción política jerárquica acerca de la responsabilidad que les cabe en el tema en cuestión, y las formas técnico-burocráticas mediante las que la Intendencia realiza acciones y orienta las de los otros actores.

Se procura manejar por igual la voluntad de realizar acciones y el grado de institucionalización de las mismas. En ese sentido es importante reconocer que la capacidad de implementación depende del nivel de desarrollo del aparato burocrático que sustenta las decisiones políticas.<sup>9</sup> Para ambas dimensiones es posible construir una escala que ordene los organismos respecto de la voluntad de involucrarse y de su capacidad de acción.

El cuadro 1 combina ambas escalas y si bien en términos generales se verifica una asociación entre nivel de la demanda y voluntad de involucramiento, importa destacar los desvíos respecto de la tendencia.<sup>10</sup> En efecto, se puede observar que a medida que crece la demanda total, se encuentran las intendencias con niveles mayores de disposición a involucrarse en el tema de la vivienda. Canelones constituye la excepción más importante, porque su demanda es cerca de la cuarta parte de la demanda total del Interior. De similar interés es la distribución de las intendencias de departamentos con demanda baja, porque reafirma la opinión del estudio acerca de que **el papel institucional no está**

**estrictamente asociado con el nivel de los problemas a los que se pretende dar respuesta.** Sin duda existen otras variables intervinientes en el nivel de involucramiento que hacen imposible analizar las decisiones como respuesta directa a la magnitud del problema.

**Cuadro 1**

<b>Papel de la I. M. en vivienda según demanda total</b>			
<b>Papel de la I. M.<sup>12</sup></b>	<b>DEMANDA TOTAL<sup>11</sup></b>		
	<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>
5	Paysandú Rivera	Artigas San José Cerro Largo Tacuarembó	Río Negro Treinta y Tres
4	Salto	Colonia	Durazno Flores Soriano
3		Rocha	Florida
2			Lavalleja
1	Canelones		

El perfil del Intendente o la cultura del equipo técnico y la tradición institucional aparecen como hechos a ser tenidos en cuenta en relación con la capacidad de innovar en política municipal. Estos componentes se vinculan con la noción de "referente normativo" propuesta por Pierre Muller, como representación de la estructura del campo de una política.<sup>13</sup>

La introducción de innovaciones requiere conocer la imagen dominante en la institución en ese momento, donde la actividad ideológica se debe complementar con la responsabilidad de reinterpretar las funciones de manera de permitir actuar efectivamente en la realidad.<sup>14</sup> La definición de "normas" y de "criterios de intervención", constituyen los emergentes del papel de los actores institucionales.

Cuadro 2.<sup>15</sup>

**Tipo de normas según antigüedad en años**  
(en %)

Tipo de normas	Antigüedad				
	No tiene	<=de 5	de 5 a 10	de 10 a 15	>=de 15
Habilitación e higiene	6	12	17	59	6
Fraccionamiento	12	12	23	53	—
Localización industrial	53	6	6	35	—
Vivienda económica	53	24	—	23	—
Reciclaje	88	6	—	6	—

(No se tomaron en cuenta los planes directores y los digestos.)

El cuadro resume las normas vinculadas al tratamiento municipal de los temas de vivienda y urbanismo, según su existencia y antigüedad.

Se evidencia un aumento de las carencias a medida que se avanza en temas que suponen mayor especificidad acerca del abordaje de los problemas urbanos. En ese sentido se puede pensar en una creciente pobreza de instrumentos reguladores de hechos económicos, arquitectónicos y urbanísticos que modelan la ciudad. Asimismo es importante la antigüedad de las normas. *“Es probable que tanto la inexistencia de ciertas normas, como la falta de actualización de las que están vigentes, se deba al hecho de que en realidad no exista una presión del medio que modifique esta situación, ya que se observa que en los departamentos más dinámicos, se ha realizado un esfuerzo en este sentido”*.<sup>16</sup>

El cuadro 3 es ilustrativo de la forma de asociación entre niveles de demanda y respuesta normativa. Las intendencias municipales que se encuentran en la categoría *bajo-bajo* es probable que no hayan tenido necesidad de una profundización en el tema de las normas. Pero interesa destacar el caso de las ubicadas en la categoría *demanda baja-normativa alta*, que encontrándose en la misma situación han tenido una iniciativa fuerte en este sentido.

Estos comportamientos refuerzan la existencia de otros factores además de la demanda, que es necesario considerar en la explicación del papel de las intendencias. Si comparamos con los resultados del cuadro 1, **el grado de complejidad normativo no se asocia en forma estricta con la voluntad política de encarar una acción.**

**Cuadro 3**

**Categorización de las intendencias municipales  
según demanda total y tipo y antigüedad de las normas**

	Demanda total		
	Alto	Medio	Bajo
<b>Categorización de las I. M. según tipo y antigüedad de las normas</b>	Alto	Paysandú Salto Canelones	Artigas San José Rocha
	Bajo	Rivera	Colonia Cerro Largo Tacuarembó
			Río Negro Florida Flores Soriano Lavalleja Durazno T. y Tres

El uso de un de un "estudio de caso" como el presente tiene otro interés, además de entender un poco más a un actor fundamental de las políticas de descentralización: las intendencias municipales. Tiene el interés de permitir reflexionar sobre el papel de la cultura en la constitución de políticas.

En definitiva, la cultura expresa la capacidad de traducir ideas en prácticas. Al menos en el sentido que nos interesa aquí, la capacidad de combinar ideas innovadoras y prácticas, en un contexto de consenso social que contribuye a construir.<sup>17</sup>

Como hemos visto, si bien se reconoce la existencia de una asociación entre la magnitud de los problemas y el grado de desarrollo de la norma, se deben tener en cuenta los cambios de la realidad social, así como las nuevas formas culturales de encarar los mismos problemas y el impacto de los desarrollos tecnológicos como infraestructura de los abordajes contemporáneos.

Estos hechos están fuertemente relacionados con nuestro tema de la descentralización, porque el tránsito de las visiones funcionales a la visiones territoriales cumple con la condición de un nuevo enfoque de problemas preexistentes, en la perspectiva de que ha de resultar más eficiente y más eficaz.

## Las enseñanzas del estudio analizado en la perspectiva de la descentralización

Poco importa que el estudio esté vinculado a aspectos urbanos y de vivienda; pudo haberlo estado a temas de salud o de **descentralización**. Lo que interesa es su aporte a la comprensión de la capacidad institucional de los gobiernos departamentales para abordar la instrumentación "concreta" de una política pública. O sea **¿cómo se instrumentan acciones a partir de la preexistencia de instituciones** en las cuales queremos desarrollarlas?

La actividad no se construye de la nada; se parte de una base real cuya existencia no se puede obviar.<sup>18</sup> La literatura reciente hace un fuerte hincapié en este tipo de cuestiones, como elemento imprescindible del análisis de las políticas públicas.<sup>19</sup>

Nos hemos referido antes a que la incorporación hegemónica de la idea de democracia —como ámbito— supone la construcción de consensos a partir del reconocimiento de la preexistencia de estructuras institucionales. No menos relevante es que **la descentralización se debate como parte de "la reforma del Estado"**. Como el nombre lo indica, **se parte de la existencia de esas instituciones y actores**. No son pocas las implicaciones de estos hechos. Es con referencia a ellos que nos interesa abordar algunas cuestiones que puedan responder a la pregunta formulada.

Una utilidad adicional del estudio de caso es que en él no se partió de una "construcción ideal" de instrumentación de una política. Por el contrario, se propuso la evaluación de un "modelo posible" a partir del margen de maniobra permitido por las circunstancias históricas. No se trata de justificar la fatalidad de "lo establecido"; se trata de fundar la reforma sobre bases sólidas. Estas bases deben tener en cuenta, además, que el grado de desarrollo de determinadas estructuras no está estrictamente asociado a la magnitud de los problemas a resolver. Existen otras variables intervinientes que inciden de manera significativa.

Una vez en disposición de los resultados, nos preguntábamos **¿qué elementos sería necesario tener en cuenta para construir el escenario de la introducción de innovaciones?** Partamos por hacer el supuesto —fuerte por demás— de que no existen restricciones de orden jurídico (constitucional, legal) para introducir la institución. En definitiva, que el Municipio está en condiciones de llevar adelante una nueva actividad si puede disponer de recursos para instrumentarla (por aumento del "gasto" o de la eficiencia, o mediante la reasignación de los recursos). A partir de esta restricción, podemos analizar otros componentes sobre los cuales actuar.

Nos parece interesante describir aquellos que consideramos más

importantes en ese sentido; en la medida en que “descentralizar” no es un simple acto de voluntad, se requiere:

1. La percepción de **rédito político** en asumir nuevas responsabilidades diferentes a las que tradicionalmente se venían cumpliendo.

2. La **capacidad técnica** para encarar acciones, tanto desde un punto de vista cuantitativo (dotación de recursos), como cualitativo (*know how* para asumirlas).

3. La **disponibilidad de recursos** que la innovación supone. No es válido presuponer la existencia de recursos ociosos, que por obra de la voluntad política o técnica sea posible activar.

4. Una **tradicón institucional** favorable a encarar y resolver los problemas en forma innovadora.

5. Asumir la **tecnología** como soporte de la innovación temática.

Si esto es cierto cuando se transfieren responsabilidades dentro del mismo sistema institucional, mucho más lo es cuando se involucra a instituciones jurídicas estatales diferentes, como lo son las del gobierno central y de los gobiernos departamentales. Los requisitos enumerados deben ser comprendidos en relación con las circunstancias en que la descentralización se percibe como transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia las administraciones departamentales.<sup>20</sup>

Gran parte del debate nacional ha encarado la cuestión con el supuesto de que la eficiencia del sistema global está asegurada por la existencia de una alta movilidad de los factores, que garantizaría la readecuación de las asignaciones entre las nuevas instancias descentralizadas. Sin duda se trata de un hecho no verificado en forma empírica y de dudosa factibilidad práctica, que puede requerir ingentes esfuerzos para hacerlo efectivo. Si no se trata de un mero intento de encubrir disminuciones de gastos de la administración central.

El **rédito político** es un elemento clave, en la medida en que condiciona la disposición de los gobernantes para encarar soluciones innovadoras. Por otra parte, la voluntad política está asociada a en qué medida la actividad que se analiza es considerada “exclusiva y excluyente” del gobierno municipal o, por el contrario, se trata de una actividad “confluyente o compartida” o aun “exclusiva” del gobierno central. Estas últimas actividades —claves de la descentralización—, tienen una transferencia que se considera “onerosa” desde un punto de vista económico y político. Es obvio que se tendrán muy en cuenta las posibilidades de éxito para acceder a hacer lugar a la transferencia de responsabilidades.

En tanto se trata de una materia por esencia política, las posiciones no responden necesariamente a un patrón uniforme y pueden coexistir en forma legítima afirmaciones tales como “se debe priorizar alimentar a un niño a tajar



un bache" o "la vivienda es un problema del gobierno nacional". Más allá de que los temas tratados en cada caso difieren, el contexto de la afirmación —en cuanto a las responsabilidades involucradas— es el mismo. Ambas han sido recogidas de la crónica cotidiana acerca del relacionamiento entre los gobiernos departamentales y nacional, y se reiteran en las respuestas de varios jefes de la entrevista realizada en el estudio.

Hechas las precisiones sobre el papel central de la cuestión política, el tema de la **capacidad técnico-administrativa** para sustentar en forma eficiente las actividades descentralizadas es por demás importante. La misma puede ser medida en términos cuantitativos, en función a la dotación de recursos; o puede serlo en términos cualitativos, por el componente cultural asociado al *stock* de recursos.

**La posibilidad de asumir las nuevas actividades propuestas se vincula precisamente al *know-how* técnico de los recursos.**

La existencia de una dotación cuantitativamente adecuada no garantiza la viabilización de determinadas actividades que suponen perfiles específicos. Precisamente, el hecho de tratarse de actividades en las que no ha existido tradición, dificulta la apreciación de esta restricción. Pueden —de cualquier manera— existir indicadores globales, como: el nivel de complejidad de la estructura técnico-administrativa, el nivel y calidad de los recursos humanos disponibles, el desarrollo de una estructura normativa y su grado de actualización, los antecedentes en cuanto a la gestión y ejecución de actividades asimilables, etc., que arrojen indicios sobre la factibilidad de la instrumentación. A esos efectos, más que el análisis de *stock* de estos recursos importa considerar cómo se han ido adecuando a los cambios del contexto y de los abordajes culturales y tecnológicos.

En definitiva, estos indicadores reflejan la interacción entre los cuadros políticos y técnicos, que constituye lo que hemos considerado el "referente" de la política: o sea, la capacidad de aunar voluntad política y voluntad técnica en el desarrollo de acciones orientadas a la resolución de determinados problemas específicos. Sin duda, potenciar la capacidad de iniciativa de las partes y mejorar las condiciones de su interacción es una clave del proceso de modernización y mejoraría las condiciones de instrumentación de una política de descentralización, en este caso. Hay que pensar que la adopción conceptual de un modelo de descentralización deriva en cambios de la organización técnico-administrativa que involucra a los propios protagonistas y supone alteraciones de sus roles estatuidos.

En una exposición reciente sobre el tema, Adolfo Pérez Piera analizaba en qué medida la cultura técnica de los funcionarios municipales les permitía acompañar el proceso de descentralización en la práctica.<sup>21</sup> Surgían de la

exposición las resistencias a los cambios producidos, que afectaban rutinas funcionales y hábitos personales (cambios en los trámites, nuevos lugares de trabajo, nuevas responsabilidades en el cargo, etc.). Estas resistencias no tenían asociación con actitudes conceptuales ni incluso con los comportamientos político-electorales.

En el momento en que determinados actores técnicos deben asumir la responsabilidad de poner en práctica una política participando personalmente en el proceso—cosa diferente que cambiar las responsabilidades de terceros—las resistencias burocráticas aparecen significativamente altas. Por eso nos hemos preocupado de la **resolución de las decisiones políticas**, como una fase a considerar en forma ineludible para poner en funcionamiento efectivo ese “conjunto de piezas reunidas para ejecutar un trabajo”.<sup>22</sup>

Está de más decir que el éxito del proceso innovador supone contar con los **recursos** adecuados para realizar las nuevas acciones. Así, la voluntad política va a estar apoyada en la posibilidad real de contar con nuevas fuentes de recursos financieros, que permiten ejecutar el “bien final” que se procura descentralizar, y montar la estructura organizativa para que esa tarea pueda ser desarrollada sin detrimento de otras de carácter “tradicional”.

Se está en la disyuntiva de dejar de ser “alcaldes” para ser “gobernadores”,<sup>23</sup> en la disyuntiva de dejar de preocuparse del funcionamiento de la(s) ciudad(es) para comenzar a preocuparse de los problemas de la sociedad urbana.

Las autoridades municipales tienen claro este dilema y comprenden que al éxito de las nuevas funciones descentralizadas se vinculan por igual la efectiva entrega del bien final y la eficiencia de los procesos técnico-administrativos que permitan crearlo.

Muchas políticas de reforma—preocupadas por la disminución del gasto de las administraciones centrales—han tratado de minimizar la complejidad del problema expuesto. Las administraciones municipales uruguayas han sido muy sensibles al mensaje implícito acerca de la existencia de recursos ociosos susceptibles de dinamizar, lo que supondría la posibilidad de realizar nuevas actividades sin incrementar proporcionalmente el “gasto”. Es necesario compartir con ellas que se trata de una hipótesis de trabajo poco feliz, en la medida en que no parece posible demostrar la existencia de diferenciales significativos entre la administración central y las municipales, al respecto. En particular ello es más evidente cuando nos referimos a iniciar el cumplimiento de actividades diferentes a aquellas para las cuales estaban organizados.

En definitiva, crear nuevas actividades tiene costos reales que suponen aumentar los recursos por la vía del aumento del gasto u optar por suspender otras actividades. Tanto el incremento como la reasignación de recursos, en función de un cambio de la priorización de las actividades, forman parte esencial

del debate de la reforma del Estado que se está llevando a cabo y tiene mucho que ver con la posibilidad de disponer de otro tipo de recursos adicionales a los municipales genuinos. Sin duda la descentralización resulta "onerosa" para los gobiernos municipales.

El tema de la **tradición cultural** se preocupa de la capacidad acumulada por las instituciones para encarar determinados hechos. Las innovaciones se realizan sobre instituciones que tienen historia, lo que supone que los cambios se procesan sobre tradiciones burocráticas y culturales referidas a las formas de ver, encarar y resolver los problemas. Y estas consolidan formas de organización específicas.

Dado que nuestro tema se vincula con la reforma del Estado, es necesario considerar algunas características de ésta. En el caso uruguayo, la reforma de ese Estado no puede apelar a la "recuperación" de una memoria social e institucional previa, en la medida en que no es posible reconocer comportamientos anteriores asociables al cumplimiento de las actividades que hoy se pretende descentralizar. No se puede considerar un protagonismo municipal mayor, que haya sido discontinuado como resultado de la construcción de un "Estado keynesiano" moderno. Por el contrario—en nuestro caso—, la descentralización supone una fuerte innovación.

En la medida en que esto sea así, la disposición política de asumir estas responsabilidades ha de estar fuertemente asociada a la percepción del "éxito" del emprendimiento. Dadas las consideraciones anteriores, desde el punto de vista de la formulación de una estrategia de descentralización, la disposición de llevarla a la práctica no puede suponer acciones homogéneas hacia todas las administraciones municipales, ya que cada una presenta niveles de diferenciación significativos. Desde este punto de vista, los procesos de descentralización han de ser procesos de "negociación" —amparados en un marco normativo general—, preocupados de atender a las particularidades de las distintas situaciones involucradas. Sin duda, la evidencia de diferenciales notorios no debe llevarnos a perder de vista las carencias generales a las que nos hemos referido, que es necesario encarar en la definición de la política.

El Uruguay se ha visto sometido en los últimos años a circunstancias que permiten analizar el tema de la ruptura de las tradiciones, vinculado a fenómenos de "riesgo controlado", como es la introducción de la informática. Si bien se trata de una cuestión instrumental, que afecta poco las decisiones de tipo político, ha motivado resistencias significativas. Esas resistencias se asocian con múltiples factores, entre los que parece interesante identificar algunos. En primer lugar, esas transformaciones afectan a individuos concretos que tienen capacitación y edades concretas. No es tan fácil introducir innovaciones con una estructura etaria envejecida y en circunstancias en que las acciones de desmantelamiento

previas del aparato estatal inciden en la caída de la capacidad de los recursos humanos.

La cuestión de los recursos humanos no agota el tema. El proceso informático plantea como desafío fundamental el hecho de que no es prioritario "seguir haciendo lo mismo" con nuevo equipamiento **tecnológico**, sino "hacer otras cosas". No es tan significativo hacer de manera más eficiente las actividades anteriores, como generar nuevos modelos de actividad.

La posibilidad tecnológica de intentar nuevas cosas tiene mucho que ver con el apoyo instrumental a los procesos de descentralización. Aun a riesgo de generar una interpretación que minimice los alcances socioculturales y políticos de la descentralización, no se puede dejar de reconocer en la informática el carácter de la dimensión espacial, en la medida en que los flujos de información no requieren de la proximidad física.

Sin duda, la espacialidad asume relevancia en otros aspectos vinculados con la importancia creciente de las organizaciones sociales territoriales y de los problemas cotidianos en la construcción de ciudadanía. A ello atiende en esencia la descentralización, cuyos procesos técnico-administrativos encuentran sustento en esas nuevas posibilidades tecnológicas.

Analizar el estado "concreto" de las cosas nos expone al riesgo de "problematizar" la realidad. Lo cierto es que —aun a riesgo de desanimar a algunos— el interés por efectivizar acciones requiere conocer las posibilidades y restricciones que podemos enfrentar. Este artículo se propuso eso: utilizar conocimiento empírico sobre fenómenos concretos y tratar de formular hipótesis más generales a partir de él, a los efectos de ir definiendo estrategias y programas para facilitar la concreción de determinada acción política. En ese camino, trabajos como el presente son lo que deben ser: granos de arena en una playa.

## Resumen

Entendida como transferencia de responsabilidades técnicas y políticas en un contexto democrático, la descentralización, como en general los procesos de cambio, se aplica sobre construcciones históricas. Se trata, entonces, de analizar la viabilidad de establecer una lógica determinada tomando como base las condiciones reales. Un estudio de consultoría sobre la capacidad de los municipios para hacerse cargo de parte de la política de vivienda, realizado a pedido del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sirve al autor para estudiar las condiciones que habilitan la emergencia de actividades que carecen de antecedentes institucionales.

## Notas

- \* El título alude al libro de Jean Padioleau *El Estado en concreto*, donde el Estado se analiza en "su cotidiana trivialidad". Para el autor, el surgimiento de un problema social echa a andar una red infinita de mecanismos que parten de, o convergen en ese Estado concreto, dando cuerpo a un sistema de acción social específico.
- <sup>1</sup> Max Weber: *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Leviatán, s/f.
- <sup>2</sup> Ash Amin y Kevin Robins: "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", en *Sociología del Trabajo*, número extraordinario, Madrid, 1991, p. 192.
- <sup>3</sup> Bonefeld, citado en *ib.*, p. 193.
- <sup>4</sup> Oscar Ozslak y Guillermo O'Donnell: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires, Doc. CEDES-G.E.CLACSO, nº 4, 1976.
- <sup>5</sup> Muller adjudica a la "historicidad" un significado tan trascendente como el del par "funcionalidad/ territorialidad" en el análisis de los cambios en la constitución de las políticas públicas (Pierre Muller: "Un schema d'analyse des politiques sectorielles", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, nº 2, abril de 1985, pp. 165-188). El tema es particularmente importante en la constitución del escenario de las políticas de descentralización.
- <sup>6</sup> Jean J. Padioleau: *El Estado en concreto*, México, FCE, col. Política y Derecho, 1989.
- <sup>7</sup> Lombardi, Mario y Papadopoulos, Jorge: "La cuestión de la Descentralización en el Uruguay", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* (t. 6, Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales), Buenos Aires, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, nº 32.
- <sup>8</sup> El autor coordinó este trabajo. El relevamiento de las intendencias municipales estuvo bajo la responsabilidad de la A. S. Daysi Solari.
- <sup>9</sup> Tal vez la mayor dificultad que se encara al analizar la capacidad para instrumentar una "nueva política" sea que no se pueden estudiar antecedentes institucionales inexistentes. Por ello se asume la importancia de estudiar algunas actividades y perfiles que puedan considerarse afines a esa nueva actividad, tales como los recursos institucionales vinculados a aspectos edilicios, urbanísticos y de promoción social. En la medida en que la innovación requiere asignación de recursos y no parece válido presuponer la existencia de recursos ociosos, es altamente probable que los mismos provengan de esas actividades afines.

Cuadro 3

## Demanda total de viviendas cada mil habitantes

Rocha	32,7
Canelones	31,9
Artigas	30,8
Rivera	29,2
Cerro Largo	26,8
San José	25,3
Salto	24,5
Paysandú	23,8
Flores	23,8
Tacuarembó	23,6
Río Negro	21,4
Colonia	19,4
Treinta y Tres	17,3
Lavalleja	15,0
Durazno	14,7
Florida	14,2
Soriano	13,4

- 11 5. La I. M. debe tener un papel protagónico (47%).  
 4. Su papel es orientador, limitado a realizar coordinaciones y seguimientos de obras según programas (29%).  
 3. La I. M. sólo debe asumir algunos programas limitados a sus posibilidades (12%).  
 2. la I. M. sólo debe atender las situaciones de emergencia (inundados, etc.) (6%).  
 1. la I. M. no debe tener ningún papel en el tema ya que no es su función (6%).
- 12 Es interesante verificar que las opiniones sufrían modificaciones cuando se hacía explícito que el Plan de Vivienda entregaría recursos financieros —con amplia disposición por parte de las intendencias municipales— para la realización de programas.
- 13 Dice Muller: *"El papel de los 'jóvenes médicos' en la elaboración de la reforma hospitalaria del 30 de diciembre de 1958 (reforma Debré) es puesto en evidencia por Haroun Jamous, que los llama los "óvenes turcos". Son médicos relativamente jóvenes (cuarentones), de tendencias izquierdistas y con otra concepción de la profesión médica, con una importante orientación hacia la investigación. La reforma nace precisamente del encuentro entre este grupo, que proponía otra forma de realizar la medicina más adaptada al nuevo referente, y un 'reformador autoritario', el profesor Debré"* (o. cit.).
- 14 No se puede estudiar la evolución de una política sin conocer la imagen que la sociedad se hace sobre la materia. Con la "imagen institucional" se da historicidad a la construcción de políticas. El comportamiento de la ciudadanía en el plebiscito de agosto puede ser considerado como resultado de la imagen social sobre el tema de la descentralización en ese momento. En ese sentido, el desarrollo de un interés social por la descentralización puede ser un detonante para la instrumentación de una política al respecto.
- 15 El sistema de normas consideradas, que regulan el tema de la vivienda y el urbanismo se integran con: 1) habilitación e higiene de la vivienda, 2) de fraccionamiento, 3) de localización de actividades industriales, 4) de vivienda económica, 5) de reciclaje, 6) Plan Director, 7) el Digesto Municipal. En todos los casos se averiguó la última fecha de actualización.
- 16 Lombardi et al., o. cit.
- 17 Hemos utilizado el término "prácticas" en vez de "norma", porque interesa subrayar la idea de "norma que se cumple". Sin duda una de las críticas posibles al trabajo que hemos analizado es

que no profundizó tanto en la "calidad" de la norma, como en su aplicación efectiva y no distorsionada.

- 18 Este ha sido el caso del desarrollo del proceso de la descentralización montevideana. Esta se basa en un ajuste al marco jurídico vigente, en función de una voluntad política de aplicación sustentada en la utilidad de la participación social y la eficacia administrativa.
- 19 Muller: o. cit.; Padioleau: o. cit.; Robert J. Waste: *The Ecology of City Policymaking*, Oxford, 1990.
- 20 Esas son precisamente las circunstancias que analiza el estudio, y se propone privilegiar la perspectiva del ente receptor, que debe "adaptarse" al cumplimiento de nuevas responsabilidades.
- 21 Clase en el Posgrado de Desarrollo Local, Facultad de Ciencias Sociales de la UCUDAL y CLAEH, 1995.
- 22 Sin duda se trata de un "proceso social" que no se reduce al espacio cerrado de una Intendencia. Si bien en este artículo se privilegia la discusión intrainstitucional, se reconoce el peso fundamental de la sociedad. El estudio de caso, destaca que probablemente *"la inexistencia de ciertas normas, así como la falta de actualización de las que están vigentes, se deba al hecho de que en realidad no exista una presión del medio que modifique esta situación, ya que se observa que en los departamentos más dinámicos se ha realizado un esfuerzo en este sentido"*.
- 23 Mario Lombardi y Jorge Papadopoulos: "El debate de la Descentralización", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 45-46, Montevideo, 1988.

*Configuración de un campo  
con poca historia*

# Descentralización, desarrollo y economía

*por Raúl González Meyer*

**E**n el marco de la propuesta de la descentralización, las siguientes notas son una consideración acerca de algunas dimensiones económicas que van siendo reconocidas como soportes claves irremplazables si queremos debatir y propiciar descentralizaciones sustantivas. En este sentido, la superación de una pura ficción administrativa descentralizadora, entre otros aspectos, necesita afianzarse en procesos económicos locales referidos a la producción de riqueza y a la generación de oportunidades laborales y de emprendimiento.

El ideario de la descentralización, en su lectura más institucional y administrativa, establece así una relación estrecha con lo que pudiera entenderse como las bases y dinámicas económicas de los territorios locales. Ello en un doble sentido. Por un lado, la descentralización administrativa puede y debería constuirse en un apoyo o recurso para la activación de iniciativas económicas locales. Por otro lado, el fortalecimiento de una base económica local constituye una condición de gran significado para roles fortalecidos de las instituciones administrativas o de gobierno locales.

La consideración de esta dimensión económica constituye algo bastante

## El autor

Economista; investigador y encargado de programas de Desarrollo Local del Programa de Economía del Trabajo (PET); miembro del Consejo de Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.



reciente y aún débil en la literatura sobre descentralización, en particular en América Latina. Por ello, en tanto temática emergente, aparece útil identificar algunos aspectos generales que condecen un contexto histórico y temático más amplio a aquella preocupación.<sup>1</sup>

## **Los espacios locales como espacios de iniciativa económica**

Desde algunas valoraciones pasadas de los espacios locales, en función del desarrollo u otro ideario, la producción de riqueza, crecimiento productivo o mejoramiento laboral no han sido usualmente los temas destacados.

En grados que difieren según países y según épocas, han existido propuestas con cierta importancia que identificaron los espacios locales como propicios para estrategias de promoción social o para enriquecer los procesos democráticos y participativos de la sociedad. Las referencias o consignas del desarrollo comunitario, de la democracia de base o de otras, han expresado esta relación —establecida por segmentos políticos, intelectuales, activistas y dirigencias— entre lo local, la sociedad y el desarrollo.

Más recientemente, otras orientaciones han egresado componentes a la significación de lo local desde ángulos nuevos o reactualizados. Entre las de mayor peso discursivo, y también en cuanto a implicaciones prácticas, podemos reconocer la descentralización administrativa del Estado y la llamada focalización territorial de la política social. En ambos casos se parte de reconocer alguna necesidad imperiosa —la reestructuración del Estado o la mayor eficiencia de su acción social— desde la cual se concluye la valorización de la dimensión territorial local como componente de solución.<sup>2</sup>

En este marco histórico de identificación de algunos ángulos de reconocimiento y valorización de los espacios locales para el despliegue de ciertos procesos societales, lo económico ha estado ausente. Los espacios locales —subregionales— no han merecido atención como factor y continente para procesos de desarrollo económico como algunos grados o componentes de endogenidad, capaces de aumentar la riqueza local y las oportunidades laborales.

Existen algunos signos expresivos que grafican dicho fenómeno histórico. Probablemente el mayor de ellos sea el referido a las competencias municipales que fueron tradicionalmente asignadas al municipio latinoamericano. En general y en lo formal, el municipio de este siglo tuvo asignado un amplio arco de materias, ya de manera privativa o compartida. En este sentido, la intrascendencia histórica de los municipios latinoamericanos no provino de que se haya “definido”

un dominio demasiado restringido para su quehacer.<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar de ese formal dominio amplio que expresaba un cierto reconocimiento de la importancia de la institución municipal y de la acción local pública —aunque estéril en la realidad concreta—, en ello raramente se consideró un rol municipal en el desarrollo productivo y las condiciones de empleo locales. Este fue un ámbito que quedó plenamente trasladado a otros niveles e instituciones de la acción pública. El dominio del fomento económico quedó excluido de la representación estatal acerca del quehacer municipal.

Otro ejemplo interesante en el mismo sentido refiere a los postulados de desarrollo comunitario. Este planteamiento fue un cierto paradigma —no exento de lecturas conflictivas— en la constitución y desarrollo de la acción de los trabajadores sociales y orientó muchas iniciativas promocionales de carácter local en las áreas populares. En países como Egipto y la India tuvo en la posindependencia el *status* de un componente clave de la estrategia nacional de desarrollo, en particular referido al mayoritario mundo rural y agrícola de esas sociedades.

Salvo en casos como estos últimos, la dimensión económica local del desarrollo comunitario no estuvo presente en los debates y las acciones levantados alrededor de sí. Al margen de los enfoques más integracionistas y reformistas, más estatistas o autonomistas, más comunitarios o reivindicativos —que ocupan un lugar importante del debate en torno a aquél—, las iniciativas propugnadas o impulsadas de cada uno de ellos estuvo lejos de plantearse una relación posible entre el desarrollo comunitario y la creación de bases económicas locales.

En términos muy amplios podemos agregar, además, que algunos idearios que han propugnado grados altos de descentralización societal y que han sido proclives a dinámicas de ciudadanía al nivel local, poca relación han establecido con la generación de patrimonios y capacidades económicas locales. Nos referimos a ciertas vertientes del anarquismo, del marxismo y del liberalismo.

Se puede, a su vez, observar una concordancia entre esta tradición de valorización extraeconómica de lo local y la propia representación que las comunidades locales tienen acerca de lo que es asumible o enfrentable en y desde el nivel local. Es repetido que en esa representación normalmente no aparecen problemas relativos al empleo, trabajo o empresa. Esos temas suelen representarse como de exclusividad de los niveles y escalas nacionales (o regionales en el mejor de los casos).

En suma, este recorrido, sin duda parcial pero significativo, permite plantear que en distintas expresiones en las que de alguna manera se valorizó teórica y prácticamente el espacio local, dicha valorización no comprendió la

dimensión económica. Consecuentemente, la actual consideración de esta dimensión económica significa, en importante grado, la apertura en un campo nuevo de exploración y valorización de los espacios locales.

## **Espacio local y teoría y política económicas**

En correspondencia con el panorama presentado en la sección anterior, pero ahora desde el ángulo inverso, se puede afirmar que en los campos de la teoría y de la política de desarrollo económico el espacio local careció de significado.

Los años treinta y cuarenta de este siglo vieron configurarse al "desarrollo" como un campo y un objeto estructurante del quehacer de las ciencias sociales y, en particular, de la economía. Quizás su característica esencial y que marca la inflexión respecto de lo ocurrido hasta ese período es el predominio de la idea de que es posible construir el desarrollo a través de políticas que crearan las condiciones y produjeran, voluntaristamente, su impulso. Ya no se trata de esperar el progreso sino de construir el desarrollo. Ello genera un "brazo" de la economía preocupado de los problemas más estratégicos del desarrollo, significativamente orientado hacia recomendaciones y políticas para los Estados.

La escala territorial —y la unidad— que constituyó la referencia central para esta dimensión teórica y práctica de la economía fue la nación. Aún más, la búsqueda de producir trayectorias de desarrollo nacional, en muchos casos de nacientes naciones, fue entendida como una condición mayor del propio éxito de asegurar grados crecientes de identidad e integración nacional. En el caso de economías dependientes pero de mayor desarrollo productivo, como algunas latinoamericanas, el desarrollo económico nacional fue entendido como la generación de un espacio económico nacional más integrado y autopropulsado.

Durante los años sesenta puede observarse que se configura como objeto teórico y de políticas de desarrollo el espacio regional (subnacional). El desarrollo desigual entre subespacios nacionales, la no integración de otros a dinámicas de desarrollo, el marcado centralismo, la necesidad de ampliar la base de recursos nacionales, entre las más importantes, son las razones que serán enunciadas para constituir una disciplina y unos profesionales particulares que dan origen a la teoría, planificación y política regionales.

Lo local subregional solo recientemente comienza a ser considerado y tematizado desde ángulos más económicos y a transformarse en escala desde la cual se construyan conceptos, teorías y políticas económicas. Ello se expresa aún en un paisaje fragmentario de temas, proposiciones, aseveraciones y políticas que se refieren a lo económico: el impacto económico de la acción

municipal; los circuitos económicos locales; las instituciones locales de fomento productivo; el entorno institucional local y el desarrollo de la pequeña producción; la identidad local y el desarrollo económico; la gestión territorial, el ordenamiento urbano y la actividad económica local; la educación y la capacitación locales y el mercado laboral; los proyectos de desarrollo intermunicipales; los agentes económicos locales.

En síntesis, el surgimiento de estos temas e iniciativas y su desarrollo van constituyendo un campo nuevo para la política económica desde el cual cabe esperar importantes innovaciones respecto de lo que han sido los espacios de preocupación más tradicionales. Comienza a ser necesaria una mayor densidad conceptual que acoja e impulse aquel campo de temáticas e iniciativas económicas locales.

## **Ciencias sociales y espacio local**

La ausencia de una perspectiva analítica y propositiva de “lo local” desde la disciplina económica no es, sin embargo, exclusiva de ella. Más bien se trata de una situación extendida a las ciencias sociales en su conjunto. Con particular acento en América Latina, se puede levantar la afirmación de que los espacios locales no han constituido un objeto “en sí” de análisis.

En términos generales sabemos poco de cómo operan los “sistemas locales” o, si se prefiere, si constituyen sistemas. No contamos con un patrimonio importante de conceptos y teorías que nos ayuden a caracterizar los procesos que allí ocurren; sobre cuáles son las lógicas de acción de los actores locales e inclusive qué es un actor local; sobre qué hace que un problema —en una sociedad particular, en la norma y más allá de ella— sea representado y asumido como problema local o como problema central; sobre cuáles son las modalidades formales e informales con que son resueltas problemáticas locales o las modalidades formales e informales con que los municipios deciden el uso de los recursos y se conectan con otras escalas, niveles y actores de la realidad; sobre la manera en que decisiones privadas o públicas de carácter supralocal influyen en las composición de actividades de la población, de las instituciones o de la organización urbana de una comuna o localidad.

Nuestra aproximación a las realidades locales, en América Latina, ha estado subordinada exageradamente a la comprensión de los procesos macroestructurales y globales, incluso empobreciendo el análisis de éstos. Explícita o implícitamente el centralismo histórico se reflejó aumentadamente en la lectura de sí mismo, como sociedad, y exageró la ignorancia de dinámicas locales y la pura referencia a lo que era nacional y aparentemente uniforme. La

perspectiva estructuralista, en sus expresiones evolucionistas, funcionalistas o dialécticas, de cierta manera “veló” lo local, predeterministamente, como algo con consistencia propia. Lo redujo a ser un mero reflejo localizado de procesos globales o a algo a ser integrado a la dinámica “nacional” entendida como un universal.

La “comprensión” de las realidades locales parece haber sido materia específica de interés para la *antropología*, pero sólo para comunidades étnicamente específicas o realidades rurales apartadas. En un grado menor, del *trabajo social*, en un plano más de organización comunitaria que de comprensión de la realidad local con su historicidad, representaciones e instituciones —más allá de una lista de carencias—. También para cierta vertiente del *derecho* referida a los temas constitucionales, pero a un nivel más doctrinario que comprensivo y con relación al solo tema del carácter y la autonomía de la institución municipal. Por último, se puede reconocer una aproximación desde el organismo, a través de la construcción de planos locales reguladores pero de tipo puramente instrumental, lejos de acceder a la identificación de las particularidades locales de construcción del hábitat familiar y colectivo.

La ciencia política, la sociología, la historia, como la economía, poco han indagado en este espacio social, y aun un cierto desprecio por lo local como tradicional, folclórico y antiuniversal lo han disminuido como objeto de interés. Carecemos de historias de comunas, de formación de localidades, de estudios económicos territorializados, de interpretación de conflictos locales y otros.

En términos sintéticos —y al calor de la hipótesis de que constituyen algo más que un nombre designando una realidad difusa o una delimitación jurídico-administrativa— los espacios locales se levantan como objetos sujetos a ser estudiados y comprendidos. Se trata de un desafío de reconstrucción histórica de los espacios locales en tanto espacios sociales constituidos por dinámicas históricas específicas.

Este es un desafío interdisciplinario para las ciencias sociales y ambientales que puede proveer bases nuevas para intentos de desarrollo y democratización. Es en ese marco y sentido más específico que debe ser entendido un análisis económico de lo local. Desafío académico que debe ser entendido más ampliamente como un componente de un proceso que busca explorar —ensayando, reflexionando y teorizando— las potencialidades que tiene el que las diversas localidades urbanas y rurales tomen más en sus manos sus destinos, que generen desde sí mayores iniciativas, decisiones y soluciones en función de la calidad de la vida local. Es en definitiva también un desafío político en el sentido del compromiso de lo académico con los problemas y esperanzas públicas de su época y de su sociedad.

## Lo económico en algunas perspectivas actuales de desarrollo local

Completando el panorama histórico desarrollado en la primera parte de este trabajo, es necesario destacar que en la última década y media han surgido discursos valorizadores del espacio local que han tenido distintos orígenes, agentes y objetivos. Algunos de ellos, que han tendido a autoidentificarse como proposiciones de desarrollo local, han visto en dichos espacios un continente y un factor de reales o virtuales procesos democratizadores, participativos, identitarios, de mejoramiento social, de sociabilidad enriquecida y de sustentabilidad ambiental.

En este sentido, su aproximación valorizante de lo local —experiencias, procesos, instituciones, culturas— ha tenido componentes axiológicos que rebasan una aproximación puramente práctica. Dicha valorización ha formado parte de idearios relativos a horizontes y cambios societales que han levantado opciones frente algunas características que tuvieron los proyectos transformadores de los años sesenta y a las orientaciones neoliberales predominantes en los años ochenta.

Esta valorización estratégica de las realidades locales, contenida en la idea genérica de desarrollo local, sobrepasa y complejiza algunas perspectivas que en el pasado o en el presente han considerado lo local. Sobrepasa la perspectiva más bien "municipalista" (institucionalista) de los discursos de la autonomía municipal presentes periódicamente en la historia latinoamericana e introduce la cuestión de la "sociedad local". Sobrepasa también una perspectiva comunitarista, propia del desarrollo comunitario, y parte de realidades locales complejas y compuestas por actores diversos, diferenciados desde distintas dimensiones de la realidad, aun cuando puedan poseer o constituir sentidos y trayectorias comunes pero que suponen procesos de interacción y negociación.

Sobrepasa asimismo la noción con que lo local es recogido en el discurso público predominante, cual es la de la descentralización. Esto, al menos, en dos aspectos. Por un lado, expresando que no se trata solamente de un proceso intraestatal de transferencias de recursos y competencias sino también de dinamización y protagonismo de la sociedad local. Por otro lado, expresando que no se trata sólo de un proceso de transferencias desde "arriba hacia abajo", sino también de lograr una mayor visibilidad y representación públicas, en niveles "meso" y "macro", de experiencias microlocales; es decir procesos de "abajo hacia arriba".

Esta óptica de desarrollo local ha visto disminuida sus capacidades propositivas en parte, y a pesar de su carácter más integral que otras lecturas

de lo local, por sus dificultades para asumir la dimensión o base económica del desarrollo local. En cierta medida esto es explicable pues entre sus rasgos alternativos e identitarios estaba un antieconomicismo y en que los idearios participativos, democratizadores, de identidad cultural u otros, predominaban netamente sobre las preocupaciones por la generación de empleo y riqueza locales.

Sin embargo, una serie de realidades ha obligado, crecientemente, a introducir la dimensión económica. La realidad de que gran parte de las localidades donde se intentaban iniciativas de desarrollo local son pobres; la específica situación de desempleo y subempleo que ha caracterizado en las últimas décadas a variados continentes y la proliferación de zonas locales en crisis, urbanas y rurales, que han obligado a pensar en reconversiones productivas; la toma de conciencia y multiplicación, a la vez, de una enorme cantidad de experiencias económicas locales que fueron objeto de apoyo profesional en los años ochenta y que necesitaban ser proyectadas; el desarrollo, pero a su vez los límites, de una política social mucho más territorializada desde los años ochenta y que busca ser más útil a los emprendimientos económicos ("menos asistencialista").

En definitiva, la perspectiva de desarrollo local, para considerarse tal, ha debido preguntarse más cómo puede implicar un real mejoramiento de las condiciones de vida local y, consecuentemente, el cómo generar mejores oportunidades laborales y trayectorias de generación de bienes y servicios.<sup>4</sup> En este sentido, la consideración de lo económico en las perspectivas de desarrollo local constituye también una inflexión en el mismo sentido de las expresadas en las secciones anteriores, y ayuda a constituir el cuadro histórico y el contexto temático en que lo local se hace un sujeto de emprendimientos económicos y un objeto para la teoría y la política económicas.

## **Desarrollo económico local y globalización**

Esta perspectiva enunciada de considerar la dimensión económica en función de la descentralización y el desarrollo local puede parecer paradójica en el contexto actual que tiene como sello el de la globalización. El escenario económico que se constituye para una parte más considerable de agentes económicos de manera directa o indirecta es el del mundo, por lo que parecería contradictorio un centramiento en dinámicas locales de desarrollo económico.

Ello está explícito o implícito en discursos críticos a la valorización de lo local. Por un lado se plantea una inviabilidad de intentar trayectorias de

desarrollo económico endógeno desde las localidades. La economía está marcada por las estrategias de acumulación, inversión y localización de los grandes agentes económicos cuyo espacio relevante es el mundo y a partir de las cuales definen la historia y la realidad de cada territorio local. Frente a ello, el peso de agentes y recursos "internos" a una localidad carece de importancia, salvo en la medida en que los agentes transnacionales se la concedan. En un tiempo en que hasta los estados nacionales parecerían diluirse en este proceso de globalización ¿podemos pensar que las decisiones o iniciativas locales sean algo más que una ficción o que un concepto vacío? Desde esta crítica no hay posibilidad de decidir localmente, pues todo viene dado desde agentes y procesos macroestructurales.

Por otro lado, la globalización, con la consecuente alta movilidad de factores y recursos económicos —en convivencia con la circulación cada vez más fluida de mensajes y referencias simbólicos desconectados de un tiempo espacio societal local particular—, constituiría una definitiva disolución de lo local. La "fricción" física, cultural, política y económica del espacio se reduce a tal punto que se produce una casi total disolución de fronteras. De ello resultaría impropio hablar de términos como sistemas, iniciativas o desarrollos económicos locales.

Frente a dichos razonamientos cabe hacer algunas contestaciones que por supuesto no niegan el proceso de globalización. Aun más, debe entenderse este fenómeno de globalización como una suerte de salto de un proceso de bastante más larga data que periódicamente ha llamado la atención —como hoy— del análisis económico y social. Lejos está de tratarse, en sus características esenciales, de algo que nace en las presentes décadas, sino que acompaña los procesos de desarrollo del capitalismo, de la industrialización y de la urbanización. Esta aseveración no desconoce que los sujetos, las intensidades y las modalidades —y con ello las magnitudes— de esta globalización dan justo lugar al reconocimiento de momentos o fases diferenciables.

Corrientemente, los análisis que buscan llamar la atención, críticamente, sobre estos procesos económicos globales suelen exagerar el grado de estructuración mundial que ellos y sus agentes motores tienen sobre cada espacio socioterritorial. No ha existido una adecuada correspondencia, al menos en América Latina, entre la fuerza que cobró ese tipo de enfoques estructuralistas y la reconstrucción histórica de espacios sociales locales que hubiese permitido observar en localidades precisas, con mayor riqueza, las maneras en que se combinan, engarzan y modifican agentes y procesos macro y exógenos con procesos micro y endógenos. En este sentido, como ha sido a veces criticado, los "estudios" locales no eran más que caracterizaciones predeterminadas que buscaban demostrar que lo que allí ocurría era el simple reflejo de procesos de



carácter macro, en especial económicos.

De ello se desprende que un mayor interés por dar cuenta de los procesos locales —desde la historia, la economía, la sociología, la ciencia política, la geografía, la antropología, la ecología— es una condición para precisar con mayor rigurosidad el cómo se produce, efectivamente, la constitución de lo local en engarce con los procesos de carácter macroestructural.

Pero junto con la crítica de los análisis que presentan un mundo demasiado coherentemente organizado “desde lo alto” —sin resistencias, compromisos y mixturas—, hay otros elementos que resulta importante considerar y que matizan esta visión crítica a los márgenes de maniobra local que supone la perspectiva de desarrollos e iniciativas locales.

Una perspectiva así no se caracteriza, esencialmente, por una proposición autárquica que pretendiera cortar los flujos del espacio local en cuestión con sus diversos entornos. No se trata, por tanto, de “escondarse” de la globalización. Valorizar la generación de tejidos económicos locales más fuertes, así como la acción de los agentes económicos locales, no debe, por lo anterior, entenderse como una perspectiva autárquica, inviable, que busca cortar referencias y lazos con espacios supralocales. Por el contrario, el aumento de dinámicas económicas locales puede incrementar el número de flujos e interacciones mercantiles con el exterior de la localidad, por lo que a su vez puede ser un objetivo local. De igual modo puede significar un aumento de las interacciones con instituciones públicas con radios de acción supralocales. Lo particular es que en uno y otro caso ello es realizado con la participación de sujetos, lógicas, iniciativas y estrategias provenientes de la localidad.

En este sentido podemos establecer que la naturaleza local de un proceso económico se refiere a la localización de los procesos de toma de decisiones que definen la dinámica económica de una localidad determinada. Un componente esencial de aquella naturaleza local es la participación de agentes locales en dichas dinámicas. Esto no permite diferenciar procesos de desarrollo globales (nacionales, regionales) que presentan componentes de localización o focalización territorial local respecto de procesos que en términos de agentes y de localización de decisiones presentan un alto ingrediente local.

Lo normal es que exista alguna combinación de procesos exógenos y endógenos que configuren una cierta particularidad a una zona local. Estas constituyen sistemas abiertos que deben ser gestionados asumiendo que no tienen la posibilidad de la autosuficiencia, pues no manejan todos los factores y recursos para su reproducción.

La interdependencia es, entonces, obligatoria y desde la perspectiva del desarrollo local se trata de que exista una “masa crítica mínima” de sujetos, instituciones, tejidos, concertaciones, iniciativas e innovaciones locales, que

haga de esa interdependencia, con un entorno cada vez más diverso y denso, no un factor negativo para la localidad sino algo que se constituya en un factor de potenciación de ella. En esa dirección, las relaciones que la localidad establecerá con los agentes y procesos supralocales podran ser de cooperación, de conflicto y compromiso o de resistencia.

La existencia o inexistencia de esa masa mínima "endógena" es la que parece ser reconocida en análisis referentes a distintas capacidades de respuesta entre áreas locales frente a situaciones comunes de crisis económicas más globales vividas en los años setenta y ochenta en Europa. Dichas crisis pusieron en cuestión, en términos de su superación, las políticas regionales tradicionales, las de tipo keynesiano y las neoliberales. La iniciativa local fue un factor incidente, no exclusivo por supuesto, para las condiciones de vida locales.

En el mismo sentido se da el reconocimiento, en países de Europa del Sur o del Norte de África, de procesos históricos de industrialización endógena local o de industrialización "rampante y difusa", es decir, no centralmente difundidos, dinamizados y estructurados desde centros geográficos y sectores productivos determinados. A ello se agrega un reconocimiento extendido de un mayor significado que han jugado, juegan y jugarán unidades económicas pequeñas y medianas, ya sea en procesos de acumulación o de generación de empleo. Estas unidades presentan una conexión mayor con el entorno local en términos de su dinámica y desarrollo.

Estas menciones rápidas tienen como objetivo mostrar algunos sellos a la cara de la inviabilidad o de margen de maniobra local igual a cero. La hipótesis teórica y política que, finalmente, con ello queda enunciada, es que el desarrollo económico se configura como una combinación de procesos de carácter macrosocial y de procesos de carácter local.

Los primeros son articuladores de geografías distantes, cada vez más internacionales; producen eslabonamientos generalizados en las múltiples dimensiones de la realidad; arrastran o paralizan dinámicas económicas de lugares diferentes; atraviesan el espacio y se localizan o deslocalizan según lógicas funcionales y sectoriales de agentes no comprometidos con el desarrollo de territorios locales específicos; junto a dinamismos de amplia cobertura generan desigualdades y jerarquías territoriales.

Los segundos son dinámicas de desarrollo "desde lo local" con iniciativas propias y con componentes endógenos; que tienen a agentes locales como protagonistas; que se distribuyen por todos los puntos del país; que se conectan con los entornos mayores —es decir, no son autorreferidos, pero lo hacen desde una adherencia local y desde un compromiso con la localidad porque dependen de ella—.

En función de reforzar este segundo componente del desarrollo, es decir,

las dinámicas locales desde sus realidades y actores específicos, es que debe explorarse —y evaluarse los intentos ya existentes— los modos de producir procesos de acumulación de capacidades políticas, económicas, culturales y administrativas al nivel local. Capacidades que permiten planificar, invertir, tomar decisiones, tener objetivos de desarrollo, resolver carencias, innovar, participar, crecer en identidad.

Significa, paralelamente, la acumulación de capacidades locales de resistencia, regulación, potenciación o de sacar provecho propio de aquellas dinámicas económicas de carácter macrosocial que, inevitablemente, son componentes e influyentes de lo que ocurre en cada espacio local.

## Resumen

*Históricamente, las teorías que valoraron el espacio local no supieron integrar la dimensión económica, así como lo local careció de importancia en la teoría y la política de desarrollo económico. Las actuales perspectivas del desarrollo local están desafiadas a superar esta ignorancia recíproca si buscan un mejoramiento real de las condiciones de vida locales y, en consecuencia, mejores oportunidades laborales y trayectorias de producción de bienes y servicios. De este modo, lo local se hace sujeto de emprendimientos económicos y objeto para la teoría y la política económica. Aunque esta perspectiva puede parecer paradójica en el actual contexto de globalización, la hipótesis que sustenta el artículo es que el desarrollo económico se configura como una combinación de procesos de carácter macrosocial y de procesos de carácter local.*

## Notas

- <sup>1</sup> En este artículo nos referimos específicamente a escalas y niveles subregionales. Es en ese sentido, como profundizaremos más adelante, que tienen validez algunas afirmaciones sobre la relación entre lo local y lo productivo o económico. Asimismo, el trasfondo geográfico presente es América Latina, salvo menciones explícitas más amplias.
- <sup>2</sup> Se excluye en esta sección la consideración de perspectivas más integrales de valorización actual de lo local —la mayoría de las veces presentadas como de desarrollo local—, respecto de las cuales haremos una mención específica más adelante.
- <sup>3</sup> No comparto, por tanto, la evaluación de que dicha intrascendencia municipal se haya debido a una insuficiente asignación de competencias o, en su versión más refinada, a una insuficiente asignación de competencias privativas. Tampoco, a que esa asignación fue muy genérica y poco enumerativa o específica —lo que es parcialmente falso, además—. Fueron mucho más decisivas las concepciones y las fuerzas sociales que fueron constituyendo las dimensiones "keynesianas", desarrollistas y de bienestar del Estado de la segunda posguerra las que transformaron al municipio en una institución periférica y marginal —más que dependiente— de buena parte del sistema de acción pública latinoamericano.
- <sup>4</sup> En algunos casos ello se ha subrayado tanto que la proposición misma de desarrollo local ha tendido a ser reducida a la creación y fortalecimiento de empresas de la localidad.

## Bibliografía

- AROCENA, José: *Le développement par l'initiative locale" (le cas français)*, París, L'Harmattan, 1986.
- BEZERRA, Sofira: *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, San Pablo, 1980.
- CASTELS, M.; BORJAS, J.: "Urbanización y democracia local en América Latina", en *La ciudad de la democracia*, Santiago, Vector, 1986.
- DE MATTOS, Carlos: "La descentralización: ¿una nueva panacea para el desarrollo local?", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 51, Montevideo, 1989.
- FONDATION ROI BAU DOUIN: *La commune, levier du développement économique local*, Bruselas, 1991.
- GAMME, Bernard: "Les approches du local et des systemes industriels locaux", en *Revue Sociologie du Travail*, París, 1985.
- GARCÍA, Gonzalo: "De la autogestión vecinal a la producción autocentrada (Villa El Salvador)", en *Nueva Sociedad*, nº 104, Caracas, 1989.
- GREFFE, Xavier: *Descentralizar en favor del empleo*, Ministerio del trabajo y de seguridad social de España. Madrid. 1990.
- GONZÁLEZ, Raúl: "Desarrollos productivos locales y microempresas", en *Proposiciones*, nº 23, Sur Profesionales, Santiago, 1993.
- : *Espacio local, sociedad y desarrollo (Razones de su valorización)*, Santiago, PET, 1994.
- : "Desarrollo local y economía popular", en *Economía y trabajo*, nº 3, PET, Santiago, 1994.
- LOINGER, Guy: "Le développement local comme nouveau paradigme du développement économique et social", Seminario de Fribourg, Suiza, 1990.
- NOHLEN, Dieter (ed.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Síntesis, 1991.
- OCDE: *Réussir le changement. Entrepreneuriat et initiatives locales*, París, 1990.
- PEQUEUR, Bernard: *Le développement local: mode ou modèle*, París, Syros Alternative, 1984.
- REGA, Gustavo: "Administraciones locales y desarrollo endógeno", en *Estudios territoriales*, nº 38, Barcelona, 1992.
- VÁZQUEZ, Antonio: *Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política*, Madrid, 1992.

*Temas y actores en un escenario  
cambiante*

# La gestión social a nivel local

*por Javier Marsiglia*

**E**l propósito de este artículo es contribuir a la reflexión sobre las modalidades de gestión observables a nivel local, producto de la acción de diferentes instituciones y organizaciones estatales y privadas.

El trabajo se enmarca en un contexto donde el debate acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil aparece como relevante en el discurso y en la acción de diversos actores políticos y sociales. La reforma del Estado, la descentralización, las políticas sociales son temas en ese debate que no pueden eludir la discusión sobre las formas institucionales pertinentes, el tipo y las características de participación de los actores potencialmente involucrados y la innovación de las modalidades de gestión.

El retorno democrático a mediados de los ochenta ha posibilitado la recuperación de las formas tradicionales de participación ciudadana de carácter político-representativas, con la mediación fundamental de los partidos políticos, el resurgimiento de los movimientos sociales históricos, particularmente el movimiento sindical. Pero junto a ellas aparece en el escenario una pluralidad de nuevas expresiones organizativas. Estas se configuran, por ejemplo, en torno a satisfactores vinculados al mejoramiento de la calidad de vida, al uso del

## El autor

Asistente social, director del Instituto de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay, responsable del Programa de Desarrollo Local del CLAEH.

tiempo libre, a las preocupaciones ambientales, a las necesidades específicas de grupos etarios. Estas organizaciones amplían las oportunidades y los ámbitos para la participación.

Sin perjuicio de aceptar que buena parte de ellas pueden ser débiles y tener escasa representación y legitimidad, y que se percibe también una crisis de las formas tradicionales de participación —que se expresa hoy más asociada a necesidades individuales o familiares que colectivas—, no podemos negar que el escenario se complejiza y que la agenda aparece enriquecida en asuntos que abarcan diferentes niveles de abordaje y dimensiones relevantes.

Consideramos que la escena local es un ámbito privilegiado para observar y evaluar estos procesos de generación de actores sociales, de construcción de sus capacidades y potencialidades en términos de iniciativa, de gestión de políticas de nivel local y nacional y también de creación e innovación de formas de articulación y concertación público-privada.

Tomaremos el término *local* en su acepción más amplia, incluyendo en él la escala microlocal (barrio) y la microrregional (zona con características homogéneas desde el punto de vista político, social, económico y cultural). Utilizaremos como referencia conceptual la categoría *sociedad local*, tal cual la define José Arocena, a través de la consideración del territorio con la existencia integrada de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: cultural y socioeconómico.<sup>1</sup>

También nos parece necesario explicitar sintéticamente nuestra postura acerca de las categorías conceptuales *necesidades* y *participación*, por su relevancia en el análisis de las experiencias de gestión social. Para ello nos apoyaremos en la reflexión de José Luis Castagnola, quien parte del reconocimiento de roles específicos de los movimientos sociales en una sociedad regulada democráticamente y los ubica *"en la introducción de elementos novedosos o innovadores en la esfera del debate político público y en el nivel de las prácticas de gestión social"*.<sup>2</sup>

*"El centro de la dinámica democrática no está única ni fundamentalmente en resolver demandas sociales, sino en la creación de esas demandas. En otros términos, una modalidad de regulación política democrática se sustenta en el principio de que el universo de las necesidades sociales no es cerrado, sino abierto..."*

*"Desde mi óptica, es imprescindible avanzar hacia la formulación de una teoría democrática de las necesidades, que debe conceptualizar a éstas como un conjunto abierto que se codifica y recodifica social y culturalmente en el proceso histórico [...] En consecuencia, desde una teoría abierta del sistema de necesidades se torna imprescindible el rol de múltiples formas de participación social y mediación política que asegure una asignación social de recursos acorde con el dinamismo y el pluralismo intrínseco a*

*toda sociedad democrática..."*

*"En el contexto de sociedades marcadas social y culturalmente por la masificación y la tecnificación, el concepto de participación debe asociarse a las ideas de capacidad de autogobierno, identidad y desarrollo de aprendizajes sociales. En efecto, las múltiples formas de participación social y política posibles (entre las cuales la mediación de los partidos y de los movimientos sociales es central) constituyen mecanismos de desarrollo de la capacidad de incidencia en las decisiones, pero también de generación de aprendizajes socialmente compartidos y de producción de identidades individuales y colectivas, a través del ejercicio de la capacidad de autogobierno y gestión de esferas sociales específicas".<sup>3</sup>*

Finalmente y en la misma línea de reflexión, no podemos obviar la consideración de los cambios en la elaboración e implementación de las políticas sociales y su incidencia en los ámbitos locales, como asimismo la relevancia de los procesos de descentralización en ciernes.

El centralismo imperante en nuestros países tiene sus efectos en las políticas sociales que son herederas de una lógica vertical y sectorial, construida desde una visión uniforme del territorio (políticas geográficamente indiferenciadas, al decir de Rosanvallon), ajena a las especificidades locales y con una fuerte impronta estatal.

En el marco de la crisis del Estado y la necesidad de su reforma, el desafío está en fortalecer los tejidos sociales locales y los campos de autonomía municipal, generando una lógica horizontal y territorial alternativa en el diseño e instrumentación de las políticas sociales, a través de programas y proyectos que articulen diferentes actores públicos y privados en función de necesidades y aspiraciones configuradas espacialmente.

En ese marco, los procesos de descentralización aparecen desde la esfera política como funcionales a un esquema de gestión social que necesita del Estado "cerca de la gente" y de una sociedad civil espesa y rica en iniciativas y proyectos. En ese sentido, el municipio adquiere un rol particularmente relevante por su inserción local y requerirá transformaciones importantes en lo político-administrativo que lo habiliten a jugar un rol activo e innovador en este terreno.

## **La gestión local y los actores**

El énfasis de nuestro enfoque estará puesto en el análisis de lo social a nivel local, entendido como aquellas iniciativas o proyectos que impulsan

actores estatales o privados para satisfacer determinadas necesidades sociales de distintos grupos de población, afincados en un territorio determinado.

Particularmente incorporaremos al análisis lo específico de la gestión estatal, desde la mirada del municipio como instancia de gobierno que realiza acciones y proporciona servicios orientados a responder a las demandas ciudadanas.

Desde esta perspectiva vale la pena partir de una noción de gestión local que nos servirá en forma operativa para el desarrollo de este capítulo. Para ello nos apoyaremos en una investigación comparativa realizada en varios países de América Latina sobre el tema de los municipios y los servicios públicos.<sup>4</sup> En ese trabajo, la gestión local se entiende como:

*"La organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo".<sup>5</sup>*

*"La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de tales recursos".<sup>6</sup>*

El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad. Es posible indagar las lógicas de acción dominantes en las experiencias y los actores involucrados, entendiendo que los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisorios que involucran tensiones, conflictos y concertación entre diferentes actores.

Es en función del análisis de estos elementos que podremos apreciar la diversidad de las experiencias y establecer las propuestas de creación o transformación de las modalidades de gestión.

El trabajo citado plantea tres dimensiones de la gestión que aparecen como elementos claves para el análisis:

a) Los grados de autonomía política y administrativa de las municipalidades. Este aspecto alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de la población sin interferencia de otros agentes privados o públicos extramunicipales. Dicha autonomía determina las relaciones intraestatales y plantea de lleno la cuestión del ejercicio de las competencias y del manejo de los recursos.



b) La eficiencia y eficacia de la gestión. Su estudio permite comprender, de un lado, de qué manera los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, qué tan capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre el nivel de vida de la población. Un aspecto central de este análisis es la relación entre necesidades, competencias y recursos, relación que generalmente se encuentra muy desbalanceada por la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos disponibles. Este punto es uno de los principales cuellos de botella de la gestión municipal.

c) Las relaciones entre los actores involucrados en la gestión. Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos se basa en buena parte en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo más estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía.

Las referencias existentes sobre la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios en América Latina revelan la dificultad para identificar un modelo único de gestión municipal del que se derive una regla universal de conducta para los gobiernos locales. Por el contrario, lo que existe es una gran variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera y de relacionamiento entre las autoridades locales y los actores sociales y políticos, que recorre un *continuum* que va desde formas abiertamente tecnocráticas hasta modos clientelares y populistas.

Independientemente de las formas de organización del aparato público local y en general del Estado, definidas por las leyes y más o menos institucionalizadas en el tiempo, lo que determina la existencia de los distintos modos de gestión es el marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal.

## **La gestión pública estatal: el rol del municipio**

Las dificultades financieras del Estado a nivel central para cumplir con

eficiencia y eficacia los servicios públicos tradicionales vinculados a las políticas sociales sectoriales, han determinado que la gente se vuelque a las instancias de gobierno local para lograr alternativas para sus demandas sociales. Esta situación incide en una reformulación de los roles históricamente asignados a los municipios.

Además de la prestación de aquellos servicios que componen esencialmente la materia municipal —tales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etc.—, las intendencias comienzan a afrontar el desafío de atender urgencias sociales que desbordan por su entidad las puntuales y acotadas intervenciones que en el campo de lo social desarrollaban con anterioridad. Los problemas de vivienda, salud, educación, empleo, alimentación, etc. empiezan a constituir materia cotidiana de atención municipal.

A pesar de que nuestro ordenamiento institucional responsabiliza directamente al gobierno central del desarrollo de estas áreas, las intendencias no pueden eludir la atención de una multiplicidad de demandas insatisfechas que plantean diversos grupos de la población. Incluso se da el caso de algunas instituciones públicas de dependencia central (como las escuelas primarias) que sin el apoyo municipal muchas veces no pueden cubrir problemas urgentes, generalmente vinculados con su infraestructura, por las dificultades o demoras en las respuestas de la capital.

También en el área económica los gobiernos departamentales se han visto forzados a incursionar, tratando de paliar las dificultades por las que atraviesan los sectores productivos y los consecuentes problemas de trabajo que enfrenta buena parte de la población activa. El acentuado crecimiento del empleo informal, reflejo de la crisis económica, genera a las intendencias complejos problemas de orden social cuya resolución no puede encararse si no se abordan de alguna forma las problemáticas de creación de empleo productivo. Es por esto que varias intendencias se han preocupado por montar programas dirigidos a la promoción de actividad económica local, que van desde atraer inversores con ventajas impositivas hasta promover el desarrollo de la pequeña empresa urbana y rural.

Estos nuevos roles que han tenido que cumplir los municipios por la vía de los hechos, no cuentan con el correlato necesario en infraestructura, recursos financieros y personal idóneo. Estamos frente a un gran desafío de fortalecimiento y modernización de las estructuras organizativas municipales que implica dotarlas de herramientas específicas, de mayores recursos financieros y de una mayor profesionalización de su gestión.

Este desafío es más importante aún cuando partimos de municipios que poseen estructuras débiles, con recursos humanos poco calificados, con puestos de jerarquía muchas veces cubiertos por criterios de reparto político, sin

evaluación de capacidades específicas. A ello debemos agregar problemas también observables en el gobierno central: burocratización, bajas remuneraciones, inexistencia de políticas de estímulo al personal, falta de adaptación tecnológica —por ejemplo, en la incorporación del recurso informático— y de criterios rigurosos de planificación y evaluación.

Las nuevas competencias implican también nuevos marcos jurídicos adaptados a la escala territorial que corresponde a la jurisdicción del gobierno departamental y articulados con las normativas que rigen las políticas y programas nacionales. Es clave, entonces, establecer canales formales de coordinación entre los municipios y los entes públicos de carácter nacional, en aquellos asuntos que impliquen competencias similares.

Por último, será necesario imaginar los mecanismos más idóneos para que las diversas organizaciones de la sociedad civil puedan involucrarse en la prestación de los servicios públicos, aplicando desde el Estado criterios flexibles y adaptados a las diferentes problemáticas. En ese sentido se está operando en la práctica, en una serie de experiencias a nivel local que están llamadas a convertirse en verdaderos laboratorios de nuevas formas de gestión. Para ello los procesos de descentralización se constituyen en una referencia ineludible como marco jurídico-político potencialmente favorable al desarrollo de esta lógica de acción.

## **La gestión de las organizaciones de la sociedad civil**

Hemos partido de constatar la existencia de una pluralidad de expresiones organizativas en la sociedad civil, que pueden llegar a convertirse en actores sociales con capacidad de interlocución con el Estado. También hemos señalado el peso de la tradición estatal en la configuración de las demandas y en el desarrollo del sistema de bienestar social en nuestros países. Señala Rosanvallon que el Estado-providencia ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado.

*"Salir de esa rigidez supone una sociedad civil más espesa y la construcción de espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. La única manera no regresiva de llegar a esta nueva forma de relación entre Estado y sociedad es desarrollar servicios públicos llevados adelante por iniciativas colectivas de la sociedad civil".<sup>7</sup>*

Aquí nos topamos con el debate sobre privatización/estatización de los servicios públicos, que se plantea muchas veces de una manera simplista. Unos

aducen que el Estado está sobredimensionado y debe achicarse; por lo tanto, la solución es transferir actividades y funciones al sector privado. Otros argumentan que el Estado es el único garante de la solidaridad social y el que cuenta con los mecanismos de control para evitar el excesivo lucro privado que siempre se priorizará frente a la atención de las desigualdades sociales.

Estas consideraciones —que con diferencias de matiz aparecen en los discursos de los partidos políticos y de los actores sociales— dificultan el avance en la creación de nuevos mecanismos de gestión sobre la base de la concertación entre Estado y sociedad. Sin embargo, a pesar de estas resistencias se abren juego en el escenario nuevas prácticas articuladoras.

A este fenómeno concurren dos factores. Por un lado, la crisis ya señalada del Estado de bienestar, y por otro, una actitud de mayor protagonismo desde distintos actores de la sociedad civil: desde los empresarios hasta organizaciones de base territorial vinculadas a la vivienda, la salud, el consumo, la recreación, etc.

La consecuencia de esta apertura a diferentes voces y protagonismos lleva a una redefinición de lo que entendemos por espacio público y espacio privado, y a dejar abierta la posibilidad de que desde la esfera privada puedan llevarse adelante servicios reconocidos como públicos —en el sentido de interés general de la sociedad— a través de determinados marcos jurídicos y controles de gestión.

El marco legal y constitucional uruguayo es poco fecundo en el tratamiento de modalidades específicas de asociación de esfuerzos públicos y privados a nivel local y nacional. Pero es precisamente a través de la capacidad de iniciativa de diferentes actores fundamentalmente locales (estatales y privados) que se han desarrollado experiencias “informales” en diferentes campos de actividad, que hoy claman por marcos institucionales acordes a las nuevas prácticas.

Mencionemos, a modo de ejemplo, las experiencias llevadas adelante por las comisiones vecinales, tanto en Montevideo como en varios puntos del interior del país. Estos agrupamientos barriales nucleados en torno a la satisfacción de necesidades básicas de diferente tipo, como las vinculadas a obras de infraestructura (agua potable, alumbrado público, saneamiento) o al mejoramiento de sus condiciones de salud, vivienda, crianza de los niños, etc., se han convertido en muchos lugares en interlocutores insustituibles para el municipio y otros entes del Estado en la solución de estos problemas.

Su aporte no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio, en apoyos económicos o en mano de obra, sino que se ofrece a los técnicos y a los organismos competentes un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas, que facilita la elaboración de diagnósticos y proyectos. Se expresa

también en la colaboración para ejecutar las acciones, en la evaluación de las modalidades de intervención, en la opinión sobre las herramientas de participación y gestión utilizadas.

Cuando los concejos vecinales de los 18 centros comunales zonales de Montevideo se ponen a discutir el plan quinquenal de la Intendencia están —potencialmente al menos— incidiendo en el planeamiento estratégico y en la toma de decisiones, más allá de presionar por el bacheo de las calles, las bocas de tormenta tapadas o el problema de la barométrica.

Cuando la Coordinadora Interbarrial de Salto llama a las autoridades locales y nacionales, a los técnicos del Estado y de las ONG a discutir sobre los problemas de inundación en la ciudad y los convoca con un proyecto elaborado técnicamente con alternativas de solución, trasciende de la mera reivindicación a la gestión y propuesta de alternativas.

Cuando los vecinos integrantes de las comisiones directivas de los centros CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia) asumen la responsabilidad de la gestión de estos servicios en determinados barrios y localidades de Montevideo y el interior del país, constituyéndose como asociación civil, están participando como actores privados en la gestión de un servicio de carácter público, en forma cogestionada con el Estado.

*"Debe reconocerse el significativo potencial transformador existente en torno a las realidades locales, donde la comunidad asume y jerarquiza sus problemas cotidianos, existe un vínculo eficaz y habitualmente no alterado con la realidad, donde vive la crisis global del sistema de modo vivencial y directo y donde existen posibilidades de soluciones a los problemas con los propios recursos organizacionales y movilizadores de la base social".<sup>8</sup>*

Así como analizamos potencialidades organizativas y de gestión de la sociedad civil local, consideramos pertinente plantear determinadas restricciones que también existen y que en muchos casos llevan al descaecimiento o al fracaso de las iniciativas.

La principal se refiere a la debilidad y atomización de muchas de las organizaciones del tipo que mencionamos más arriba. Así como hablábamos de la necesidad de fortalecer los municipios en su nuevo rol de actores del desarrollo económico y social, existe un desafío igualmente importante de fortalecer la sociedad civil, procurando generar actores locales con capacidad de protagonismo y eficacia en sus acciones.

Existen limitaciones que tienen que ver con la propia configuración de los territorios, que determinan diferencias entre sociedades locales a nivel de las historias y tradiciones culturales, los modos de producción, el sistema de

relaciones, la precariedad o fortaleza de los gobiernos locales. Esas limitaciones son a veces de tal envergadura que hacen muy difícil generar dinamismos en torno a proyectos colectivos, en la medida en que determinados factores estructurales y específicos frenan los procesos de desarrollo. Es el caso de las localidades con escasa trayectoria de emprendimientos y proyectos exitosos, lo que genera un sentimiento de desmoralización colectiva y de falta de iniciativa.

Para manejar estos problemas es fundamental el rol de los equipos técnicos, apoyando mediante la capacitación, el aporte de información, la puesta a prueba de formas innovadoras de planificación y gestión local y la incorporación de opciones tecnológicas adecuadas y accesibles a las características culturales y demandas de la población.

En esa dirección vale la pena plantearse cómo potenciar el valor de los contextos locales, en el aprovechamiento de la riqueza de las relaciones personales, en la optimización de las capacidades de las organizaciones autogestoras, no solamente en la consecución de resultados materiales, sino también en los inmateriales. Nos referimos a que en estos contextos es posible promover ámbitos de protagonismo, donde la persona perciba cambios en su subjetividad, en su autoestima, en la valorización de sus saberes y en la relación con su familia y su entorno inmediato. La gestión de experiencias gratificantes en lo personal no es un mero resultado subsidiario, sino sustantivo, para la propia continuidad y éxito de las acciones emprendidas.

## Hacia una gestión concertada de lo público

En la medida en que las prácticas autogestoras de las organizaciones se confrontan con otras similares, se suceden interacciones de diferente nivel de profundidad, desde el intercambio de información hasta la gestión conjunta de proyectos. También se produce una situación de aprendizaje al comparar, discutir, evaluar, repensar prácticas y modalidades de gestión llevadas adelante por diferentes actores sociales, pero con preocupaciones u objetivos comunes.

Estas reflexiones nos acercan al concepto de red social, que implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo.

*"Es un sistema abierto que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y con integrantes de otros grupos sociales, posibilita la potencialización de los recursos que poseen. Cada miembro de una familia, de un grupo o de una institución se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla. Los diversos aprendizajes que una persona realiza se potencian cuando son socialmente compartidos en procura de solucionar un problema común".<sup>9</sup>*

La red social es informal, no es la institución tradicional, pero quizás estén en ella los gérmenes de una nueva institucionalidad. A nivel local se trata, por ejemplo, de las coordinaciones, de los plenarios, de las mesas relacionadoras, que funcionan en relación con diversos temas de interés común de varias organizaciones. Hay en ellas un aprendizaje de formas de gestión flexibles, adaptadas a las situaciones cambiantes, poco burocratizadas, de fuerte inserción territorial pero con preocupaciones temáticas o sectoriales específicas. El análisis de casos significativos puede ser un buen ejercicio para evaluar su capacidad multiplicadora y su virtualidad para el abordaje más eficiente y eficaz de determinados asuntos.

Aun cuando el marco institucional y legal vigente no prevé, como señalábamos, modalidades específicas de asociación de esfuerzos estatales y privados a nivel local, en los últimos tiempos se han venido celebrando acuerdos específicos que marcan un rumbo. Es el caso de programas de financiamiento para obras de infraestructura a nivel barrial, líneas de crédito y asistencia técnica con participación de los beneficiarios en la gestión. La política de convenios llevada adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo con diversas organizaciones privadas, en temas que van desde las guarderías populares hasta la contratación de servicios de limpieza y barrido con ONG que trabajan con niños en situación de riesgo social.

También se han venido desarrollando con relativo éxito, iniciativas de base económica en áreas de producción, comercialización y servicios, como es el caso de varios proyectos que apuntan a la generación de empleo a nivel general y a nivel específico de algunos grupos etarios como los jóvenes.

En las distintas áreas de políticas sociales (vivienda, salud, alimentación, infancia, tercera edad, etc.) y en relación con la temática del medio ambiente, aparecen varias experiencias de concertación de esfuerzos.

En la mayoría de los casos se ha estado operando con normas jurídicas inexistentes o escasas, lo que no impide —pero muchas veces traba— el normal desarrollo de los emprendimientos. Estamos en la coyuntura ideal para comenzar a crear una normativa adecuada a las características de estos nuevos emprendimientos de gestión concertada, que necesitan de soportes legales y marcos institucionales que estimulen y faciliten su desarrollo y consolidación.

Las reformas descentralizadoras, la existencia de políticas sociales localizadas, “geográficamente diferenciadas”, la afirmación de las autonomías locales, los cambios institucionales, son factores fundamentales para estimular esas experiencias de concertación. Pero simultáneamente es clave avanzar en los procesos de generación de *“sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de iniciativas de interés social para la comunidad”*.

## En conclusión

La tarea por delante es compleja. Desde la visión de los técnicos o profesionales de las instituciones municipales y de las ONG, significa la necesidad de equipos interdisciplinarios que requieren de una acción integral, con capacidades para enfrentar nuevos problemas, manejar proyectos, definir estrategias alternativas y apoyar la articulación de actores con racionalidades diferentes. Se trata —como señala Sergio Galilea— de un proceso de aprendizaje, alejado de modelos conceptuales cerrados y, por lo tanto, “un desafío profesional, investigativo y social de gran magnitud”.

### Resumen

*En este artículo se introducen algunas reflexiones sobre las diferentes modalidades de gestión de instituciones y organizaciones estatales y privadas a nivel local. El autor enmarca su aporte en el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y particularmente plantea la pertinencia de abordar “lo público” como categoría central. Esta permite adentrarse en el tratamiento de asuntos relevantes socialmente, que pueden gestionarse tanto por actores estatales como privados, o cogestionarse a través de experiencias articuladas. La evidencia empírica alienta a sugerir la sistematización de formas novedosas de gestión para generar aprendizajes sociales y nuevos marcos institucionales y legales.*

### Notas

- <sup>1</sup> José Arocena: “Discutiendo la dimensión local: las coordenadas del debate”, en *Cuadernos del CLAEH*, nº 45-46, 1988, p. 11.
- <sup>2</sup> José Luis Castagnola: “Participación y movimientos sociales: notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas”, en *Cuadernos del CLAEH*, nº 39, 1986, p. 78.
- <sup>3</sup> *Ibidem*.
- <sup>4</sup> Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (eds.): *Municipio y Servicios públicos*, Santiago de Chile, Sur, col. Estudios Urbanos, 1994.
- <sup>5</sup> *Ibidem*.
- <sup>6</sup> *Ibidem*.
- <sup>7</sup> José Arocena: “Políticas sociales desde la sociedad civil”, en *Prisma*, nº 3, 1994.
- <sup>8</sup> Sergio Galilea: “La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas”, en *Cuadernos del CLAEH*, nº 45-46, 1988.
- <sup>9</sup> Elina Dabas: *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*, Paidós, 1993.



*El mojón inicial*

# Montevideo: la trama descentralizadora

*por Adolfo Pérez Piera*

**C**uando en diciembre de 1993 el Intendente de Montevideo, Dr. Tabaré Vázquez, procedió a dar posesión de sus cargos a los miembros de las Juntas Locales y de las Comisiones Especiales Delegadas (CED), se cerró una larga etapa, comenzada casi cuatro años antes, para descentralizar la gestión municipal en Montevideo.

El tema de la descentralización había comenzado a tener presencia en la consideración pública a partir de la campaña electoral de 1989. Los programas de casi todos los sectores políticos aportaron propuestas que, en realidad, revestían un carácter más próximo a declaraciones de voluntad que a proyectos serios y viables. Ubicada en el marco de la reforma del Estado, la descentralización implicaba en aquel entonces una aspiración novedosa que se entendía necesario impulsar ante las deficiencias que registraba la acción comunal, pero no se tenía claro cómo debía procesarse administrativa y políticamente.

Cuando a los pocos días de haberse instalado, la administración frenteamplista sancionó su primera resolución sobre el particular, la oposición planteó severas críticas, cuestionando los criterios políticos y, en especial, la constitucionalidad de las medidas adoptadas. El debate dejó de manifiesto que ni el gobierno ni la oposición tenían el tema lo suficientemente maduro y que debería abrirse un largo trecho de discusión antes de arribar a una propuesta concreta y realista.

A partir de entonces se sucedieron variados estudios sobre el tema y

## El autor

Abogado, director de la División Servicios Jurídicos de la Intendencia Municipal de Montevideo.

empezaron a analizarse con atención algunos procesos recientes y exitosos de descentralización urbana en otros países —principalmente España—. Paralelamente la Intendencia, en forma tentativa y rodeada de fuertes críticas de la oposición, comenzó a dar los primeros pasos hacia la descentralización, poniendo en funcionamiento 18 Centros Comunales Zonales (CCZ) cuya jurisdicción abarcaba la totalidad del territorio del departamento de Montevideo.

A los CCZ se confió inicialmente una veintena de tareas,<sup>1</sup> que fueron ampliándose gradualmente. A su frente se encontraba el denominado "coordinador zonal", funcionario de confianza política del intendente, quien actuaba apoyado por un pequeño equipo administrativo que inicialmente no resultó sencillo de conformar, dado el recelo de los funcionarios a abandonar sus lugares originales de trabajo.

A mediados de 1991, frente a las dificultades de orden operativo y la falta de convocatoria que registraba el proceso descentralizador, así como al aislamiento de que era objeto por parte de los demás sectores políticos, el intendente convocó a una comisión mixta, integrada por ediles de todos los grupos representados en la Junta Departamental y delegados de la Intendencia, con el cometido de formular una propuesta de consenso que permitiera avanzar en la dirección descentralizadora con los más amplios respaldos.<sup>2</sup>

Después de más de dos años de labor, durante los cuales se relevó gran cantidad de antecedentes, se recibió la opinión de destacados especialistas en la materia y se organizaron varias instancias de consulta con los vecinos de Montevideo, la Comisión Mixta de Descentralización elevó al intendente, una propuesta, suscrita por la casi totalidad de sus miembros, sobre cómo encarar la nueva etapa de descentralización para el departamento de Montevideo.

Las propuestas surgieron luego de intensas negociaciones entre los distintos sectores políticos que participaban en la Comisión y en la propia interna de cada uno de ellos, ya que las visiones iniciales de cada grupo diferían sustancialmente de los acuerdos a que se arribó. Dos años de reflexión y discusión conjunta fueron limando esas diferencias y acotando las alternativas, en función de las restricciones jurídicas y administrativas vigentes.

La propuesta final, aprobada con amplio margen de respaldo, fue concebida como un primer paso dentro de un proceso gradual, que requeriría transitar varias etapas antes de su culminación. La holgada aprobación reflejó la sincera voluntad política hacia la descentralización que animaba a la mayoría de los sectores, sin la cual no se hubiera podido llegar a un acuerdo, máxime teniendo en cuenta la proximidad de este debate con los tiempos electorales.

## El nuevo esquema institucional

El nuevo esquema institucional se apoya en la distinción conceptual entre la descentralización administrativa, la social y la política, concebidas como tres dimensiones distintas, aunque interrelacionadas, de un mismo proceso.

La primera alude a la desconcentración de los servicios administrativos, a través del traslado de funciones y dependencias desde el aparato central a los barrios periféricos, adecuando paralelamente la estructura central a un modelo de organización administrativa descentralizada.

La descentralización social refiere a la apertura de ámbitos institucionales y de nuevos canales de relacionamiento con los vecinos, estimulando su interés de participación en la gestión comunal.

Finalmente, la descentralización política se concibe como el traslado efectivo de potestades de gobierno local a órganos especialmente constituidos para su ejercicio.

A partir de esa conceptualización, la normativa municipal establece un complejo sistema de instancias orgánicas estrechamente interrelacionadas, con competencias diversas y complementarias dentro de un único flujo descentralizador.<sup>3</sup>

Por un lado, se mantienen las unidades administrativas ya desconcentradas (CCZ), reformulándose sus cometidos y organización y asumiendo el rango de Servicios. Dichas unidades quedan subordinadas ahora a las Juntas Locales o a las Comisiones Delegadas Especiales, según sea el caso.

Estas ejercen la responsabilidad de dirección de la gestión comunal en cada una de las zonas en las que se divide Montevideo, subordinadas al intendente a través del Departamento de Actividades Descentralizadas<sup>4</sup> y en el marco de las competencias legal y reglamentariamente conferidas.

Dentro de cada una de las zonas funciona además —en el marco de la descentralización social— un Concejo Vecinal representativo de los barrios que la integran, con carácter consultivo y asesor.

Existe una distribución inicial de competencias y potestades que en parte surge de la práctica hasta ahora desarrollada y en parte de la reformulación que necesariamente impone el nuevo esquema. Se prevé además que, gradualmente, a medida que la nueva institucionalidad se vaya asentando, se irán agregando nuevos cometidos y decantando la distribución de estos entre los distintos órganos que la integran.

## Los Servicios Centros Comunales Zonales

Como se ha expresado, los CCZ<sup>s</sup> se integran a las Juntas Locales o Comisiones Delegadas en su caso, pasando a la categoría orgánica de Servicios y quedando dependientes jerárquicamente de sus respectivas autoridades. Desaparece la figura del coordinador zonal y se afirma como jerarca administrativo la del director, funcionario de carrera y por tanto ascendido a dicho cargo por promoción.

La coordinación de esta dependencia administrativa con la Junta Local o Comisión Delegada queda a cargo del presidente de la misma<sup>6</sup> en relación directa con el secretario.<sup>7</sup>

Por la circular 1/94, el Departamento de Actividades Descentralizadas dispuso que las Juntas Locales o Comisiones Delegadas dispondrían de los recursos humanos y materiales del respectivo Servicio Centro Comunal Zonal, manteniendo éste igualmente una dependencia directa del Departamento de Actividades Descentralizadas a través de la División Servicios Descentralizados.

Esta doble dependencia a que quedan sometidos los SCCZ exige delimitar con claridad sus cometidos, las atribuciones del órgano local y la naturaleza de la línea de subordinación directa al Departamento. En este sentido, la circular referida establece en su numeral 2 que compete al director del Servicio Centro Comunal Zonal asegurar el eficaz relacionamiento entre éste y el órgano local.

Se agrega en el numeral 3 que, en cumplimiento de la superintendencia que debe ejercer el órgano local sobre el Servicio Centro Comunal Zonal, que constituye su *"oficina administrativa"*, el presidente y el secretario deberán *"tomar conocimiento diario de todos los asuntos"* que pasen por éste, *"debiendo constar en cada expediente la vista u opinión del órgano de gobierno local sobre el mismo"*.

Se trata de una intervención preceptiva muy amplia, que si bien no tiene de principio naturaleza vinculante, deberá ser precisada, ya que su extensión a todos los asuntos, aun los de mero trámite, puede ocasionar interferencias burocráticas de entidad.

# Las Juntas Locales y las Comisiones Especiales Delegadas

## *Naturaleza*

De acuerdo al impedimento constitucional (artículo 287) por el que no pueden instalarse Juntas Locales dentro de la planta urbana de las ciudades capitales de departamento, debió recurrirse a la utilización de Comisiones Especiales dentro de ésta. Las Comisiones Especiales, previstas en el artículo 278 de la Constitución, son designadas directamente por el intendente, quien puede atribuirles "*cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento*".<sup>8</sup>

Si bien ambos organismos tienen naturaleza jurídica distinta, dentro del esquema descentralizador funcionan en forma semejante. En efecto, las Juntas Locales tienen rango constitucional y legal, con cometidos propios.<sup>9</sup> Las Comisiones Especiales, si bien también están previstas en la Constitución, dependen en su estructuración y potestades de lo que disponga el intendente, observando lo preceptuado en la normativa constitucional respecto a su naturaleza especial y a la necesidad de especificar los cometidos que se le atribuyan.

Pero a los efectos de unificar el régimen de descentralización, se ha procurado asimilar la estructura, competencias y funcionamiento de ambos organismos en todo lo que fuera posible.

## *Estructura*

Los dos organismos están compuestos por cinco miembros. En el caso de las Juntas Locales, deben tener preceptivamente representatividad política (artículo 287 de la Constitución). Dicho criterio se ha mantenido en los hechos para la designación de los miembros de las Comisiones Especiales, aun cuando no existe ninguna disposición que limite al intendente al respecto.

Se integran con tres miembros de la mayoría y dos de la minoría. Para la distribución de los componentes entre los distintos partidos de la minoría se formó un "paquete" con el conjunto de cargos (36) y este se distribuyó en forma proporcional según la representación de cada partido en la Junta Departamental.

También en ambos organismos existe un presidente con funciones ejecutivas, electo por el propio cuerpo de entre sus miembros, y un secretario, designado por el intendente a propuesta del órgano local. El secretario — a diferencia de la Junta, en que cesa con las demás autoridades departamentales— dura en su cargo hasta que se nombre su sustituto, pudiendo

ser removido por el intendente a solicitud de la Junta Local en cualquier momento.

### *Competencias*

Por los fundamentos anotados en los capítulos anteriores, se ha procurado equiparar las competencias y modalidades de funcionamiento de ambos organismos. Así, la resolución 3.657 de 19 de julio de 1993, por la cual se crean las Comisiones Especiales, establece que tendrán una serie de cometidos que coinciden esencialmente con los atribuidos a las Juntas Locales por la Ley Orgánica Municipal. Su formulación —cumpliendo el precepto constitucional— es más específica, tomándose especialmente en cuenta las funciones ya asignadas a los CCZ y las que se estimó previsible pudieran cumplir en el futuro inmediato.

Son cinco las áreas en las cuales se prevé la intervención de las Comisiones Especiales:

- a) relacionamiento con los vecinos a fin de detectar necesidades y establecer formas de cooperación;
- b) control del cumplimiento de los servicios de barrido y recolección de residuos y la preservación de los bienes municipales;
- c) mantenimiento de áreas verdes, espacios públicos, alumbrado, red vial y saneamiento urbano;
- d) ejecución de programas sociales;
- e) aplicación de multas por infracciones a ordenanzas cuyo contralor se les haya cometido.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal establece en sus 12 numerales las competencias propias de las Juntas Locales, que no tienen naturaleza taxativa en la medida en que por el numeral 2 se habilita al intendente a asignarles nuevas atribuciones.

Además de competencias propias del quehacer comunal en su jurisdicción —muy similares a las conferidas a las Comisiones Especiales— se les atribuye poderes de administración de los recursos que se les otorguen (numerales 5 y 10) y la obligación de *“presentar anualmente su presupuesto y el plan de sus trabajos dentro de las rentas que se le[s] hubieren adjudicado”* (numeral 12).

### *Funcionamiento*

Por resolución 13.809 de 27 de diciembre de 1993 se reglamentó el funcionamiento de las Juntas Locales. Dicho régimen, elaborado en el marco de la Comisión Mixta de Descentralización según antecedentes reglamentarios de

varias Juntas Locales del interior, ha sido también asumido por las Comisiones Especiales.

Las Juntas Locales deberán tener un quórum para sesionar de la mayoría absoluta de sus componentes, pudiendo adoptar decisión por mayoría de presentes, previéndose la suplencia automática (artículo 1). En caso de empate en una votación decide el presidente, aun si aquel se hubiera producido por su propio voto (artículo 14).

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal, el presidente es electo por la Junta, por mayoría simple. En caso de empate resuelve la Junta Departamental (artículo 2).

El presidente ejerce la superintendencia de las oficinas administrativas de la Junta, debe fiscalizar el cumplimiento de las resoluciones que se adopten y preside las sesiones del cuerpo (artículo 3).

El artículo 5 reitera lo establecido en el artículo 3 del decreto 26.018, respecto a que el secretario será designado por el intendente a propuesta de la Junta y deberá asistir a las sesiones de esta, con voz pero sin voto. Se ratifica también que las oficinas administrativas (SCCZ) *"estarán a cargo de un director de Servicios, sin perjuicio de la superintendencia que ejercerá el presidente del órgano"*.

El relacionamiento de las Juntas Locales con los vecinos de la zona se efectuará "preferentemente" —por lo que no de forma exclusiva— con los Concejos Vecinales (artículo 16). Asimismo, la vinculación orgánica con otras dependencias de la Intendencia deberá procesarse a través del Departamento de Actividades Descentralizadas, igual que el relacionamiento con otros órganos del Estado, a excepción de *"los asuntos de escasa entidad e interés exclusivamente local"*, los que podrán sustanciarse directamente, con conocimiento del referido Departamento (artículo 17).

### *Los Concejos Vecinales*

En los primeros dos artículos del decreto 26.019 se establecen tres principios fundamentales que habrán de caracterizar la participación vecinal a nivel local: la transparencia que deberá informar a toda la gestión pública departamental, la voluntad expresa de las autoridades departamentales de promover la más amplia participación vecinal y el respeto que estas autoridades deben observar hacia la autonomía con que deben manejarse las organizaciones sociales en su relacionamiento con aquellas. Específicamente se señala:

a) El gobierno departamental (por lo que se incluye tanto a la Intendencia como a la Junta), a nivel de sus órganos centrales y locales, *"facilitará la más amplia información sobre su actividad"* y *"promoverá la más amplia participación"*

de los vecinos en la vida comunal", lo que tendrá su expresión institucional en los Concejos Vecinales.

b) En la actuación de los órganos centrales y locales del gobierno departamental y en la aplicación de los procedimientos de participación se observará el principio de *"la autonomía de las organizaciones sociales"*.

c) En las dudas que se planteen en la aplicación del decreto, prevalecerán las soluciones que aseguren dos criterios fundamentales: *"el máximo grado de participación de los vecinos y las organizaciones sociales"* y también el máximo grado de *"publicidad e información de las actuaciones político-administrativas"*.

A continuación, en su artículo 3, el decreto especifica algunos derechos de los vecinos para participar de la gestión comunal: a) ser elector y elegible para los Concejos Vecinales, siendo mayor de 18 años de edad; b) participar en la gestión, de acuerdo a los procedimientos que se establecen en el decreto; c) ser informados de las actuaciones del gobierno departamental y formular peticiones a sus órganos; d) informarse acerca de las actuaciones del Concejo Vecinal y obtener copia de sus resoluciones.

A partir del artículo 4, el decreto regula la creación y funcionamiento de los Concejos Vecinales.

### *Naturaleza*

Los Concejos Vecinales son organizaciones sociales privadas, reguladas y reconocidas por el gobierno departamental, de integración voluntaria por parte de los vecinos y de existencia preceptiva *"en cada una de las zonas en que se instalen Juntas Locales o Comisiones Especiales"*.

En principio no tienen personería jurídica, por lo que sólo pueden actuar en el ámbito de las competencias atribuidas en el decreto, pero nada obstaría a que gestionasen personería como asociaciones civiles, a los efectos de un más cómodo manejo en su relacionamiento con otras personas públicas y privadas. En este caso deberían compatibilizarse las exigencias legales para la obtención de la personería con la caracterización que de los Concejos se formula en el decreto.

### *Estructura*

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4, cada Concejo *"establecerá su propio régimen de integración, funcionamiento y organización interna, en el marco de las normas que se establecen en el presente Decreto"*.

En concordancia con el principio de interferir lo menos posible con la autonomía que deben preservar los Concejos en tanto organizaciones sociales



que no integran la estructura pública, el decreto fija sólo pautas generales a las que deben adecuarse, dejando librado a cada uno la determinación de las modalidades específicas de su propio funcionamiento.

De esta forma, además, se procura lograr un máximo nivel de sintonía entre la estructura del Concejo y la realidad vecinal a la cual debe representar. Existen sin duda diferencias importantes entre zonas o barrios, y se apuesta a que estas particularidades puedan reflejarse cómodamente en la estructuración de cada Concejo, lo que sería imposible si se impusiera un régimen uniforme.

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 6 y 7, los Concejos estarán integrados por un mínimo de 25 y un máximo de 40 vecinos, que deberán ser mayores de 18 años y tener residencia en la zona por los menos desde un año antes de las elecciones. Podrán durar en sus cargos hasta un máximo de dos años.

Se trata de que los Concejos, por su número, no constituyan ni pequeños organismos ejecutivos ni asambleas demasiado numerosas. Que tengan una amplia representatividad en su conformación, pero que a su vez tengan capacidad como para poder llevar adelante sus iniciativas en forma operativa. La determinación del número de concejales dependerá de las exigencias de representación que cada zona se plantee.

El decreto fija además tres principios que se deberán observar en la integración de los Concejos:

a) La máxima representación de las distintas subzonas (barrios o grupos de barrios) que integran cada Concejo. Se trata, como se ha señalado, de que el Concejo represente integralmente a la zona, respetando en su composición las distintas realidades barriales que la componen.

b) La representatividad de las personas y las organizaciones sociales o vecinales que integren el Concejo. Se puede, pues, integrar el cuerpo a título personal o en representación de organizaciones sociales o vecinales. En el primer caso son electos directamente; en el segundo, designados por la respectiva organización. Cada Concejo, en uso de su autonomía, determinará qué organizaciones de la zona, por su incidencia en la misma, deberán estar representadas.

c) La electividad de sus miembros por voto secreto. Debe entenderse que este principio refiere a las personas y no a los representantes de las organizaciones sociales. Para ser elector o elegible sólo se requiere haber cumplido 18 años y ser residente, con más de un año de antigüedad en la zona. En función del principio aludido en el literal a, podrá haber elecciones por barrios o subzonas.

La realización del acto electoral, en el cual tienen derecho a participar todos los residentes de la respectiva zona, plantea diversos problemas operativos.

En particular, la ausencia de padrones oficiales actualizados implica que deban arbitrarse otros mecanismos para determinar la calidad de los electores. En las primeras elecciones, realizadas a fines del año 1993, se recurrió a procedimientos para probar la vecindad utilizados en elecciones de comisiones barriales, tales como recibos o facturas de agua, luz, teléfono, etc. En el futuro estos mecanismos deberán irse ajustando a efectos de garantizar la mayor seriedad de estas elecciones, sin perjuicio de que, en la medida en que se consagre la naturaleza electiva de las Juntas Locales, la propia Corte Electoral deberá realizar el mayor esfuerzo posible por actualizar sus padrones.

### *Competencias*

Los Concejos Vecinales disponen de atribuciones consultivas, de fiscalización y de colaboración en la gestión comunal. En su artículo 10, el decreto define cuatro líneas específicas en materia concejil:

a) Derecho de iniciativa y capacidad de propuesta en lo que respecta a planes, programas y proyectos de interés local y a medidas destinadas a mejorar o ampliar la prestación de servicios locales.

b) Asesoramiento, ante el requerimiento de los órganos departamentales, en temas que hacen a la comunidad local y a la confección del presupuesto quinquenal.

c) Colaboración en la gestión municipal, organizando, promoviendo y desarrollando actividades de interés local por su cuenta, en coordinación con los vecinos o con los propios órganos locales.

d) Participación en la evaluación de la gestión del gobierno departamental, de la prestación de servicios y de ejecución de obras en la zona de que se trate.

### *Funcionamiento*

En principio, cada Concejo Vecinal establece su propio modo de funcionamiento, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4.

No obstante, por el artículo 5 y el artículo 9 se establece que los Concejos podrán formar comisiones permanentes o especiales, con participación de vecinos y delegados de las organizaciones sociales, así como comisiones sectoriales o funcionales en torno a intereses comunes. También se podrán formar comisiones de vecinos para vigilar el buen funcionamiento de los servicios en su jurisdicción.

Los Concejos Vecinales deberán mantener una relación permanente con los vecinos y sus organizaciones, informándolos de sus actividades, recibiendo

y canalizando sus propuestas y promoviendo la participación y la solidaridad intravecinal (artículo 11).

Podrán además sesionar en régimen de *"concejo abierto"* con la finalidad de *"informarse o de formular propuestas o quejas sobre temas de interés zonal"*, cuando se agoten los procedimientos ordinarios o en caso de que la importancia del tema lo justifique.

En este caso se podrá invitar a las autoridades departamentales involucradas en el tema, *"las que podrán concurrir personalmente o hacerse representar por un funcionario de jerarquía de la repartición respectiva"* (artículo 12).

## Una valoración primaria

Un año y medio ha transcurrido desde la puesta en funcionamiento del nuevo esquema institucional.

En diciembre de 1993 se designaron las Juntas Locales y Comisiones Delegadas, se eligieron los Concejos Vecinales y se reorganizaron los Servicios Centros Comunales. A lo largo de este período se fue desarrollando cada uno de esos ámbitos, perfilando sus modalidades de trabajo y entablando sus respectivos niveles de relacionamiento.

En vísperas de una nueva etapa —nueva integración en Juntas Locales y Comisiones Delegadas y próximas elecciones de Concejos Vecinales—, la evaluación que puede realizarse de ese complejo entramado institucional es francamente positiva.

No resulta ajeno a esta afirmación el valorar la dimensión profundamente renovadora del nuevo estilo de gestión que supusieron estos cambios. Se comenzó a revertir décadas de una rutina burocrática centralista que había cristalizado en una estructura administrativa distante de las posibilidades de acceso —y de las necesidades— de la gente.

Y como consecuencia directa, la descentralización implicó, además del cambio de la dinámica interna de la Administración, la irrupción de un nuevo actor, no fácilmente manejable: el vecino. A través de él y de su acción colectiva la gestión comunal recibió un nuevo acicate, pero también un nuevo soporte.

La normalidad que en términos generales ha registrado esta etapa de transición radicó básicamente en que las tres tensiones fundamentales sobre las que se edificó el nuevo esquema fueron administradas prudentemente.

Por un lado, la referida al viejo aparato centralizado y su relación con el emergente de la estructura descentralizada. Existieron los "tire y afloje" que todo

proceso de redistribución del poder conlleva y también las incertidumbres que supone seguir un recorrido novedoso, al menos a nivel nacional. Pero la constitución de los nuevos órganos y el traspaso de cometidos que hacia ellos se derivó no ha generado más rispideces que las previsibles, de las cuales fueron más las vinculadas al factor humano que a fallas del ordenamiento institucional.

En este sentido cabe destacar la labor articuladora del actual Departamento de Descentralización, al cual cupo la iniciativa de traspasar funciones y cometidos, lo que en general promovió en ritmo acorde a las posibilidades de que los órganos locales disponían para asumirlas.

El importante desarrollo que en la reciente reestructura ha tenido el Departamento de Descentralización refleja no sólo la ratificación de la prioridad política que se concede a ese proceso, sino también el reconocimiento al trascendente rol que en él cabe a dicha dependencia.<sup>10</sup>

La segunda tensión responde a la relación entre los nuevos órganos políticos (Juntas Locales y Comisiones Delegadas), integradas por representación partidaria, y las dependencias administrativas ubicadas en los Servicios Centros Comunales Zonales. Estas, que venían funcionando desde 1990 bajo la supervisión de los coordinadores zonales, pasaron a depender jerárquicamente de los órganos locales y a tener en su dirección un funcionario de carrera. La transición se ha venido realizando no sin algunos roces, que amenguaron paulatinamente a medida que, por la propia práctica, los ámbitos de competencia se fueron delimitando con más claridad.

La doble línea jerárquica que une a los Centros Comunales Zonales tanto con el órgano local como con el Departamento de Descentralización, plantea la necesidad de precisar la distinta naturaleza y alcance de la misma, lo que se ha venido logrando a través de la experiencia desarrollada durante este período y a partir de los criterios generales establecidos en la normativa.

Finalmente, la tensión entre las autoridades comunales (tanto centrales como descentralizadas) con los organismos de participación social —esencialmente los Concejos Vecinales— es, a pesar de las complejidades que plantea, uno de los nervios motores de todo el sistema.

La experiencia ha sido fecunda en este sentido. Más allá de que las fronteras entre uno y otro ámbito no sean todavía del todo nítidas, la dinámica que ha impuesto la acción vecinal organizada cuestiona esencialmente el estilo burocrático de gestión administrativa.

Requerimientos, colaboraciones, asesoramiento, controles que provienen del ámbito vecinal, plantean un nuevo sentido a la gestión comunal, mucho más entroncada en las necesidades concretas de los vecindarios y con mayores exigencias de transparencia y eficacia en sus resultados.

Sin duda, el tiempo irá consolidando este sistema, limando las asperezas de una ecuación no siempre fácil y definiendo, con más contundencia que lo que

las normas pueden hacer, el ámbito de protagonismo de cada uno de los actores.

Pero más allá de que el perfeccionamiento del nuevo esquema institucional suponga nuevos recorridos —e incluso rectificaciones de rumbos—, es indudable que la descentralización —como experiencia histórica inédita— ya se ha instalado en la estructura departamental montevideana.

## Resumen

*En la campaña electoral de 1989 comenzó a hablarse de descentralizar la gestión comunal de Montevideo y, a poco de asumir, el gobierno departamental frenteamplista dio algunos pasos en esa dirección. Luego de un año de dificultades de distinta índole, el intendente convocó a una comisión con representación de todos los partidos para formular una propuesta de consenso que permitiera avanzar en la descentralización. La propuesta fue aprobada por amplio margen a fines de 1993. El artículo repasa el proceso y describe el nuevo esquema institucional resultante, que se apoya en la distinción conceptual entre descentralización administrativa, social y política.*

## Notas

- <sup>1</sup> Entre otras, trámites administrativos, animación cultural, información sobre adeudos, cobranza de algunos tributos, apoyo a organizaciones sociales, supervisión del cumplimiento de algunos servicios por parte de dependencias centrales y ejecución del mantenimiento de obras públicas.
- <sup>2</sup> La Comisión, creada por resolución 2.171 del 6-5-91, estuvo integrada por diez ediles —cuatro del Frente Amplio, dos del Partido Nacional, dos del Partido Colorado y dos del Partido por el Gobierno del Pueblo— y cuatro delegados de la Intendencia.
- <sup>3</sup> Las principales normas que regulan la materia son los decretos 26.017, 26.018 y 26.019 de 12 de julio de 1993, 26.089 de 19 de agosto de 1993, 26.344 de 19 de mayo de 1994 y resoluciones 3.567/93 de 19 de julio de 1993 y 13.089/93 de 27 de diciembre de 1994.
- <sup>4</sup> Actualmente Departamento de Descentralización, según resolución 566/95 de 15 de febrero de 1995.
- <sup>5</sup> Creados por resolución 1.243/90 de 10 de mayo de 1990.
- <sup>6</sup> Artículo 54 de la Ley Orgánica Departamental.
- <sup>7</sup> Artículo 3 del decreto 26.018.
- <sup>8</sup> De acuerdo a la resolución 33.567/93 funcionan Comisiones Especiales en las zonas 1, 2, 3, 4, 5, 15 y 16. En las restantes zonas —6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 18— se han creado Juntas Locales por el decreto 26.018.
- <sup>9</sup> Si bien las actuales Juntas Locales tienen naturaleza de "comunes" u "ordinarias", el gobierno departamental de Montevideo elevó al Poder Legislativo, por decreto 26.089 de 19 de agosto de 1993, la iniciativa para que se declare a dichas Juntas Locales como "autónomas" y "electivas".
- <sup>10</sup> Por resolución 566/95 de 15 de febrero de 1995 se incorporó al Departamento de Descentralización (antes de Actividades Descentralizadas) la División Salud, redistribuyéndose el resto de las funciones en otras tres divisiones: Promoción Social, Administraciones Locales y Servicios Desconcentrados. Es el Departamento que actualmente cuenta con más divisiones en toda la Intendencia.

# Hacia el financiamiento integral de los asentamientos humanos

*por Sergio Galilea O.*

**E**l objetivo que ha orientado estas notas es el logro de una ciudad funcional al desarrollo, ecológicamente sustentable y que incorpore una creciente igualdad de oportunidades para el conjunto de sus ciudadanos. Una ciudad que rebaje sistemáticamente sus elevados costos de urbanización y operación. Una ciudad con más equidad, más democrática y participativa. Una ciudad donde el derecho individual estricto se supedita al bien común del conjunto social. En suma, una ciudad vivible.

## El autor

Ingeniero, subsecretario de Vivienda y Urbanismo del gobierno de Chile, fue profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de ese país.

## Políticas urbanas

### Carácter y condiciones de una política para el financiamiento integral de los asentamientos humanos

El enfoque de financiamiento integral de los asentamientos humanos que se plantea a continuación busca complementar cuatro factores fundamentales para la resolución de los significativos déficit en materia de vivienda y hábitat, que son característicos de las ciudades de la región, a saber:

- a) una eficiente, focalizada y programada inversión pública;
- b) un rol activo y generalizado del sector privado;
- c) distintas formas de pago de los usuarios de los servicios urbanos, y
- d) una creciente y organizada participación de los sectores sociales carenciados, que incluya modalidades de financiamiento compartido.

Una estrategia que apunta en estas direcciones y que compromete en forma fundamental a los agentes institucionales involucrados parece fundamental para enfrentar con razonables márgenes de éxito una política de desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.

Estas líneas de acción requieren a su vez de:

- a) una sólida y amplia concertación política que constituya este planteamiento en una política de Estado asumida por el conjunto de la sociedad;
- b) una voluntad sostenida y una creciente capacidad creativa e innovadora de las autoridades sectoriales, orientadas al sistemático perfeccionamiento de los mecanismos de financiamiento y a una mejor focalización de los recursos disponibles;
- c) un nuevo sello de responsabilidad privada frente a los costos que generan sus decisiones de localización y un creciente ahorro y co-pago de cada uno de los beneficiarios de bienes, servicios y programas sociales urbanos.

## **El diagnóstico y las líneas de acción**

Los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe expresan un conjunto de dificultades severas; en muchos de ellos existen déficit y carencias fundamentales para sectores mayoritarios de población.

Podemos señalar que la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas no reúnen las condiciones básicas para un sostenido desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales.

Especialmente, las ciudades metropolitanas presentan niveles de deterioro que abarcan no sólo el medio ambiente construido sino, crecientemente, el medio ambiente natural y social.

Esta situación se traduce principalmente en:

- a) disfuncionalidad de la estructura urbana;
- b) deficiencia en las condiciones sanitaria básicas;
- c) problemas severos de seguridad ciudadana;
- d) dificultades crecientes de accesibilidad;
- e) insuficiencia en los sistemas de abastecimiento;
- f) déficit de vivienda y equipamiento;

- g) pérdida del patrimonio, del paisaje construido y de la identidad de los barrios;
- h) ineficaz utilización de las capacidades instaladas en zonas centrales y pericentrales;
- i) un alto nivel de segregación socioespacial, y
- j) un incremento progresivo de los costos privados y sociales de vivir en las ciudades.

Y a las situaciones descritas se suman:

- k) importantes formas de contaminación atmosférica y de aguas;
- l) la invasión sostenida de suelos agrícolas de primera calidad y el aumento de áreas de riesgo geofísico, y
- m) una extremada extensión de las ciudades, con bajas densidades promedio,<sup>1</sup> y los consiguientes altos costos de urbanización.

Los problemas descritos, que se asociaban sólo con la condición metropolitana, han tendido, con el rápido proceso de urbanización que viven nuestros países, a extenderse hacia los centros urbanos de población intermedia. Muchas ciudades de rango medio presentan agudos problemas de carencias y pobreza, compromisos importantes con su ecosistema natural y muy elevados costos de gestión urbana.<sup>2</sup>

En lo que se refiere al poblamiento de zonas predominantemente rurales, se observan también problemas importantes. Los costos unitarios de las intervenciones para implementar los servicios básicos son elevados. La dispersión de la población, fundada en factores productivos y en una cultura de fuerte apego a la tierra, dificultan un agrupamiento poblacional en el propio espacio rural o alimenta migraciones incesantes a las localidades urbanas.

Distintas soluciones de reagrupamiento en villas, villorrios y pueblos rurales permitirán generar condiciones para una jerarquización adecuada y ajustada, con el fin de dar respuesta a los requerimientos de desarrollo, especialmente de los grandes contingentes de población en condición de pobreza que predomina en las zonas rurales de la región.

Se suman a este breve diagnóstico las claras insuficiencias de un planteamiento urbano concertado, realista y participativo.

La propia institucionalidad del Estado adolece, en sus diferentes niveles —central, regional y local— de una fuerte compartimentación sectorial, la cual atenta contra la posibilidad de un tratamiento integral y eficaz para la solución de los problemas urbanos. La institucionalidad local y regional (departamental) tiene vínculos y dependencias complejas con las políticas ministeriales centrales. La descentralización es así un desafío pendiente y un eje fundamental de la modernización de la gestión pública.

Varias circunstancias explican este diagnóstico y el consiguiente déficit



urbano acumulado en los asentamientos humanos de la región. Entre los relevantes podemos señalar:

- a) la insuficiente inversión del sector público en prácticamente todos los rubros de actividad urbana;
- b) la incorporación muy débil e incipiente de capitales privados en la provisión de infraestructura urbana;
- c) la ausencia de instrumentos eficaces destinados a asegurar que los usuarios de bienes y servicios urbanos paguen por ellos;
- d) las severas dificultades de coordinación entre los diferentes programas de inversión pública y de estos con las inversiones privadas;
- e) particularmente, la débil conciencia que muestran los usuarios acerca de los crecientes costos de urbanización de nuestras ciudades, y la baja responsabilidad ciudadana hacia los asentamientos humanos.

Frente a este diagnóstico el Estado debería centrar sus esfuerzos hacia una política de desarrollo urbano orientada a generar equidad en las oportunidades de acceso a bienes y servicios, calidad y eficiencia de la estructura físico-funcional y eficiencia económica de los centros urbanos y de los sistemas de asentamientos humanos integrados regionalmente.

Cada día es más urgente diseñar políticas urbanas "innovadoras", que asuman el enfrentamiento de la pobreza, los desafíos del desarrollo y de la modernización y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

## Elementos innovadores de una política urbana

Una política en la dirección señalada supone poner el acento en:

a) La generación, en el aparato público, de mayores *capacidades de gestión estratégica*. El Estado debería estar provisto de recursos y capacidades que le permitan responder con flexibilidad al dinámico proceso de desarrollo urbano, cuyas tasas de crecimiento no son predecibles ni regulables con precisión. Debería poseer, además, capacidad para identificar intervenciones habitacionales y urbanas que estimulen respuestas públicas y privadas mutuamente beneficiosas.<sup>3</sup>

b) Lograr una *alta coherencia de las inversiones públicas* en términos espaciales, de acuerdo con objetivos y metas precisas y claras, ejerciendo una eficiente utilización de los recursos de inversión pública.

c) Desarrollar una *inversión estatal focalizada hacia los más pobres*, otorgando subsidios a la demanda para las familias cuyos ingresos no les permiten acceder a los beneficios que ofrece el sistema, avanzando hacia la

superación de la compleja segregación social existente.

d) Junto a ello destaca el tema que nos convoca: *el financiamiento integral de los asentamientos humanos*, como uno de los más claves.

Nuestros países, en vías de desarrollo, cuentan con insuficientes recursos para resolver las grandes carencias en materia urbana. Por ello, *crear nuevas modalidades de financiamiento para el proceso de urbanización* cobra especial importancia. El tema es mucho más que una demanda académica y tiene una clara connotación política.

Por lo tanto, se considera que una política sistemática en materias urbanas y especialmente de financiamiento debería fundarse en planteamientos tales como:

a) *Incrementar significativamente los recursos* de inversión pública destinados a infraestructura, especialmente en los casos vinculados a la calidad de vida de los sectores más carenciados.

b) *Asegurar condiciones favorables y efectivas para la participación activa*, competitiva y oportuna de inversionistas privados en los proyectos urbanos.

c) *Desarrollar una capacidad real de cobro a los usuarios* capaces de pagar los bienes y servicios urbanos utilizados.

d) *Enfrentar sin dilación los temas relativos a los crecientes costos de urbanización*, que son el resultado de una expansión extrema de nuestras ciudades, dando señales densificadoras y reguladoras que comprometan simultáneamente a los agentes públicos y privados.

Todos estos planteamientos se sustentan sobre los principios que marcan toda política pública y por ende la política de desarrollo urbano:

a) La *equidad* y la *superación de la pobreza* deben ser preocupaciones permanentes.

b) La *participación* permite a la gente incorporarse en la toma de decisiones y resolución de los problemas que la afectan.

c) Para lograr lo anterior parece imprescindible la *cooperación* entre los agentes inversionistas públicos y privados, los agentes sociales y los especialistas en la materia.

d) *Actuar en armonía con el medio ambiente*, incorporando con ello los conceptos de desarrollo sustentable y el manejo eficiente de los recursos disponibles.

e) *Aumentar la racionalidad económica* del proceso de desarrollo urbano, permitiendo una gestión viable desde el punto de vista de los costos sociales y privados.

f) *Tender a una mayor descentralización de la gestión del desarrollo urbano* hacia los niveles regional y local, preservando a nivel central la responsabilidad en la generación de políticas, instrumentos y mecanismos de

aplicación nacional y regional, apoyados en programas de transferencia tecnológica, de planificación estratégica y de modernas formas de gestión. Se requiere avanzar en el desarrollo de una institucionalidad capaz de responder en forma eficiente y ágil a la dinámica del desarrollo urbano, con un fuerte acento en la colaboración interinstitucional.

Son estos los principios que orientan nuestra propuesta en materia de financiamiento integral de los asentamientos humanos. En este contexto podemos destacar los importantes avances logrados por Chile sobre el tema y el camino que nos hemos propuesto recorrer para avanzar hacia un desarrollo urbano efectivamente más armónico.

Reconocemos también muchas insuficiencias y estamos lejos de proponer un modelo lleno de certezas. Nuestra disposición es compartir experiencias, principios, replicabilidad y propuestas de solución. Nuestro debate —abierto, franco y práctico— está en la línea de la cooperación horizontal que es esencial en nuestros países para enfrentar con éxito problemas tan severos como los señalados.

## **Mecanismos para el financiamiento integral de los asentamientos humanos en la región**

La presente propuesta incorpora diferentes modalidades de financiamiento, buscando mecanismos e instrumentos del ámbito público, privado, social e internacional, con el fin de obtener un incremento de los recursos capaz de enfrentar los agudos déficit infraestructurales y habitacionales que presentan los centros urbanos de la región. Se reconoce con ello la necesidad de abrir el debate sobre las nuevas formas de financiamiento y sobre el perfeccionamiento de los actuales mecanismos.

La enumeración no es exhaustiva ni excluyente; busca motivar un debate sobre las complejidades de estas vías y, al mismo tiempo, fundar criterios de financiamientos complementarios que comprometan al conjunto de los actores institucionales y sociales del desarrollo urbano.

### **Financiamiento para la vivienda social**

*Una práctica habitacional legitimada y eficaz*

Es positiva la experiencia que ha desarrollado Chile con relación al financiamiento para la adquisición de viviendas.

La magnitud del déficit habitacional y el impacto que este tiene en la calidad de vida de la población, junto a los escasos recursos del Estado, ha inducido a que su solución se constituya como un problema de *responsabilidad compartida de toda la sociedad*.<sup>4</sup>

El esquema de accesibilidad habitacional chileno se ha fundado en la incorporación progresiva del sector privado. El financiamiento habitacional se obtiene de forma compartida entre el Estado y el sector privado a través de:

- a) un esfuerzo inicial de las personas a través del ahorro metódico;
- b) un aporte directo del Estado a través de un subsidio;
- c) un crédito hipotecario otorgado por el Estado en el caso de las viviendas sociales para sectores de bajos ingresos, y un crédito para viviendas, a través de las instituciones financieras, de un monto superior a los US\$ 11.000.

Cabe destacar, por su importancia y carácter innovador, que el sistema de selección y prelación en las postulaciones está fundado en una valoración acuciosa de la condición socioeconómica, en los niveles de ahorro de las personas, en la antigüedad de la postulación y en el reconocimiento y valoración adicional para la postulación grupal.

Sobre esta base ha sido posible ir consolidando un sistema de financiamiento efectivo y práctico, que implica ir aumentando los recursos para avanzar en la solución de este complejo problema.

Este sistema de asignación de recursos se destaca por su transparencia, avalada por un alto reconocimiento nacional y validación social. Ello se refleja en el alto número de postulantes inscritos en los distintos programas habitacionales y en el volumen de ahorro acumulado y comprometido en más de un millón de libretas de ahorro para la vivienda.

### *Una política habitacional ligada al desarrollo urbano*

Decisiones de localización de viviendas sociales que generan expansión de las ciudades, incrementan los costos de urbanización para el conjunto de los agentes y especialmente para los sectores más pobres, beneficiarios de estas soluciones habitacionales.

Las dificultades de acceso a infraestructura social básica, el aumento de los costos, especialmente de transporte y de servicios, hace que el nivel de vida de estos habitantes urbanos se deteriore en forma significativa.

Por eso, un aspecto de gran importancia en relación con los costos sociales que debe asumir el Estado en los programas habitacionales, es la localización de los conjuntos de viviendas sociales y las consiguientes políticas de terrenos.

Mecanismos impositivos progresivos sobre los sitios eriazos y el fomento

a operaciones inmobiliarias privadas con pleno uso de los terrenos disponibles deben complementar una política activa de densificación.

La política habitacional deberá priorizar la densificación a través de la edificación en altura mediana y diseños que incorporen el necesario equipamiento. La localización *en el casco urbano consolidado* de una cantidad significativa de soluciones implicará el aprovechamiento eficiente de las actuales capacidades de infraestructura.

Deberán precisarse normas claras sobre los límites y la regulación a la expansión de nuestras ciudades, especialmente a través de los planos reguladores comunales, intercomunales. Adicionalmente, el ajuste a la normativa de la Ley general de urbanismo y construcciones y su respectiva ordenanza deberá contribuir significativamente en la dirección señalada.

La creciente conciencia que se ha ido produciendo en Chile puede hacer que "mapas de ordenamiento urbano" sean suscritos por la autoridad pública, los agentes privados y las organizaciones sociales, generándose acuerdos urbanísticos y ecológicos muy eficaces en la lucha por la reducción de los costos sociales de urbanización.

### *Orientaciones y ajustes indispensables*

Si analizamos la experiencia habitacional chilena con todos sus significativos avances, se concluye que aún es necesario desarrollar importantes iniciativas para la demanda por vivienda y servicios habitacionales en un marco restrictivo de recursos públicos que nos imponen los equilibrios macroeconómicos generales del país.

En este sentido se priorizan los mecanismos que permitan focalizar aún más la acción del Estado hacia los sectores sociales más vulnerables, evitando las filtraciones regresivas existentes en los distintos programas habitacionales.

Parte sustancial de este decidido y creciente esfuerzo habitacional radica en la incorporación efectiva del sector privado, principalmente los agentes inmobiliarios y el sector financiero, en el mercado de la vivienda social. Para enfrentar este desafío, el gobierno de Chile se encuentra abocado a la creación de un mercado secundario para la vivienda popular —lo que permite su enajenación cuando ésta no satisface ya las necesidades y aspiraciones de sus moradores— y la creación de mecanismos adicionales de acceso a la vivienda, tal como el denominado *leasing* habitacional, próximo a entrar en vigencia en el país.

Un aspecto clave para el financiamiento de programas habitacionales sociales dice relación con la creación de las administraciones de fondos para la vivienda (AFV). Estas entidades especializadas permitirán incrementar la

rentabilidad de las libretas de ahorro para la vivienda.

## Los fondos de inversión pública

Otro instrumento importante en materia de financiamiento lo constituye la creación de fondos de inversión, dirigidos al financiamiento de infraestructura urbana y regional.

Son habitualmente programas de inversión pública, contemplados en el presupuesto nacional, o bien se constituyen financieramente mediante la recaudación de tributos y/o derechos locales. La práctica chilena muestra que varios de estos fondos son destinados casi enteramente al financiamiento de infraestructura social y económica en los asentamientos humanos.

Es el caso principal del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR),<sup>5</sup> establecido como instrumento de compensación territorial, que ha llegado a una cifra aproximada de 88 millones de dólares en el presupuesto nacional de 1995. Estos recursos de naturaleza descentralizada se distribuyen mediante indicadores señalados en la Ley de gobierno y administración regional.<sup>6</sup> Dicha ley considera fondos especiales ministeriales, denominados Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), destinados a programas de inversión de asignación y postulación regional.<sup>7</sup>

De gran importancia es también el Fondo Común Municipal (FCM), consistente en un mecanismo de redistribución de recursos dentro del sistema de las administraciones locales, que distribuye recursos —de acuerdo a la población y la estructura socioeconómica del municipio— desde las municipalidades más ricas hacia las más pobres.<sup>8</sup>

También debe considerarse la constitución de fondos que recaudan recursos directamente de los urbanizadores para la provisión de determinados bienes y servicios urbanos necesarios para el funcionamiento de operaciones habitacionales.

Este tipo de mecanismo permite una eficiente focalización de la inversión pública, concentrando los esfuerzos en proyectos que están adecuadamente dimensionados y que son realmente requeridos.

En Chile se estudia la creación de un fondo para equipamiento comunitario, de áreas verdes y recreación, a nivel de barrios residenciales, como un mecanismo que intenta compensar las externalidades que genera el crecimiento urbano, tanto por extensión como por densificación. Este mecanismo establecería un fondo financiero regional de uso exclusivo para la adquisición de terrenos y construcción de equipamiento de nivel comunal, de barrio y vecinal.

En definitiva, se consideran de especial relevancia los instrumentos tipo

fondo concursable de inversión, como mecanismos complementarios a la inversión infraestructural pública que el Estado establece y ejecuta desde el nivel central.

## **Cofinanciamiento y participación en los programas para la superación de la pobreza**

Una fórmula de financiamiento que necesariamente debe ser reconocida y profundizada es la que cuenta con el cofinanciamiento de los sectores beneficiados y/o el aporte de la administración local. Se trata de responder a las necesidades de mayor urgencia e importancia social, haciéndolo sobre la base de proyectos específicos, valorando la gravedad de la carencia, el aporte financiero de la población objetivo y las aportaciones complementarias.

Tras este planteamiento existe una *modalidad de trabajo compartido* para la resolución de problemas urbanos. Un marcado protagonismo y responsabilidad de parte de los beneficiados directos, la intermediación municipal y la capacidad profesional, técnica y financiera ministerial, es el marco que permitirá solucionar, con la participación de todos, los problemas urbanos del siglo XXI.

El Programa de pavimentos participativos, recientemente incorporado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, constituye una importante experiencia en este sentido. A través de él, los vecinos se organizan en comités de pavimentación y hacen un aporte concreto al financiamiento de su pasaje o calle. A este aporte se suma uno equivalente de la respectiva administración local, así como de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización.

Cabe destacar que este esfuerzo sería estéril si no existiese una cultura de responsabilidad pública de parte de la población, expresada en un alto nivel de disposición al esfuerzo, a veces muy significativo, que, complementado por la acción del Estado, logra materializar sus anhelos.

Expresión concreta de ello es el volumen de ahorro incorporado en el Sistema de postulación habitacional (en sus distintos programas específicos), que ha crecido en términos porcentuales y netos en los últimos años. Un importante volumen de recuperación de los créditos contemplados en soluciones habitacionales sociales completa un cuadro auspicioso para el cofinanciamiento como alternativa complementaria a las que se trabajan en estas notas.

Es posible extender este tipo de iniciativas al ámbito del equipamiento comunitario, al mantenimiento de parques y áreas recreacionales y al mejoramiento de barrios y entornos urbanos.

Una política de sostenido crecimiento, con aumentos salariales y bajas tasas de cesantía, constituye un marco indispensable para que esta alternativa sea real.

## **Régimen concesional al sector privado en infraestructura**

Al aumentar los volúmenes de recursos requeridos para proyectos de gran envergadura, ha surgido con mayor fuerza la idea de la incorporación de inversionistas privados en el financiamiento, construcción y administración de obras de infraestructura de uso público, tradicionalmente provistas por el Estado.

A través de la Ley de concesiones, el gobierno de Chile ha iniciado experiencias muy prometedoras en esta materia.<sup>9</sup>

El régimen de concesiones privadas consiste en la licitación de proyectos de infraestructura de uso público. El inversionista construye con sus recursos y luego los recupera cobrando una tarifa por un plazo determinado de años, tiempo tras el cual la obra pasa al dominio público.

Esta modalidad ha exigido perfeccionamientos en materia legal y ha requerido de un importante margen de estabilidad sociopolítica y de un crecimiento económico sostenido que permiten a los inversionistas privados tomar decisiones que involucren horizontes de mediano y largo plazo.

Las concesiones privadas permiten al país emprender obras que de otro modo no se llevarían a cabo, y al Estado concentrar sus recursos en la provisión de infraestructura en aquellos sectores en los que el sector privado no tiene interés, por tratarse de proyectos de alta rentabilidad social con baja rentabilidad privada.

Este instrumento es aplicable, por ejemplo, para concesionar al sector privado el mantenimiento de parte de la red vial urbana, orientado a mejorar los niveles de servicio de transporte. El concesionario estaría facultado para cobrar una cierta tarifa a los usuarios por el uso de la red. Esta modalidad permite que los actuales fondos que el Estado invierte en vialidad urbana se destinen a financiar, por ejemplo, programas que incentiven el transporte colectivo, favoreciendo de esta forma a la gran mayoría de la población.

El régimen concesional puede extenderse al ámbito de la infraestructura y administración portuaria y aeroportuaria, obras de tratamiento de aguas servidas e incluso a inversiones y administración de las empresas sanitarias.

## **Cobro a usuarios por servicios urbanos y modalidades de tarificación**

Para enfrentar las fuertes demandas infraestructurales en los asentamientos humanos es necesario aumentar los recursos. Un mecanismo



alternativo para ello es el pago directo de parte de los usuarios por los servicios urbanos que utilizan.

El principio en esta materia es que todo aquel que puede, pague a precio de mercado por el uso de la ciudad, la infraestructura y los servicios. Ello facilita al Estado la focalización de su inversión hacia los subsidios, permitiendo una distribución equitativa de estos ingresos adicionales.

A medida que vaya creciendo la conciencia de los usuarios de la ciudad sobre el valor efectivo de los servicios que esta presta y se perfeccionen los mecanismos legales y de gestión, se debería producir a través de esta modalidad un incremento considerable de los recursos.

El pago directo de los usuarios se realiza a través del cobro de un derecho asociado a una tarifa, la que se expresa en vialidad urbana, a través de peajes o sellos de "libre tránsito" para determinadas zonas.

Sin embargo, se considera que la tarifa no debería estar destinada exclusivamente a producir un efecto recaudatorio (cargo fijo), porque podría producir efectos contrarios a las políticas de transporte (en lugar de incentivar un uso racional del automóvil, podría promover su sobreutilización) a raíz del incremento de la oferta vial resultante de los proyectos de inversión realizables con esos fondos).<sup>10</sup>

En la medida en que se aplique adecuadamente —es decir, sobre la red vial con mayor congestión y diferenciada por períodos horarios—, la tarifa permitirá optimizar, además, el uso de la infraestructura existente, generando beneficios económicos y sociales que la justifican también como herramienta de gestión.

Si esta proposición es eficientemente llevada a la práctica en materia de vialidad, la misma modalidad puede extenderse a otros servicios urbanos.

## **Incorporación en los costos inversionales privados de los efectos de sus intervenciones en la ciudad**

Muy vinculado con lo anterior está la plena asunción de los costos asociados a las externalidades que resultan de determinadas acciones inmobiliarias en la ciudad.

La puesta en marcha de mecanismos de internalización de externalidades permitirá mejorar la eficiencia, aumentando el bienestar social, y aportar adicionalmente al financiamiento del desarrollo urbano. Así por ejemplo, los constructores de nuevos proyectos aportarán recursos, como requisito de aprobación del proyecto inmobiliario. Estos recursos permitirán cubrir los costos

de infraestructura complementaria que el proyecto demanda. En este sentido, los costos de la infraestructura serán internalizados por los beneficiarios directos.

Este mecanismo también puede aplicarse en el caso de inversionistas o agentes inmobiliarios que lotean suelo rural aledaño a las ciudades con la expectativa de que el Estado asuma los costos de urbanización.<sup>11</sup> Esta herramienta entrega el beneficio de frenar la expansión indiscriminada de las ciudades, inhibiendo de paso importantes tendencias especulativas que se expresan en el complejo mercado del suelo.

La incorporación de, por ejemplo, un "test de tráfico" o un "certificado de factibilidad vial" para proyectos inmobiliarios obliga a que las autorizaciones para proyectos urbanos estén estrechamente asociadas a la existencia de un análisis de las externalidades que estas generan.

Asociado a la internalización de costos debe estudiarse el perfeccionamiento de los tributos territoriales y urbanos. Una estructura tributaria simple y transparente permitiría resolver un volumen no despreciable de problemas, asegurando un adecuado financiamiento de las administraciones locales.

Un aspecto importante a considerar en la revisión de los actuales mecanismos tributarios es la exención parcial o total del pago de contribuciones. Esta exención de tributos territoriales, si bien reporta un beneficio a aquellos que hacen uso de ella, obliga a disminuir la producción de bienes públicos locales, afectando negativamente a las mismas personas que se pretende beneficiar. Un aporte adicional en este sentido es la duplicación del monto de tributo predial para sitios eriazos, recientemente aprobada en Chile.

## **Acceso a créditos multilaterales y la cooperación internacional**

La política de financiamiento habitacional y de otras materias, como la provisión y conservación de la vialidad urbana, puede estar apoyada también por créditos externos de organismos multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) u otros.

Estos créditos ofrecen a nuestros países beneficios que van más allá de sus favorables condiciones financieras. Los préstamos consideran interesantes rasgos de fortalecimiento institucional (profesional, informático y de asistencia técnica), permitiendo a nuestros países avanzar en la modernización y gestión institucional.

Otro aspecto positivo que se destaca de la experiencia chilena en materia de financiamiento a través de créditos externos es la posibilidad de planificar obras de envergadura en infraestructura vial en plazos que van más allá del sistema presupuestario anual, dando señales claras a los agentes privados.

Dado que estos créditos condicionan su otorgamiento al establecimiento de un sistema de responsabilidad compartida en materia de financiamiento urbano —como es el caso de la política habitacional de Chile—, contribuyen a superar prácticas paternalistas hacia los sectores de menores ingresos.

Es importante avanzar en la facilitación de los procedimientos de estos créditos, en coordinarlos finamente con la hacienda pública y en flexibilizar cualitativamente los ámbitos de aplicación de los recursos involucrados. De lo contrario, se corren severos riesgos de burocratización y hasta en ocasiones se constata la paralización de estas iniciativas. Por cierto que las circunstancias específicas de cada realidad nacional harán más o menos aconsejables acciones concretas en esta materia.

Deben destacarse también los distintos mecanismos de cooperación internacional, en especial de los países desarrollados, que para el caso de Chile han implicado importantes recursos adicionales para programas de inversión innovadores y para acciones de asistencia técnica.

Finalmente, se estima que poner el acento en formas prácticas y específicas de cooperación profesional y técnica entre los gobiernos de la región constituye una modalidad que debería seguir reforzándose.

## **Mejoramiento de la gestión del sistema nacional de inversiones**

Una política de financiamiento integral de los asentamiento humanos no puede desconocer la importancia que reviste el uso racional y eficaz de los siempre insuficientes recursos disponibles.

De acuerdo con la experiencia chilena, una herramienta fundamental para una adecuada asignación de los recursos públicos es la existencia de un Sistema Nacional de Inversiones.<sup>12</sup>

Este Sistema ha sido concebido sobre la base de un “banco de proyectos” que racionaliza las necesidades de inversión pública a través de criterios de evaluación de impacto económico y social.

Un tema que cobra especial relevancia en este sentido es la coordinación de las inversiones públicas en el territorio, lo que permite optimizar los recursos a través de proyectos que se potencian por actuar conjuntamente en una unidad

territorial determinada. Para ello, el gobierno de Chile —y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en particular—, ha promovido una forma de trabajo intersectorial, privilegiando una gestión concertada a nivel regional.

Un uso eficiente de los recursos tiene relación con la incorporación de los avances tecnológicos en materia de servicios urbanos, como es el caso de la recolección de basuras y el tratamiento de desechos. A medida que se hacen posibles fórmulas tecnológicamente adecuadas y de escala económica ajustada, es posible también que ciertas actividades o servicios urbanos como el señalado reduzcan muy significativamente los costos de su operación actual.

Por último, un aspecto a considerar respecto del financiamiento integral de los asentamientos humanos es el uso efectivo y completo de las capacidades instaladas en materia de infraestructura, redes, equipamientos y barrios.

La economía de recursos que puede irse generando en ciudades "compactas" es de enorme importancia para abaratar los costos de urbanización, sean estos asumidos por agentes públicos y/o por agentes privados. Esta visión conlleva un enfoque ecológico y de largo plazo sobre los costos de hacer ciudad, perspectiva política de primer orden para enfrentar con éxito las demandas de la calidad de vida de nuestras ciudades de cara al siglo XXI.

## Resumen

*Las capitales latinoamericanas y del Caribe suelen presentar graves problemas de vivienda y hábitat que afectan a la mayoría de sus habitantes, y esta situación se extiende actualmente hacia las ciudades de población intermedia. En este artículo se formulan los objetivos, estrategias y líneas de acción de una política de desarrollo urbano tendiente a la superación de los problemas planteados, sustentada en los principios de equidad social, sustentabilidad, eficiencia, concertación y descentralización. En ese marco, el autor describe una propuesta —en curso en Chile— para el financiamiento integral de los asentamientos humanos.*

## Notas

- <sup>1</sup> Santiago de Chile presenta una densidad promedio que oscila entre los noventa y cien habitantes por hectárea.
- <sup>2</sup> Ver Sergio Galilea O.: "Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina", proyecto "Gestión urbana en ciudades medias seleccionadas en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1993.
- <sup>3</sup> Un ejemplo de ello lo constituye la "Agenda para el desarrollo urbano de Santiago", MINVU, noviembre de 1994.
- <sup>4</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo: "Memoria anual 1993", MINVU, Santiago de Chile, 1994.

- <sup>5</sup> Ley 19.175 orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, publicada en el *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1993.
- <sup>6</sup> Ver "Programa de Inversión Regional 1990-1993", Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile, marzo de 1994.
- <sup>7</sup> Ver, por ejemplo, José Espinoza y Mario Marcel: "Descentralización fiscal: el caso de Chile", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, abril de 1994.
- <sup>8</sup> "Fondo común municipal", Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Serie Descentralización, Santiago de Chile, setiembre de 1993.
- <sup>9</sup> Decreto con fuerza de ley 164, publicado en el *Diario Oficial* en abril de 1992 ("Normas relativas a la ejecución, reparación, conservación y explotación de obras públicas fiscales por el sistema de concesión").
- <sup>10</sup> Actualmente se encuentra en el Parlamento un proyecto de ley que establece el pago de un derecho por el uso de las vías urbanas afectadas a congestión vehicular (*Boletín* n° 433-15, Santiago de Chile, setiembre de 1994).
- <sup>11</sup> Ver proyecto de ley que modifica el decreto ley 3.516 que regula la subdivisión de los predios rústicos, MINVU, 1994.
- <sup>12</sup> Ver "Inversión pública, eficiencia y equidad", Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile, diciembre de 1992.

# Aspectos del problema del tiempo en la filosofía de Husserl\*

por Mario A. Silva García

**L**a filosofía de Husserl procedió a un análisis del concepto del ser, a una revisión de la ontología tradicional. Del mismo modo que a los primeros pensadores, la cuestión del ser lo llevó inevitablemente a la cuestión del *es*, en el doble y ambiguo sentido de existencia y presencia. Eso implica abordar la cuestión del tiempo y sus relaciones con el ser.

Ha existido en la ontología clásica una modalidad de darse el ser y pensarlo como presencia, como *ousía*, como *paraousía*. En cuanto la fenomenología pretende abordar el problema sin presupuestos previos, dirigiéndose a las cosas mismas, la experiencia irá teniendo en ella un papel cada vez más importante y junto con ella la actualidad, como un punto de partida será inevitable. Aplicando el mismo principio de visión directa, el tiempo será considerado tal como se presenta a la conciencia, en su autopresentación o donación de fenómeno originario (*Selbstgegebenheit*).

Pero inmediatamente surge una dificultad que los filósofos han conocido desde hace mucho, desde siempre; la elucidación del concepto de tiempo ha de realizarse con nociones que suponen la temporalidad misma, con lo cual se

## El autor

Doctor en Psicología;  
profesor emérito del Instituto  
de Profesores Artigas;  
ex catedrático de Filosofía  
Teórica en la Facultad de  
Humanidades y Ciencias;  
profesor de la Universidad  
Católica del Uruguay.

\* Este trabajo corresponde a una conferencia que se llevó a cabo en la Sociedad Uruguaya de Filosofía e, indirectamente, a un curso dictado en la cátedra de Filosofía Teórica en la Facultad de Humanidades y Ciencias sobre el tema del tiempo en la Filosofía.

incurre en un círculo vicioso, o se apela a categorías no temporales, corriéndose entonces el riesgo de desfigurar la realidad que se estudia. Esa dificultad desempeña una función crucial en el pensamiento de Husserl porque atañe a la inserción de lo matemático (en el sentido originario de lo *a priori*) con lo empírico. La dificultad de este tema la hallamos en el centro del pensamiento total de Husserl: el análisis de la conciencia inmanente del tiempo deberá superar muchos dualismos y muchas aporías. Por ahora nos limitamos a mencionar la de esencia y existencia, de formalismo y empirismo, de categoría y hecho.

Husserl se propone en cierto momento llevar a cabo el análisis por medio de categorías no temporales. Nuestra finalidad es mostrar el camino sinuoso, complejo, que emprendió. Las dificultades para una interpretación de acuerdo a un criterio escalonado radican en sus reflexiones sobre el tema y no es posible ordenarlas de acuerdo a un criterio escalonado impecablemente cronológico. Y muchas de las reflexiones que manejaremos no se puede asegurar con exactitud en qué momento de su evolución se produjeron.

Las *Conferencias sobre la Fenomenología de la Conciencia del Tiempo interno*, cuyo carácter programático lo sugiere el mismo título, muestran la profunda conexión entre la noción de tiempo y la temática de la fenomenología. La pregunta por el tiempo es sometida de inmediato a la reducción, a un poner fuera de circuito (*Ausschaltung*) el tiempo objetivo.

*"Así como la cosa realmente efectiva, el mundo real no es dato fenomenológico, tampoco lo es el tiempo mundano, el tiempo real, el tiempo de la naturaleza, en el sentido de la ciencia natural y también el de la psicología, en cuanto ciencia natural de lo anímico".<sup>1</sup>*

Esta afirmación nos obliga a atender suficientemente el sentido estricto de la palabra *fenomenología* y diferenciarlo de otros usos más vagos como aquel que encontramos en descripciones que usan ese término. Pensamos al respecto en la obra, por otra parte muy valiosa, de E. Minkowski, más próximo al bergsonismo que a Husserl. En *Le Temps Vécu*, como en toda la obra de Bergson, la preocupación trascendental está por completo ausente.

La reducción a propósito de ésta ofrece dificultades. La reducción fenomenológica es trascendental en el grado en que también es eidética. Nos obliga a distinguir en los modos temporales el objeto mentado y la experiencia actual intencional. Cuando se considera la reducción como aquella de la experiencia en acto, el tiempo aparece fenómeno subjetivo-trascendental; la reducción eidética de objetos mentados nos da el tiempo mundano como horizonte trascendental externo. La dificultad central del tema radica en la conexión de estos sentidos, pero en el entendido de que tiempo objetivo, mundano no tiene el sentido natural que había descartado.

La dificultad es la propia de la *epoké* (suspensión del juicio, puesta entre

paréntesis). La que se practica con respecto al tiempo mundano no es en el fondo sino una consecuencia de la *epoké* general del mundo de la actitud natural. Ella suscita el problema de saber hasta dónde es lícito usar el término "separación", hasta dónde es lícito establecer una separación entre la preocupación fenomenológica y la psicológica. No podemos entrar ahora en esos temas. La primera dificultad nos llevaría a un análisis del idealismo de Husserl, si y en qué grado y en qué sentido estamos autorizados para emplear esta denominación. El conocimiento de escritos inéditos ha presentado las cosas de un modo diferente al tradicional y especialmente, podemos advertir cómo la noción de ser-en-el-mundo era fundamental. Cabe preguntarse entonces cómo debe entenderse la noción de *epoké*. No queremos decir que el conocimiento ulterior de otros textos modifique esencialmente los ya conocidos, pero sí creemos que arroja una nueva luz sobre ellos. Especialmente importante es la idea de lo pre-dado, del dato previo. Por lo que vamos conociendo del Husserl póstumo, esa noción es realmente capital, aunque resulte difícil establecer con precisión el momento exacto en que ella aparece en sus investigaciones iniciales.

Conocemos un mundo: el mundo natural junto al cual hallamos una cierta concepción del tiempo. Sobre ese mundo actúa la *epoké*. Más tarde se produce una recuperación bajo una forma temática y explícita en el grado en que la conciencia despliega sus intencionalidades. Pero debemos tener en cuenta el mundo de la vida (la *Lebenswelt*) como algo originario. Llama la atención que Husserl en sus obras póstumas insista tanto en lo primigenio, lo originario; el prefijo *Ur* (proto) es sumamente frecuente. Ya no habla simplemente del Ego, sino del *Urego* (Protoego). Ya no se trata sólo de la experiencia (*Erfahrung*), sino de la protoexperiencia (*Urerfahrung*). Esto nos lleva, como dijimos, no a una modificación del enfoque fenomenológico inicial, pero sí a verlo bajo una nueva luz.

La exigencia tan conocida de "ir a las cosas mismas", la búsqueda de lo inmediato, que han llevado a acentuar la similitud con Descartes, a tentar, a veces, una aproximación con Bergson, se presenta bajo un aspecto que nos hace dudar de que existan realmente, o por lo menos en el grado afirmado, esas semejanzas.

Una idea muy profunda, muy significativa en Husserl es aquella en que expresa la dificultad de comenzar por una verdad definitiva. Se pregunta en *Crisis*:

*"¿Puedo comenzar con una verdad, con una verdad definitiva? ¿Con una verdad definitiva en la que puedo enunciar algo acerca de un ente en sí, teniendo la indudable certeza de su carácter definitivo? Si yo tuviera ya tales verdades 'inmediatamente evidentes' podría tal vez deducir mediatamente verdades nuevas. ¿Pero dónde las tengo?"*<sup>2</sup>



La noción de lo pre-dado, del pre-saber, no se conjugan entonces con la noción de una evidencia definitiva, sino que se proponen como tarea, para la cual hay una cierta base inicial. Otro asunto conexo con éste y cuyo desarrollo es dable estudiar a partir de *Ideen II*, es la relación entre el yo empírico y el yo trascendental. El primero es designado como el yo de las potencias (*Vermögen*) y por otro, un yo actuante, pero no pueden ser considerados como independientes; todo lo cual nos lleva al concepto de Protomónada (*Urmonade*) de Proto-yo trascendental (*Ur-ich*).

Vemos pues como el tema del tiempo no puede aislarse de la reducción y las vicisitudes de ésta serán también las de aquél. Husserl, a pesar de sus discrepancias iniciales con el kantismo, en una época en que conocía a Kant más bien superficialmente, emplea un lenguaje kantiano. Lo que le interesa es:

*"Sólo estudiar las condiciones subjetivas de la posibilidad de una intuición del tiempo y de un auténtico conocimiento del tiempo".<sup>3</sup>*

Es indudablemente algo programático, pero tenemos que preguntarnos si dicha intuición debemos tomarla en el sentido kantiano o en el sentido cartesiano. Si acentuamos el primer criterio es la noción de unidad la que primará; si acentuamos el segundo (del cual creemos que Husserl se aparta más y más), tendríamos que formular una verdad en tanto que originaria y en tanto que originaria, definitiva. La solución tenemos que buscarla por el lado del papel cada vez más significativo que toma la reflexión, y desde el comienzo tenemos que señalar que la reflexión se diferencia esencialmente de la intuición, si por esta entendemos un acto instantáneo. En ese sentido señalamos un error en la afirmación de Sartre:

*"La reflexión no es presentada [donnée] por Descartes y por Husserl como un tipo de intuición privilegiada porque ella capta la conciencia en un acto de inmanencia presente e instantánea. ¿Conservará ella su certeza si el ser que tiene que conocer es pasado con relación a ella? Y como toda nuestra ontología tiene su fundamento en una experiencia reflexiva, ¿no corre el riesgo de perder todos sus derechos? Pero, de hecho, ¿es el ser pasado el que debe constituir el objeto de las conciencias reflexivas? Y la reflexión misma, si es para sí, ¿debe limitarse a una existencia y a una certeza instantánea?".<sup>4</sup>*

El tono de objeción anuncia la propia actitud de Sartre que se distancia de la de Husserl y se distanciará más con respecto a los últimos trabajos conocidos de éste. Ya en *La Transcendence de l'Ego* (*La Trascendencia del Ego*) describía en una perspectiva husserliana, pero en oposición con alguna de las más recientes teorías de Husserl, la relación del yo (*Moi*) con la conciencia; entre la conciencia y lo psíquico establecía una distinción que habría de mantener. Mientras que la conciencia es una presencia inmediata y evidente a sí, lo psíquico es un conjunto de objetos que no se apprehenden sino por una operación

reflexiva y que, como los objetos de la percepción, no se dan sino por perfiles; el odio, por ejemplo, es una trascendencia que se aprehende a través de las vivencias y cuya existencia es sólo probable.

*"Mi Ego es él mismo un ser del mundo, igual que el Ego de otro. Así Sartre fundaba una de sus convicciones más antiguas y más obstinadas; hay una autonomía de la conciencia irreflexiva; la relación con el yo, que según La Rochefoucauld y la tradición psicológica francesa, pervertirla nuestros movimientos más espontáneos, no aparece sino en ciertas circunstancias particulares. Lo que importaba más aún es que esta teoría y sólo ella, permitía escapar del solipsismo, lo psíquico, el Ego existen para el otro y para mí de la misma manera objetiva. Abolviendo el solipsismo se evitaban las trampas del idealismo y Sartre en su conclusión insistía en el alcance práctico (moral y político) de su tesis".<sup>5</sup>*

No pretendemos disminuir el valor y el alcance del pensamiento de Sartre, pero sí señalar que sin esta necesidad de mantener esa distinción, Husserl ha logrado también el modo de eludir el solipsismo, de superar el idealismo. Lo que nos interesa ahora es señalar el error de Sartre al calificar la reflexión de Husserl como intuición instantánea. Un pasaje de las *Ideen*, que Sartre conocía muy bien, señala otra cosa:

*"Una conciencia no se une sólo de un modo general a una conciencia,<sup>6</sup> ellas se unen en una sola conciencia, que tiene por correlato un único noema fundado por su parte en los noemas de noesis unidos entre sí. No es la unidad de la conciencia inmanente del tiempo lo que hemos considerado en estas líneas; sin embargo hay que evocarla también; ella es la unidad que abraza todas las vivencias de un flujo de lo vivido y una unidad que liga una conciencia con una conciencia. Si se considera una vivencia aislada, se constituye como una unidad desplegada en el tiempo fenomenológico, en el seno de la conciencia 'original' (ursprünglich) continua del tiempo tomando una actitud reflexiva conveniente podemos observar los modos bajo los cuales los intervalos de vivencias pertenecientes a los diferentes segmentos de la duración vivida se dan a la conciencia y decir entonces que la conciencia total que constituye esta unidad de duración se compone de modo continuo de segmentos, en el seno de los cuales, los segmentos vividos se constituyen; así se puede decir también que las noesis no se ligan (verbinden) sino que constituyen una sola noesis con un único noema (la duración repleta de lo vivido), estando fundado ese noema en los noemas de las noesis ligadas. Lo que es válido para una vivencia aislada lo es para todo el flujo de lo vivido. Las vivencias pueden ser tan extrañas como se quiera una respecto a la otra, en su esencia, pero constituyen en su conjunto un único flujo temporal, en tanto que miembros de un único tiempo fenomenológico".<sup>7</sup>*

Hay así una síntesis originaria, una Protosíntesis (*Ursynthese*) de la conciencia temporal originaria. Husserl no desarrolla en *Ideen I* este tema, sino

que deliberadamente lo deja de lado. En su lugar estudia las síntesis que acontecen no en el cuadro del tiempo mismo, del tiempo fenomenológico concretamente colmado. Pero para él es una preocupación esencial tender un puente entre la conciencia del tiempo y el tiempo mismo. Por ahora, oscila a propósito del concepto de *Constitución* o más exactamente de *protoconstitución* (*Urkonstitution*). Siguiendo el hilo de este concepto se podría tentar la resolución de un problema sumamente controvertido, que pone en juego la denominación misma de esa visión filosófica. Si por idealismo entendemos la existencia de un yo constituyente en el sentido radical del término, parecería que esa denominación es adecuada, pero hay que preguntarse previamente por el sentido del término *constituyente*. Es la idea misma de constitución lo que exige un análisis. Podría ser interpretada en el sentido de espontaneidad; uso plenamente justificado en Fichte o en Brunschvicg. Pero debemos tener en cuenta la forma pasiva en la cual ha insistido especialmente Löwith. La unión de esos vocablos parece contradictoria pero tenemos que superar esa impresión. Hay una forma activa y una forma pasiva de la constitución; es una ambigüedad similar a la que encontramos en el uso del término lograr (*leisten*) y logro (*Leistung*) y acaso podría decirse que para Husserl la constitución es neutra o distinguir la Protoconstitución y la Constitución, señalando que la pasividad se da en la primera. La Proto-constitución nos llevaría al campo de lo pre-dado, del pre-saber, y del yo empírico. Surge así la idea de una génesis, de una historia. (Husserl usa este término en el mismo sentido que Locke al comienzo de su *Essay*.)

Rozando apenas el desarrollo de estos temas, tal como se encuentran en las *Meditaciones Cartesianas* y en las obras ulteriormente conocidas, encontramos a propósito de la idea de constitución una nota importante en las *Conferencias*. Al referirse a la distinción entre tiempo sentido (*empfundenes Zeitliches*) y al tiempo percibido concluye:

*"Lo sentido sería la indicación de un concepto relacional que en sí no diría si el sentido es algo sensual y ni siquiera si es inmanente, en el sentido de lo sensual; dicho en otras palabras: quedaría en suspenso si lo sentido como tal ya está constituido y si se ha constituido acaso de una manera muy distinta de lo sensual. Pero es preferible dejar de lado esta diferencia; no toda constitución tiene el esquema contenido-aprehensivo-aprehensión".<sup>8</sup>*

La distinción sentido-percibido se relaciona con la distinción del tiempo fenomenológico y el tiempo objetivo. Objetivo es tomado inicialmente no en el sentido amplio que tendrá ulteriormente sino en el restringido que encontramos en las ciencias naturales, incluida la psicología. Por eso también la cuestión relativa al origen del tiempo tiene un sentido radicalmente distinto, según que lo

encaremos como problema psicológico, como lo hace Guyau en *Genèse de l'Idée du Temps*, o como problema trascendente. Y aquí Husserl está muy próximo a Kant. Dicha coincidencia, o al menos dicha proximidad, la veríamos en que lo que le interesa no es el estudio empírico de la conciencia del tiempo sino la cuestión *a priori* del tiempo. Por eso el tema está tan ligado al problema de la constitución.

*"Tratemos pues de llegar a una aclaración del a priori del tiempo, mediante una investigación que penetra en la conciencia temporal, de esclarecer su constitución esencial y de exhibir los contenidos aprehensivos y los caracteres vivenciales que dado el caso, corresponden específicamente al tiempo y entre los cuales se hallan por esencia los caracteres apriorísticos del tiempo".<sup>9</sup>*

El tema del *a priori* tiene, en su relación con la cuestión del tiempo, un carácter muy complejo.

*"El análisis fenomenológico insiste en muchas oportunidades en una vivencia no actualizada; toda conciencia implica una zona marginal de potencialidades, un plano de fondo que no está tematizado y que dibuja la estructura de horizonte de toda vivencia. Ciertamente lo no-actual puede ser-actual y caer nuevamente en el plano de fondo si no es sostenido por la atención. Pero no está excluido que eso no-actual no haya sido jamás actual, que no exista sino como sedimento de una experiencia anterior, sino la posibilidad de una experiencia ulterior. Cuando la fenomenología se hace genética y se interroga sobre los comienzos de la experiencia (incluso aunque Husserl no haya resuelto enteramente el problema, como lo dice un poco rápidamente M. Lauer) lo que descubre primero, en especial en la IV Meditación cartesiana son los habitus, el peso de lo adquirido, de lo sedimentado".<sup>10</sup>*

Es interesante señalar que en la versión original Husserl emplea el término poco usual de *Habitualität* (Habitualidad). *Habitualität* deriva como es lógico de *habitus*. El párrafo 32 se refiere al *Yo como sustrato de Habitualidades*. El alemán conserva del latín, sin modificación el sentido de apariencia (*Aussehen*) de imagen manifiesta (*Erscheinungsbild*).

Es sintomático el empleo de este término y podríamos pensar en un retorno al concepto, también poco usual, que maneja Ravaisson en su famosa *Memoria sobre el Hábito*. En ambos casos encontraríamos el retorno a una fuente común: Aristóteles. Este define el hábito (*eksis*) como el modo de ser permanente y lo distingue de *diathesis*, como disposición pasajera. Hábito significa posesión. De ese modo lo compara con la forma (*eidōs*) oponiendo ambas expresiones a *Hylē*. En otro pasaje distingue hábito de adquisición, de acto (*energeia*) para distinguir la adquisición o posesión por un lado y el goce o uso por otro. El hábito parece entonces pertenecer al campo de la *dynamis*, pero

una *dynamis* que tiende a pasar a la *energeia* si no hay algo exterior que se le oponga. Se situaría entonces entre la *dynamis* pura y la *energeia* pura. Así vemos cómo en idiomas modernos la noción de aspecto es designada también con la palabra hábito. Podríamos entender así el uso que Husserl hace del término *Vermögen* (potencia) y arrojar luz sobre la idea de génesis y de *a priori*. Debemos olvidar la idea común de una conexión entre hábito o habitualidad y algo adquirido. Se modifica así también el sentido de la experiencia y se elucida mejor el concepto de Protoconstitución. La génesis por la cual se contrae en nosotros el haber adquirido por actos anteriores y por la cual el objeto aparece como "totalmente hecho" es una génesis pasiva, que se opera de algún modo en nosotros sin nosotros y de la cual no podemos registrar sino los resultados; es sin la voluntad que el ego es constituyente, que "un mundo de una estructura ontológica que nos es familiar es constituido por él". Es bien sabido como esta problemática de la experiencia antepredicativa es desarrollada en *Experiencia y Juicio (Erfahrung und Urteil)* a tal punto que el idealismo de Husserl parece trasmutarse en empirismo, como lo sugiere J. Wahl, o dar curso al materialismo histórico, como tiende a afirmar Tran Duc Thao. Pero se puede preguntar si los hábitos o habitualidades que son el precipitado de esta experiencia antepredicativa deben ser comprendidos como disposiciones adquiridas o como disposiciones originarias. Ese sentido preconstituido que la génesis del sentido descubre presente y actuante en mí, que me asegura que estoy en inteligencia con el mundo antes de estar explícitamente en inteligencia, no se puede incluir en la cuenta del *a priori*. Dufrenne lo ha sugerido. Su punto de vista se apoya en algunos textos de Husserl, entre ellos el siguiente que pertenece a la *Lógica formal y trascendental*:

*"El punto final en una teoría de los juicios evidentes (y de ese modo también en una teoría de los juicios como tales) es reducir de modo genético las evidencias predicativas a la evidencia no predicativa que se llama experiencia".<sup>11</sup>*

¿Esta experiencia no podría ser la del *a priori* en estado salvaje, inmanente a la percepción e irreductible? Sin embargo, mientras que él afirma un pasado siempre presente del conocimiento, hace de la subjetividad trascendental el único *a priori* y le concede a la vez demasiado y demasiado poco al *ego*, sobre todo en su relación con el tiempo. Le concede el ser constituyente no sólo del mundo sino del tiempo, pero le rehúsa a la vez comportar lo intemporal, puesto que su presente existe siempre en beneficio del pasado. Y a la vez, como busca si no deducir el tiempo de la conciencia al menos aprehender el tiempo por la inspección del *ego*, no le concede verdaderamente su derecho al tiempo: es la composibilidad por la cual está asegurada la unidad del ego la que asegura a su vez la constitución del tiempo como totalidad a partir del presente. Para

concederle sus derechos a la vez al tiempo y a la conciencia, tal vez sea necesario comprobar que el tiempo es un destino para la conciencia, como lo atestigua el flujo de lo vivido, y también que hay en la conciencia, diríamos en el sujeto, algo intemporal, como lo atestigua la anterioridad inefechable de lo virtual. Inefechable porque ese pasado que el conocimiento oculta es un pasado absoluto.<sup>12</sup>

Es muy interesante observar la simpatía con que Husserl mira cierta noción del *a priori* que se encontraría en Hume. Además de los desarrollos insinuados en *Krisis* encontramos más explícitamente la idea en la *Filosofía Primera* (*Erste Philosophie*). Vemos así la necesidad de establecer una conexión entre la temporalidad y la forma originaria de la vida que experimenta el mundo. Esto se presenta como una consecuencia de una cuestión más amplia: la determinación de la forma originaria de esa vida, de ese yo trascendental.

Surge una primera dificultad: ¿Qué significa exactamente el Yo mismo? El uso de ese vocablo (*Selbst*) sugiere una cierta independencia, una cierta capacidad autónoma. Pero el movimiento esencial del pensamiento de Husserl tiende precisamente a destruir esta idea, aunque es necesario pensarla y determinar en qué grado es posible su destrucción o conservación bajo otra forma.

*"En cuanto Ego que experimenta el mundo, yo soy siempre yo, en un cierto modo sujeto de la experiencia del mundo. Así nos preguntamos: ¿Qué pertenece puramente a lo yoico?"*<sup>13</sup>

En esta pregunta podemos notar, como en general en los *Manuscritos B* y *C*, una inversión de la actitud inicial. Allí la pregunta por el mundo no tenía la significación que tiene aquí. La relación ahora del yo y el mundo está encarada de un modo que supera o abandona el dilema suscitado por el realismo o el idealismo clásicos. De ahí proviene la dificultad que apuntábamos de caracterizar su posición filosófica. La estructura yo-mundo, o con más precisión: el yo-que-experimenta-el-mundo y ese mundo no pueden separarse. Pero una abstracción puede llevarme al flujo general de mi vida que vivencia el mundo.

La preocupación por la temporalidad (concepto que definiremos de inmediato) no es ajena a la cuestión del descubrimiento del yo o de lo yoico (*ichlich*). Husserl distingue un yo funcionante-operante (*fungierendes Ich*) que se escinde en dos direcciones según que se oriente hacia el no-yo o hacia el yo mismo. Aquí encontramos un yo empírico que está presente a sí mismo en la forma del ahora:

*"Yo soy presente a mí mismo en la forma propia del ahora, sin ser objetivo, sin conocerme y en cuanto soy cognoscible, sólo es una forma inmediata"*.<sup>14</sup>

La aparición del yo trascendental supone una capacidad para superar ese

presente y se produce así una autoalienación (*Selbst-Entfremdung*) que muestra la escisión del yo en un yo originario (*Ur-ich*) y un Yo objetivado (*gegenständliches*).

Todo el esfuerzo en *Krisis* tiende a mostrar como la reflexión permite el nivel de la humanidad entera el logro de la superación de esta distancia entre ambos yo.

El yo puro que crea enormes dificultades, las crea, en parte, porque puede ser aprehendido en el *cogito*, pero no es un momento real del *cogito*, en el grado en que el yo puro está por encima, fuera de u originando la temporalidad. Por eso dice:

*"Todo lo que en el sentido más amplio es objetivo es sólo pensable como correlato de una posible conciencia, más exactamente: a un posible 'Yo pienso' y por tanto como relacionable a un Yo puro. Esto vale también para el yo puro mismo. El Yo puro es a través del yo puro, al mismo tiempo, estatuido como objetivo".<sup>15</sup>*

La reflexión (aquí podemos encontrar la diferencia con Sartre) implica la diferencia, pero también la coincidencia del yo, la distancia colmada, la explicitación originaria de un "ahora" (*jetzt*) y de un "recién" (*soeben*). En ese sentido la reflexión es la explicitación originaria del tiempo y de la temporalidad.

*"La reflexión es temporalidad en cuanto descubre la atención del 'era' y del 'es' y en cuanto, juntos, la colma. La diferencia del yo de sí mismo que no elimina su identidad, no es otra cosa que su temporalidad y por tanto la reflexión como la más íntima posibilidad activa del yo, es la explicitación de su ser originario como ser temporal".<sup>16</sup>*

No es que la reflexión cree la temporalidad, sino que explicita una temporalidad. La reflexión supone no la separación sino la coincidencia de uno mismo con relación a uno mismo.<sup>17</sup> La reflexión supone un recordar (*zurückkommen*) pero también lo pre-dado (*el voraus-sein*) y el pre-cederse (*Vorgehen*). Conclusión:

*"Precederse y retornar es ser temporal" (Sich voraus-sein, und zurückkommen, das ist zeitlich sein).*

La reflexión es el tránsito o el trascender del yo anónimo que es consciente no objetualmente a un yo que se mantiene y se hace así consciente objetualmente. Por eso insistimos en la necesidad de diferenciar la intuición de la reflexión; esta última requiere el tiempo y puede ser definida como autotemporización (*selbst Zeitigung des Ich*) *Zeitigung* significa: "La explicitación del ente en la modalidad temporal y la autotemporización es la actividad de descubrirse como temporal."

La cuestión central radica entonces en la conexión entre reflexión y temporización. Partiendo de la noción del flujo originario de lo vivido, Husserl sugiere que no hay allí temporización sino temporalidad.

El yo originario es pasivo; se caracteriza por un no-hacer el flujo;

meramente acontece. El flujo acontece; no es una acción del Yo (*Der Strom geschieht, der Strom ist nicht aus einem Tun des Ich*). Pero en el yo originario se advierte ya una reflexión posible, posibilidad que supone hacer refluir sobre sí la intencionalidad (*Die Vermöglichkeit ihm die Intentionalität sozusagen einzufliessen*). La reflexión es así temporización originaria, pero se apoya sobre una pretemporización que es la propia del presente viviente y fluyente. Surge así el tiempo. Aquí tenemos la frase capital:

La prototemporización, para hablar absolutamente, no está en ningún tiempo, porque el tiempo surge por primera vez con ella (*Die Urwandlung ist absolut gesprochen, in keiner Zeit, die ja allererst in ihr entspringt*).

Es la noción de pre-temporización lo que exige análisis. (Observemos que se va retrocediendo cada vez más en dirección de lo originario.) Llegamos así a la noción de lo fluyente (*strömend*). La explicitación, pero sólo la explicitación permite distinguir en él, el ahora, el recién sido y lo viniendo (*jetzt, soebengewesen, kommend*).

De este fluir surge cualquier otro; eso justifica el calificativo de originario. Toda forma temporal tiene su origen en este, incluso el tiempo más objetivo que podemos pensar. El fluir se ontifica como conciencia, en cuanto se vuelve sobre sí mismo. Pero hay que observar que sólo cuando vuelve; la reflexión tiene siempre el carácter de un volver, de un después (*hinterher*).

El precipitarse (*verströmend*) tiene una doble dirección: de y hacia. Husserl los denomina *Abströmen* y *Zuströmen*. La unificación de estos momentos se llama contemporaneidad (*zugleich*) de las distinciones. En esta contemporaneidad el yo desempeña un papel fundamental, domina esa contemporaneidad, pero él mismo no dura, porque Husserl toma este término en un sentido más exacto, alejado del uso bergsonian, un tanto impropio. Durar aquí significa permanecer idéntico, poseer una temporalidad extensiva. Pero, y ahora entramos en un desarrollo muy similar al de Heidegger; la temporalidad del yo tiene un carácter doble y contradictorio. El yo es ex-tático, está fuera de sí y es a la vez inmanente y centrado. Es extático en su triple flujo, pero está centrado e inmanente en el presente. El Yo es concebido como vida pensada vez por vez (*Jeweiligkeit*).

El presente en el cual está centrado el yo es un tránsito (*Übergang*) donde hay una precedencia (*Vorgang*) y un traspasar (*Vergang*). Estos son los horizontes del yo fundante en el ahora. Reencontramos así las nociones de retención y pro-tención, pero bajo otra luz. La protención no es el futuro sino el ser futuro del presente-fluyente viviente y un pre-ceder en el horizonte del futuro y la retención no es el pasado sino el traspasar en el horizonte del pasado. Esto nos lleva a una dualidad, pero que no está superada, sino que se supera constantemente como tarea. Acaso la idea central la fenomenología sea la idea



de Tarea.

*"En la autopresencia principiante-advirtiente del yo en la reflexión se revela como contemporizante en el flujo originario de la pre-temporización y como tal nunca en el campo temporal".*

En otro pasaje destaca la idea de que el polo fundante, en su operar originario no está en el campo temporal.

Para hallar *mi ser* como ser pensante debo recorrer el camino de una reflexión iterativa; ser se identifica como una autotemporización iterativa. Lo temporizante existe y se da sólo como temporizado. Podemos comprender ahora la razón de las críticas cada vez más severas que Husserl le dedica a Descartes en *Crisis* y en *Filosofía Primera*.

Descartes ha prescindido de un análisis del término *sum*, no ha atendido a la noción de *res*, que tiene un sentido diferente según que la maneje con relación a la *res cogitans* o a la *res extensa*. La relación de una y otra con el tiempo es radicalmente distinta, y allí donde se conjuga el verbo "ser", como en el *sum*, hay que atender a su conexión con la temporalidad.

Se parte así del precipitarse-fluyente (*strömende Verströmen*) o más precisamente del *strömend-lebendige-Gegenwart* (el presente viviente y fluyente), forma originaria del yo fundante.

¿Pero qué es el presente (*Gegenwart*)? Es bien conocida la dificultad en la filosofía para caracterizar el presente. Se insiste a veces en su carácter meramente momentáneo o se le asigna un cierto espesor. Estamos frente a la reiteración de la dificultad aristotélica. Para resolver la dificultad Husserl apela a la reflexión y distingue un presente impropio (*Gegenwart in einem uneigentlich Sinne*) que se intercalaría entre un pasado y un futuro y un presente originario (*urtümlich*). La definición sería esta:

*"En el presente viviente yo vivo en cuanto anónimamente fundante me dirijo sobre este o aquel objeto; después, eventualmente, yo reflexiono arrojando una mirada global sobre el presente viviente o más bien sobre mí como operando en eso y me encuentro en un 'nuevo' presente viviente, en el cual aquello reflexionado permanece como tema pasado recién".*

El presente originario del cual se parte, tiene y conserva el carácter de un presente viviente; la reflexión es la explicitación de esta modalidad temporal como temporalidad originaria y al descubrirla la constituye, o como dice Husserl con un neologismo, la "*ontifiziert*" (*Ontifiziert* significa tematizarla y hacerla objetual). Estas ideas estaban ya sugeridas en las *Conferencias* y fueron luego elucidadas con más profundidad. Aquí encontramos desarrollada la distinción entre presentación (*Gegenwärtigung*) y la presentificación (*Ver-gegenwärtigung*). El traspasar, el preceder, la retención y la protención entran en la presencia.

Futuro y pasado se injertan en el presente como horizontes en cuanto son presentificados. Las *Conferencias* habían indicado también la diferencia entre la *primäre Erinnerung* (primer recuerdo = retención) y la *sekundäre Erinnerung* (el recuerdo secundario), la *Wieder-Erinnerung* (el recuerdo o más bien la interiorización que se repite). Después agrega la *Vorerinnerung* (pre recuerdo), la *Erwartung* (expectativa).

Hay un punto central: la distinción entre *Gegenwärtigung* y *Vor-Gegenwärtigung*. Eso nos lleva a partir de la percepción que es la única modalidad que nos da la cosa mentada in *eigener Person* (en su propia persona). Aquí está el origen de una problemática desarrollada por Merleau-Ponty a propósito de la percepción, por Sartre a propósito de lo imaginario, por Fink en sus estudios sobre una fenomenología de la no-realidad. Aparecen así diversos tipos de intencionalidades. De acuerdo a las *Conferencias* hay que distinguir entre la intencionalidad longitudinal y la transversal.

*"Hay en un solo y mismo flujo de conciencia dos intencionalidades que forman una unidad indisoluble y que se requieren una a la otra como los dos aspectos de una única y misma cosa, enlazadas una a la otra. Gracias a una se constituye el tiempo inmanente, un tiempo objetivo, un tiempo auténtico en el cual hay duración y cambio de algo que dura; en la otra la inserción cuasitemporal de las fases del flujo, que posee siempre y necesariamente 'el ahora' fluyente, la fase de actualidad y las series de las frases preactuales y postactuales (no actuales aún). Esta temporalidad pre-fenomenológica pre-inmanente se constituye intencionalmente como forma de conciencia constitutiva del tiempo y en ella misma. El flujo de la conciencia constitutiva del tiempo no sólo es sino que además, de modo notable y sin embargo comprensible, es tal, que una aparición en persona del flujo debe tener lugar necesariamente en él y por tanto debe poder necesariamente aprehender el flujo en su fluir. La aparición en persona del flujo no exige un segundo flujo, sino que en tanto que fenómeno se constituye a sí mismo. Lo constituyente y lo constituido coinciden y sin embargo no pueden naturalmente coincidir bajo todos los aspectos".<sup>18</sup>*

Esta es una paradoja esencial sobre la cual el pensamiento de Husserl girará constantemente. Es el problema de explicar la constitución del tiempo subjetivo en la conciencia absoluta intemporal, que no es objeto.

*"El flujo constitutivo del tiempo es pensado como la subjetividad absoluta y tiene las propiedades absolutas de algo que hay que designar metafóricamente como 'flujo'; algo que surge 'ahora' en un punto de actualidad, un punto fluyente originario, etc. En la vivencia de la actualidad tenemos el punto-fluyente originario y una continuidad de momentos de resonancia. Para todo nos faltan nombres".<sup>19</sup>*

Pero de aquí pasamos a una cuestión más compleja que se refiere a otra

distinción conexas con la anterior. La retención y la protención no son intenciones realizantes (*verwirklicht*). La conciencia originaria que se caracteriza por su presente operante y anónimo en sus retenciones y protenciones no es una retención en el sentido clásico de la fenomenología. Incluso llega a emplear la expresión *conciencia sub*, que es conciencia impropia, que no es intención o habla de intencionalidad secundaria o latente que pertenece al presente originario mantenido no-temáticamente, que permanece en su indeterminación y en su oscuridad.

De este núcleo debemos partir para elucidar la teoría de lo extático. No debemos verlos como tres modalidades separadas o separables, mejor dicho, tres *Abwandlungen* sino de una *Abwandlung* (modalidad) de mi vida triple en la cual el ya haber sido se dirige al ser venidero. Es una idea muy próxima a la que encontramos en el núcleo de la concepción de Heidegger:

*"La temporización [Zeitigung] no significa una sucesión de ex-tasis. El futuro no es más tardío que el ya sido y éste no es primero que el presente. La Temporalidad se temporaliza como futuro-ya-sido-presente".<sup>20</sup>*

¿La actualidad cómo se determina? En *Krisis* encontramos un intento de respuesta; es la noción de *praxis* la que ha de servir de guía. De aquí pasamos a una distinción fundamental entre el tiempo viviente y el tiempo en sí (*Lebendige Zeit und Zeit an sich*). El tiempo viviente-fluyente implica un flujo continuo, pero todavía no es una sucesión explícita. No hay un continuo distanciarse en una extensión temporal. Ese tiempo originario no es un tiempo considerado seriamente aún. Husserl tropieza así con las mismas dificultades de Parménides, de Platón, de Aristóteles, respecto al tiempo y sus relaciones con el ser.

Junto al Yo operante tenemos el yo que reflexiona, que desarrolla el germen de un ser permanente. La vitalidad tiene así una capacidad de autotranscendencia hacia lo en sí; la oposición entre inmanencia y trascendencia parece así atenuada, como la oposición entre el para-sí y el en-sí. Una nota de Brand nos introduce en la temática final de la preocupación husserliana:

*"El movimiento de la fenomenología supera la pregunta por la yoidad del yo, la mundanidad del mundo, y el Yo que tiene la experiencia del mundo, del Ser y del Fin (Te los a partir del que el yo vive y trasciende su último fin)".*

Notemos cómo los problemas concernientes a lo *Proto*, a lo Originario, se transforman ahora en los problemas concernientes a lo final, en el doble sentido de conclusión y finalidad. La cuestión del tiempo fenomenológico nos lleva a la cuestión del tiempo histórico. En la historia existe una *Urstiftung* (proto-fundación) y una *End-Stiftung* (fundación final) La filosofía,

*"es la ratio en su movimiento incesante de autoelucidación a partir de la primera irrupción de la filosofía en una humanidad cuya razón, no*

*obstante innata, había permanecido hasta entonces totalmente inaccesible a sí misma, sumergida en la confusión y en la noche”.*

De fuera puede ser considerada como una mera *Geschichtlichkeit* (historicidad); la idea de valor, la idea de sentido, de *telos*, surgen de dentro. La reflexión nos permite descubrir su teleología inmanente.

*“Vista desde el interior es una lucha que soportan las generaciones de filósofos portadores de ese desenvolvimiento espiritual, viviendo y sobreviviéndose en una comunidad espiritual; es la lucha incesante de la razón despierta que aspira llegar a sí misma, a alcanzar su propia comprensión, a realizar una razón que comprendería concretamente no sólo ella misma, sino un mundo existente en su verdad universal y total”.*<sup>21</sup>

Desde una vida meramente dada, el hombre accede a una vida como tarea, la tarea de comprenderse racionalmente, en el entendido de que ser racional es querer ser racional. Lo cual da a la vida y al esfuerzo vuelto a la razón una dimensión infinita; que la razón señala aquello hacia lo cual el hombre en tanto que hombre tiende en su ser más íntimo, lo único que puede satisfacerlo, hacerlo feliz; que la razón no padece porque se la distinga en teoría, práctica y estética o lo que se quiera; que ser hombre es serlo en un sentido teleológico —es deber serlo— y que esta teleología reina a través de todas sus acciones, de todos los designios del yo; que este *telos* apodíctico puede ser reconocido siempre por medio de la comprensión de sí, y que reconocer ese *telos*, comprendiéndose a sí mismo radicalmente, es comprenderse a sí mismo según el estilo de la filosofía.

Esto nos permite establecer una discrepancia con el punto de vista de Lansberg. Comparando a Scheler con Husserl, calificaba a aquel de espíritu ávido de todo tipo de realidades, viviendo en una intuición poliforma de lo real, como uno de aquellos filósofos que se esfuerzan por penetrar con una luz limitada los arcanos de la realidad concreta y de la vida vivida. Husserl, por el contrario, como uno de aquellos que aspiran a la claridad absoluta, que buscan alcanzar una región espiritual que precede o trasciende la existencia humana. No es así; o por lo menos, no es tan así. Probablemente no haya existido un filósofo tan ávido de todas las riquezas de la realidad, de toda su multiplicidad, de todos sus matices y probablemente no haya existido otro, excepto Platón, que se haya esforzado por llevar al máximo de la claridad a todas las zonas y formas de la vida y de lo real, que Husserl.

## Resumen

Se intenta relacionar el método fenomenológico con la temática del tiempo. Así se insiste en el sentido específico que posee la fenomenología y eso obliga a manejar algunos conceptos que Husserl explicita. Se afirma que el tema del tiempo no puede aislarse de la célebre reducción. Se distingue la reflexión de la intuición y eso lleva a la aproximación a Descartes y a Sartre. Se afirma entonces la protosíntesis de la conciencia temporal originaria. (El término que se traduce aquí por *proto* corresponde al alemán *Ur*, que Husserl maneja con frecuencia.) Luego se estudia si y hasta dónde puede calificarse esta posición de idealista. Se distingue el tiempo sentido y el tiempo percibido. Y se pasa entonces a la delimitación del concepto de a priori después de la evidencia ante-predicativa. Posteriormente se encuentra la superación del idealismo y del realismo y así Husserl, anticipando a Scheler y a Heidegger, introduce la estructura de *ser-en-el-mundo*. Se examinan las formas de la temporización, la retención y la pro-tencción y se ahonda en la idea de presente. Así se distinguen los problemas de lo originario y lo final. Por último aparece la vida como tarea: la de comprenderse racionalmente.

## Notas

- <sup>1</sup> Conferencias sobre la Fenomenología de la conciencia del tiempo interno, p. 369.
- <sup>2</sup> *Krisis*, parág. 73.
- <sup>3</sup> Conferencias..., p. 269.
- <sup>4</sup> *L'Être et le Néant*, p. 197.
- <sup>5</sup> S. De Beauvoir: *La Force de L'Age*, pp. 189-190.
- <sup>6</sup> *Bewusstsein* significa a la vez conciencia total y cada momento de la conciencia. La expresión "estado de conciencia" sugeriría una pasividad que es impropia aquí.
- <sup>7</sup> *Ideen*, parág. 118.
- <sup>8</sup> Conferencias..., p. 371.
- <sup>9</sup> *Ib.*, p. 374.
- <sup>10</sup> M. Dufrenne: *La Notion d'a priori*.
- <sup>11</sup> *Lógica formal y trascendental*, p. 186.
- <sup>12</sup> Cf. Dufrenne: o. cit., p. 153-4.
- <sup>13</sup> Cf. G. Brand: *Welt, Ich und Zeit*.
- <sup>14</sup> *Ibidem*.
- <sup>15</sup> *Ideen*, II, p. 101.
- <sup>16</sup> *Ibidem*.
- <sup>17</sup> *Ib.*, p. 144.
- <sup>18</sup> Conferencias..., p. 40.
- <sup>19</sup> *Ib.*, p. 36.
- <sup>20</sup> *Sein und Zeit (Ser y Tiempo)*, p. 320.
- <sup>21</sup> *Krisis*.

# Laicidad, esa rareza

por Pablo da Silveira

**L**os uruguayos seguimos estando tan profundamente marcados por la influencia de la cultura francesa que a veces cometemos errores de apreciación: creemos que una solución que hemos adoptado es la misma que ha elegido todo el mundo democrático, cuando en realidad se trata de una peculiaridad típicamente gala.

## El autor

Doctor en Filosofía (Universidad Católica de Lovaina). Docente e investigador en la Universidad Católica del Uruguay y en el CLAEH.

Esto es justamente lo que ocurre con la idea de laicidad. En general creemos que este principio expresa algo así como la manera natural en la que debe trazarse el límite entre el estado y las confesiones religiosas, cuando en realidad se trata apenas de *uno* de los modos en que puede establecerse esta separación. Tampoco recordamos que la fórmula vareliana que aboga por una escuela "laica, gratuita y obligatoria" está calcada palabra por palabra del lema de los reformadores franceses del siglo XIX. E incluso hemos olvidado hasta qué punto los "importadores" del concepto de laicidad tenían clara esta procedencia.

Por supuesto, decir que una idea tiene su origen en Francia (o en cualquier otra parte del mundo) no es un argumento en su contra ni aun en contra de su aplicación en estas lejanas playas. Si los uruguayos rechazáramos todas las ideas y tradiciones que nos vienen del exterior, seguramente nos quedaríamos con muy poca cosa entre manos. Pero recordar el carácter peculiar, incluso excepcional, de la laicidad puede ayudarnos a percibir más claramente sus luces y sus sombras. Esto se debe en parte a que la contextualización de una idea siempre ayuda a eliminar la tentación de considerarla como una verdad universal, pero se debe sobre todo a una razón mucho más circunstancial: la idea de laicidad está siendo sometida a una profunda revisión aun en su propio país de origen; los franceses están dejando de verla como un principio intocable para pasar a considerarla como un concepto controvertido.

En este artículo no pretendo participar en esta discusión sino más bien

mostrar su pertinencia. Para eso voy a limitarme a enumerar una serie de hechos que pueden ayudarnos a recordar algunas verdades parcialmente olvidadas. En primer lugar, que la laicidad es una fórmula con la que se pretendió zanjar un conflicto que ya no existe, a saber, el combate (principalmente francés) entre católicos clericalistas y positivistas de inspiración masónica. En segundo lugar, que el concepto de laicidad ha evolucionado a lo largo del tiempo y sigue haciéndolo en forma acelerada. En tercer lugar —y por último—, que la versión de la laicidad que se aplica en Uruguay es particularmente radical, incluso si se la evalúa con los cánones franceses. Todo esto debería llevarnos a considerar una pregunta de naturaleza ya no empírica sino normativa: si la laicidad tal como se entiende en Uruguay no es la única manera posible de establecer la separación entre estado y religión; si es además una fórmula cambiante y controvertida, ¿estamos seguros de que la variante que hemos adoptado es la que mejor responde al problema de la separación entre el estado y las confesiones religiosas?

Si me he tomado el trabajo de escribir este artículo es obviamente porque esta pregunta me parece importante. Sin embargo, quisiera aclarar desde el principio que el hecho de pensar que la laicidad merece ser rediscutida no implica pensar que el muro que separa a la iglesia del estado deba ser demolido. Mi reflexión no está movida por ninguna intención confesionalizante ni clericalista. El principio de separación entre el estado y las confesiones religiosas me parece uno de los pilares de toda sociedad pluralista, de modo que no pretendo hacer entrar por la ventana lo que hemos hecho salir por la puerta. No obstante, creo que hay mejores y peores maneras de establecer esta distinción y estoy persuadido de que la modalidad que hemos elegido los uruguayos está mereciendo un cuidadoso examen.

## **La laicidad como idea: una excepción y no la regla**

Cuando, en marzo de 1990, la facultad de teología protestante de la universidad de Montpellier organizó un coloquio sobre la laicidad, Régis Debray presentó una ponencia titulada: "La laicidad, una excepción francesa" (DEBRAY 1990). Muchas de las ideas defendidas en ese texto fueron ferozmente discutidas por los participantes, pero nadie puso en duda lo acertado del título: el concepto de laicidad es efectivamente una excepción. Tanto es así que ni en inglés ni en las lenguas germánicas existe una palabra que permita traducirla. Esta originalidad es admitida tanto por los adversarios como por los defensores de la idea. Claude Nicolet, por ejemplo, profesor de la Sorbona y laicista confeso,

se preguntó hace unos años si la laicidad no sería finalmente "una originalidad francesa con aroma anticuado, que tal vez nos sea perdonada gracias a nuestros vinos y a nuestros quesos" (NICOLET 1987: 11).

¿En qué consiste esta originalidad de la "solución francesa"? ¿Qué es lo que tiene de diferente respecto de las soluciones aplicadas en otras partes del mundo? Para poder clarificar este punto es imprescindible recordar cuál es el problema al que la laicidad intenta dar respuesta: de lo que se trata es de trazar el límite que separa al estado de las confesiones religiosas o, dicho de otro modo, de crear las condiciones que aseguren simultáneamente un ejercicio de la ciudadanía libre de toda injerencia religiosa y un ejercicio de la libertad religiosa libre de toda injerencia injustificable por parte de las autoridades públicas.

La estrategia francesa para alcanzar este doble objetivo consiste en considerar la religión como un fenómeno exclusivamente privado. Tal como afirma la célebre ley de 1905 que estableció la separación entre el estado francés y las confesiones religiosas, *"la República no reconoce ningún culto"*. Como muchos analistas han observado, esta afirmación es mucho más que una simple declaración de independencia. La ley no dice que el estado francés no se identifica con ningún culto o que no privilegia ningún culto sino que no reconoce ningún culto: se declara ciego, insensible a la significación social del fenómeno religioso. El derecho público francés se organiza del mismo modo en que lo haría si las religiones no existieran (ROBERT 1990: 95). En palabras de Jean Baubérot —director del Laboratorio de historia y sociología de la laicidad de la Sorbona— *"la religión no es considerada oficialmente como una de las instituciones que estructuran la sociedad en su conjunto"* (BAUBÉROT 1985: 301-02).

Esta solución general fue aplicada con especial vigor en el terreno educativo.<sup>1</sup> El estado francés decidió organizar la enseñanza tal como lo hubiera hecho si las religiones no existieran o, al menos, tal como lo hubiera hecho si éstas no tuvieran ningún impacto sobre la actividad pedagógica. Los padres son, por supuesto, libres de complementar la formación laica que reciben sus hijos con una formación complementaria de carácter confesional, pero los costos de esta decisión corren exclusivamente por su cuenta: la educación religiosa es considerada (al igual que los autos de lujo) como un gusto dispendioso que cada uno deberá solventar en la medida en que esté en condiciones de hacerlo. El estado no tiene ninguna razón para involucrarse en este asunto.

Todo esto suena muy familiar a oídos uruguayos. Después de todo, la descripción de lo que han hecho (o parecen haber hecho) los franceses coincide punto por punto con la descripción de lo que hemos hecho aquí. Lo curioso, sin embargo, es que si esta manera de ver las cosas parece casi trivial para un francés o para un uruguayo, resulta en cambio francamente exótica para el resto del planeta.



La laicidad, en efecto, se aleja de casi todas las modalidades de separación entre el estado y las confesiones religiosas que han sido ensayadas en el mundo democrático. Un estudio realizado en 1994 sobre educación y religión en la "Europa de los doce" (es decir, en la Comunidad Europea antes del ingreso de sus tres últimos miembros) revelaba que: a) en *todos* los países comunitarios excepto Francia se imparte educación religiosa en las escuelas públicas; b) en *todos* los casos salvo Francia el costo de esa educación es asumido por el estado; c) en nueve países sobre doce, la definición de los contenidos a impartir y la selección del personal docente está a cargo de las propias autoridades eclesíásticas (BAUBÉROT 1994: 260). Esta es la regla y la laicidad es la excepción. Si se quiere más evidencias al respecto, se puede atender a lo que ocurre en países como Estados Unidos, Canadá o Australia, donde también se aplican soluciones que tienen poco que ver con el ideal laico. Como este contraste me parece especialmente significativo, quisiera aportar brevemente algunas descripciones.

## Algunos ejemplos europeos

Para hacer más visible el carácter excepcional de la "solución francesa" consideraré aquí tres casos en los que la separación entre el estado y las confesiones religiosas no plantea dudas serias. No voy a ocuparme de Inglaterra ni de Grecia, cuyos estados están respectivamente comprometidos con las religiones anglicana y ortodoxa. Tampoco voy a discutir el caso de Italia, donde, pese a una separación formal, la religión católica ocupa un lugar de privilegio. Más bien voy a concentrarme en tres países claramente secularizados, en los que existe además una pluralidad religiosa que hace imposible todo intento de control del estado por parte de una confesión. Se trata de Bélgica, Holanda y Alemania.

### *Bélgica*

El caso belga es interesante porque bien pudo ser una repetición del caso francés. Bélgica es un país pequeño y limítrofe con Francia, muy expuesto en consecuencia a su influencia política y cultural. Esto explica por qué la situación que se vivía a fines del siglo pasado era prácticamente un calco de lo que ocurría en tierras galas: los liberales y los católicos belgas se enfrentaban con la misma violencia que los franceses, en un intento descarnado por controlar el estado y excluir al otro bando de toda participación significativa en la toma de decisiones. Los acontecimientos parecían seguir una evolución paralela a la de Francia,

hasta el punto de que en 1879 un gobierno liberal votó una ley de laicización de la enseñanza muy próxima a lo que sería la ley Ferry de 1882. Pero las similitudes terminan aquí, porque hay dos factores importantes que condujeron a un resultado diferente.

El primer factor es la ausencia de una fuerte tradición jacobina similar a la que existe en Francia.<sup>2</sup> Los belgas han estado habituados desde siempre a convivir con la heterogeneidad cultural, lingüística y religiosa. Las fidelidades de este tipo no suelen ser vistas como una amenaza para el buen funcionamiento de las instituciones comunes, sino como un dato con el que hay que contar. Esta sensibilidad contraria a todo esfuerzo centralizador y homogeneizador se manifestaba ya en la Constitución de 1831, que sancionó tempranamente el principio de la "separación-reconocimiento" (*séparation-reconnaissance*): el estado se declara separado de toda confesión específica pero reconoce la existencia del fenómeno religioso y su relevancia para la vida de buena parte de los ciudadanos (CHAMPION 1993: 51). Nos guste o no nos guste, el hecho es que la religión existe. Si las autoridades públicas fingen ignorarla, esto tendrá consecuencias negativas sobre la vida de muchas comunidades e individuos. El estado, por lo tanto, reconoce oficialmente la existencia de los diferentes cultos aunque no se identifica con ninguno de ellos.<sup>3</sup> Este punto de partida hacía muy improbable que el proceso belga condujera a una privatización radical de la religión tal como la que sería adoptada en Francia.

El segundo factor que influyó en el desenlace fue el virtual empate entre el partido liberal y el partido católico. A diferencia de lo que ocurrió en Francia, ninguno de los dos grandes bandos salió verdaderamente debilitado de los enfrentamientos políticos. Los electores belgas dieron alternativamente el triunfo a uno y a otro, de modo que todos fueron llegando a la conclusión de que estaban obligados a convivir (MARTIN 1994: 31). Uno de los resultados más significativos de este empate histórico fue el pacto que los tres principales partidos belgas suscribieron en 1958, al cabo de muchas décadas de "guerra escolar". Este pacto no es más que la aplicación explícita y sistemática a la realidad educativa del principio de la "separación-reconocimiento": creyentes y no creyentes tienen opiniones diferentes pero igualmente respetables acerca de la mejor educación que pueden dar sus hijos. El estado, por lo tanto, no puede tomar partido en favor de una posición y en contra de otra, sino que debe asegurar a cada ciudadano la mayor libertad de elección que sea compatible con los principios de la democracia constitucional.

El "pacto escolar" se tradujo en los hechos en una organización de la enseñanza radicalmente distinta de la francesa. El sistema educativo belga está estructurado hasta hoy en dos "redes" a las que se denomina respectivamente "oficial" o "pública" y "libre" o "subsidiada". La primera está compuesta por

institutos cuya gestión está directamente en manos del estado —sea a nivel provincial o municipal— y absorbe algo menos del veinte por ciento de los alumnos no universitarios. La segunda está compuesta por institutos que son gestionados por grupos privados —congregaciones religiosas, asociaciones de padres, grupos de vecinos, etc.— y agrupa algo más del ochenta por ciento de la matrícula total.<sup>4</sup> Unas y otras, sin embargo, son subvencionadas por los poderes públicos en estricto pie de igualdad. Lo que se tiene en cuenta para decidir cuánto dinero se vuelca a cada escuela no es su carácter oficial o libre, sino el número de alumnos del que se ocupa.

Sería un error creer que este esquema bipartito no hace más que reproducir la vieja oposición entre la enseñanza laica y la enseñanza confesional. Por una parte, si bien es cierto que la mayoría de las escuelas subvencionadas son confesionales, hay muchas que no lo son e incluso hay una buena cantidad que se identifican justamente con los valores del laicismo. Por otro lado (y a mi juicio más importante), las escuelas oficiales se consideran neutras desde el punto de vista religioso pero no precisamente laicas. En cualquiera de esos establecimientos, en efecto, los padres tienen derecho a elegir para sus hijos un curso de religión entre seis opciones posibles (católica, protestante, judía, musulmana, anglicana u ortodoxa) o bien optar por un curso de "moral laica" que predica un humanismo libre-examinista. Este mismo esquema ha sido recogido por una gran cantidad de escuelas subvencionadas (¡muchas de ellas confesionales!), de modo que se ha convertido en un rasgo característico de la enseñanza de ese país (OCDE 1993: 26).

El estado belga, por lo tanto, se considera neutro entre las diferentes religiones pero no insensible al fenómeno religioso en sí. Esto conduce a una amplia libertad de elección educativa, a una efectiva igualdad de oportunidades y a un interesante experimento de convivencia entre alumnos que adhieren a diferentes convicciones acerca de la religión sin tener necesidad de ocultarlo.

### *Holanda*

El caso holandés también es interesante porque muestra una evolución histórica exactamente opuesta al caso francés (JAMES 1986, ELMORE 1990). A principios del siglo pasado los holandeses se embarcaron en una gran empresa de secularización que se adelantaba en décadas a lo que ocurriría más tarde en Francia: en 1806 se aprobó una ley que daba al estado el monopolio sobre la educación; las escuelas privadas necesitaban la aprobación explícita de las autoridades para poder funcionar (cosa que en los hechos era muy difícil de obtener) y no recibían ningún tipo de subvención. En las escuelas públicas no se enseñaba religión sino solamente aquellas virtudes que podían ser reconocidas por todos los miembros de la sociedad (MARTIN 1994b: 107).

Desde entonces, sin embargo, los holandeses no han hecho más que alejarse de este modelo. En 1848 el monopolio estatal fue abolido en el marco de una campaña en favor de la libertad religiosa: todo grupo privado tenía derecho a abrir una escuela en la medida en que pudiera financiarla por sus propios medios. La aprobación explícita del estado no era necesaria aunque, una vez en funcionamiento, los poderes públicos podían controlar el tipo de educación que se brindaba. En los años noventa del siglo pasado se dio un nuevo paso en este sentido, al aprobarse una política de subsidios parciales a los institutos privados, cualquiera fuera su inspiración o su orientación religiosa. En 1913 se aprobó legalmente la subvención total de todos los institutos privados, con la sola condición de que cumplieran algunos requisitos mínimos de excelencia académica. En 1917 este principio se incorporó a la Constitución y en 1920 se fue todavía más lejos, al adoptarse una ley que obliga al estado a proporcionar un edificio y un capital inicial a todos aquellos grupos privados que conformen una asociación sin fines de lucro con el fin de fundar un establecimiento de enseñanza (JAMES 1986: 114-16).

Como resultado de este proceso, la educación holandesa se estructura hoy en cuatro sectores, todos ellos subvencionados por el estado: una enseñanza pública laica que reúne el 31 por ciento de los estudiantes, una enseñanza católica que agrupa el 37 por ciento, una enseñanza protestante que reúne el 28 por ciento y un sector privado no confesional que representa un 3 por ciento del total. La libertad de elección entre estas diferentes opciones es absoluta. La coherencia del conjunto se consigue mediante algunos procedimientos que se aplican a los cuatro sectores, tales como programas obligatorios en algunas materias, un examen nacional al final de la educación primaria y, en algunas materias básicas, al final de la educación secundaria. También existe un sistema de inspecciones y ciertos controles que procuran evitar la discriminación económica en el momento del reclutamiento (ELMORE 1990: 308, JAMES 1986: 123).

Dentro de este esquema general, los actores educativos gozan de una total libertad de acción. Los responsables de los establecimientos pueden elegir libremente sus colaboradores y los textos que se van a utilizar; los docentes pueden definir la organización cotidiana de la enseñanza aun en aquellas materias que cuentan con un programa (hay que cumplir con ciertos objetivos generales, pero el docente elige el modo de hacerlo); la enseñanza religiosa se practica (o no) según el criterio de cada institución. En una palabra, es imposible encontrar dos muchachos holandeses que asistan a escuelas diferentes y que reciban la misma formación.

El modelo holandés aparece así como una radicalización del modelo belga: no hay distinción entre religiones reconocidas y no reconocidas ni se

intenta reducir el punto de vista humanista-laico a una única versión. Las diferencias no son, sin embargo, una simple cuestión de grado, ya que hay un punto en el que ambos modelos divergen significativamente: el estado holandés no reconoce el valor social de los diferentes cultos, sino que se limita a respetar las opciones de sus ciudadanos (entre las cuales se cuentan muchas preferencias de carácter religioso). Esto se ve claramente en el hecho de que las subvenciones escolares no son otorgadas de manera directa a las comunidades religiosas, sino a comisiones de padres que tienen la responsabilidad de elegir las autoridades y los docentes del establecimiento (MARTIN 1994b: 112).

Esta diferencia es importante porque vuelve impropio una objeción que se podría invocar para poner en duda la significación del caso belga. Un defensor de la laicidad a la francesa, en efecto, podría decir que si los belgas admiten que el estado reconozca diversas confesiones, esto se debe a que se trata de una sociedad profundamente marcada por los valores religiosos. No debemos olvidar que estamos hablando de un país donde el setenta por ciento de los habitantes se declara católico y donde los niveles de asistencia a las ceremonias religiosas son llamativamente altos (MARTIN 1994a: 35). El reconocimiento de diferentes cultos por parte del estado belga no reflejaría, por lo tanto, una actitud de respeto al pluralismo sino simplemente un muy bajo grado de secularización.

El caso holandés, sin embargo, revela que la mayor o menor proximidad con el modelo laicista no está necesariamente ligada a una mayor o menor influencia de lo religioso en la vida de los individuos. A diferencia de la sociedad belga, la sociedad holandesa se cuenta entre las más secularizadas del planeta. La mayoría absoluta de los holandeses se declara "sin religión" cada vez que la pregunta es formulada en las encuestas (MARTIN 1994b: 112). Se trata además del primer país democrático que ha legalizado el aborto, la comercialización de la droga y ciertas formas de eutanasia. Pese a esto, los holandeses han decidido avanzar en una dirección exactamente contraria a la que defiende la tradición laicista. Y no lo han hecho por razones que tengan que ver con la voluntad de Dios ni con los intereses del clero, sino con el único propósito de respetar la libertad de elección de los ciudadanos.

### *Alemania*

Desde que en el año 1919 fue aprobada la Constitución de Weimar, no existe en Alemania ninguna Iglesia de estado (*Staatskirche*) pero sí existen iglesias del pueblo (*Volkskirchen*), es decir, iglesias a las que históricamente han adherido —y siguen adhiriendo— los germanos. Este matiz puede parecer menor, pero en él se funda el particular *status* que tienen las confesiones religiosas en el país más poderoso de Europa.

En efecto, pese a que el estado alemán se declara desvinculado de toda confesión específica, el derecho público germano reconoce que los hombres no sólo aspiran a satisfacer sus necesidades materiales sino también a encontrar respuesta a sus interrogantes últimas. Y si bien estas respuestas no han de ser necesariamente proporcionadas por la religión, el hecho es que una parte significativa de la ciudadanía espera que provengan (al menos parcialmente) de ella. Sobre la base de este argumento las religiones son declaradas "corporaciones de derecho público" (*Körperschaften des öffentlichen Rechtes*), es decir, organizaciones que no sólo son oficialmente reconocidas por el estado sino que reciben de su parte un apoyo explícito.<sup>5</sup>

¿Qué significa en los hechos este reconocimiento? La respuesta a esta pregunta está lejos de ser simple ya que, además de las disposiciones aplicables en todo el país, existen las constituciones, leyes, acuerdos y concordatos propios de cada estado federado. Aquí, sin embargo, me concentraré en lo que es de aplicación en todo el territorio alemán, sin entrar en demasiadas cuestiones de detalle.

La principal consecuencia de este reconocimiento jurídico es el derecho acordado a las iglesias de recaudar impuestos con el apoyo del estado. Aproximadamente el diez por ciento del impuesto sobre los ingresos es destinado a este fin, siendo distribuido en función de la declaración de fe religiosa hecha por cada contribuyente.<sup>6</sup> A principios de los años noventa este mecanismo aseguraba un ingreso de unos ocho mil millones de dólares al año para cada una de las dos principales iglesias del país (la Evangélica y la Católica), a lo cual se sumaban las subvenciones para el mantenimiento y restauración de los edificios de culto, para la organización de actividades masivas y para el desarrollo de ciertas funciones consideradas de interés público tales como servicios médicos, educativos y sociales (OUÉDRAOGO 1994: 21).

Estos beneficios puramente económicos son el efecto más visible pero no el único importante del particular *status* jurídico que se asigna a las iglesias. Las grandes confesiones, en efecto, tienen múltiples oportunidades de participar en diferentes niveles de la vida pública. No voy a hacer aquí el catálogo completo de estas modalidades de participación, pero téngase en cuenta que las iglesias integran los organismos de control de los medios de comunicación, participan en la formación inicial y continua del personal de la policía y hasta disponen de una representación oficial ante el gobierno federal (CHAMPION 1993: 64). Como es fácil imaginar, esta lógica se traslada también al campo educativo: no solamente ocurre que los establecimientos religiosos reciben subvenciones del estado, sino que además se dictan cursos de religión en los propios establecimientos públicos. Por cierto, ningún docente puede ser obligado a dar estos cursos y los padres pueden solicitar que sus hijos sean eximidos de ellos (en algunos *Länder*

se organizan cursos de moral humanista como alternativa). Pero el hecho es que estos cursos existen, que son financiados por el estado y que están a cargo de un personal docente que es controlado directamente por las autoridades eclesiásticas.

Este régimen es, por supuesto, objeto de múltiples discusiones. Algunos afirman que todo el sistema funciona de manera discriminatoria hacia las religiones de implantación reciente, como la musulmana, que (inmigración mediante) cuenta con más de un millón y medio de fieles en el territorio alemán. Otros dicen que los mecanismos institucionales presionan para impedir que los ciudadanos se desvinculen de las iglesias, ya que toda decisión de poner fin a la contribución eclesiástica exige un acto administrativo que, como todos los actos administrativos, supone ciertas molestias. Otros argumentan que el hecho de pagar un salario a los ministros de culto burocratiza su función. Pero lo que casi no se escucha dentro de Alemania son voces que propongan una privatización de las convicciones religiosas al estilo laicista. La idea de que la fe no puede ser reducida a un simple gusto dispendioso parece estar profundamente enraizada en la cultura germana.

El caso alemán es así el más extremo de los tres que he discutido.<sup>7</sup> El estado no se limita a proteger a las iglesias en tanto organizaciones fundadas en el principio de libre asociación sino que les reconoce el carácter de personas de derecho público. Esto les permite recibir formas de apoyo de las que no se benefician las organizaciones puramente privadas. Con todo, es preciso recordar que en Alemania no existe religión de estado. Ciertamente no se trata de un país laico en ningún sentido del término pero sí se trata de un país en el que hay separación entre las iglesias y el estado. Los poderes públicos sostienen la actividad religiosa pero no se identifican con ella. Si mañana el ochenta por ciento de los alemanes decidiera abstenerse de pagar el impuesto eclesiástico, las iglesias recibirían un duro golpe que ningún miembro del gobierno podría atenuar. Lo mismo ocurriría si la mayor parte de los padres rechazara los cursos de religión en las escuelas. Si este sistema existe es, entonces, por la simple razón de que la mayoría de los alemanes continúa prefiriéndolo. El sistema jurídico hace posible que esa voluntad mayoritaria sea realizada, pero no por eso la reemplaza.<sup>8</sup>

### *Estados Unidos*

El examen de varios casos nacionales sugiere que la "solución francesa" tiene poco que ver con lo que ocurre a nivel europeo. Y lo mismo ocurre cuando dejamos de lado el viejo continente para atender a lo que sucede en otros países de tradición democrática. Los candidatos a este tipo de estudio son ciertamente numerosos pero, para no abusar de la paciencia del lector, me concentraré en

el caso de Estados Unidos. Este es un ejemplo particularmente interesante porque, al menos a primera vista, parece aproximarse significativamente al de Francia. Sin embargo, una observación más detallada muestra que la solución estadounidense tiene poco en común con lo que propone la tradición laicista.

Las relaciones entre el estado y las confesiones religiosas están regidas en Estados Unidos por el primer artículo de la célebre Primera Enmienda de la Constitución. Este texto incluye dos cláusulas relativas a la libertad religiosa que son usualmente llamadas la *Establishment Clause* y la *Free Exercise Clause*. La primera establece de modo explícito la separación entre el estado y las confesiones religiosas, prohibiendo que los poderes públicos favorezcan o auspicien el establecimiento de una religión específica. La segunda protege la libertad de los ciudadanos de elegir libremente su fe y de vivir en función de sus dictados.

Esta doble vertiente de la Primera Enmienda ha dado y sigue dando lugar a interminables discusiones entre políticos, juristas y simples ciudadanos. Por una parte parece claro que la primera cláusula establece una separación tajante entre el estado y las confesiones religiosas, prohibiéndole al primero toda acción que favorezca la instalación de alguna de estas últimas. Por otra parte, la segunda cláusula protege de modo igualmente explícito el derecho de cada ciudadano a vivir en función de sus convicciones religiosas. Pero el problema es que si el estado se mantiene fiel a esta última exigencia puede terminar envuelto en algunas formas de apoyo a la actividad religiosa.

Un problema típico en este sentido es el del financiamiento de la educación confesional. La primera cláusula parece prohibir este tipo de intervención, ya que evidentemente se trata de una forma de apoyo (al menos indirecto) a una o a varias confesiones religiosas. Es por eso que la jurisprudencia norteamericana ha aplicado tradicionalmente un principio muy similar al que se aplica en Francia: fondos públicos para la enseñanza pública, fondos privados para la enseñanza privada, incluyendo aquella que proporciona una formación religiosa (LAYCOCK 1992: 845). No obstante, las cosas se revelan más complicadas cuando se trata de aplicar este principio. Pensemos, por ejemplo, en los muchos millones de estadounidenses que quisieran dar una formación religiosa a sus hijos pero no tienen dinero para pagarla. ¿No estamos aquí ante una forma de discriminación entre convicciones igualmente respetables? Porque, como muchos han argumentado, mientras los no creyentes reciben sin condiciones la subvención que les permite educar a sus hijos tal como ellos quieren, los creyentes sólo pueden recibir este beneficio a condición de renunciar al tipo de educación que exige su religión. ¿No es esta una clara violación de la segunda cláusula?

Las prácticas jurídicas y políticas han oscilado significativamente en



función de la respuesta que se ha dado a esta pregunta. Intentar extraer un criterio claro de esta sucesión de decisiones es sencillamente imposible ya que, como los propios estadounidenses lo admiten, la jurisprudencia en este punto es contradictoria (REBELL 1989; 50). Pero hay al menos dos hechos que parecen claros y que quisiera resaltar.

El primer hecho es que aun las interpretaciones más restrictivas de la Primera Enmienda no han impedido una fuerte presencia de lo religioso en la enseñanza estadounidense. Por una parte, si bien muchas formas de subsidio directo a los institutos confesionales han sido excluidas, al mismo tiempo se han desarrollado muchas formas de subsidio indirecto. Las subvenciones a la construcción de locales de estudio, por ejemplo, están formalmente prohibidas en el caso de las escuelas y liceos confesionales, pero las subvenciones al transporte de los niños que asisten a esos institutos o a los libros que se utilizan en ellos son extremadamente frecuentes. Por otro lado, si bien el principio "fondos públicos para la enseñanza pública" tiene una gran influencia a todo nivel, la enseñanza pública no coincide exactamente con la enseñanza laica. Esta última afirmación sólo es explicable a la luz de un fenómeno típicamente estadounidense, a saber, la existencia de una "religión civil" de contornos poco nítidos pero de consecuencias prácticas nada desdeñables.

La fe en Dios, en efecto, forma parte inextricable de la imagen que los estadounidenses tienen de sí mismos. Esto conduce a una serie de prácticas públicas que serían sencillamente impensables en otros lugares. Hace algo más de dos años, por ejemplo, el entonces presidente George Bush decía en un discurso oficial que si bien *"ningún país puede pretender un lugar especial en el corazón de Dios, nosotros somos un pueblo mejor porque Él tiene un lugar especial en los nuestros"*.<sup>9</sup> Esta afirmación podría ser interpretada como una simple expresión de conservadurismo republicano, pero muchos datos indican que tal cosa sería un error. En los años setenta, en efecto, el presidente demócrata James Carter predicaba cada domingo en una escuela religiosa, tiempo durante el cual era protegido por agentes de seguridad obviamente pagados por los contribuyentes. Y hace muy poco tiempo el también demócrata y ultraprogresista Bill Clinton afirmaba públicamente: *"somos un pueblo de fe"*, al tiempo que agregaba que *"la religión contribuye a darle a nuestro pueblo ese carácter sin el cual la democracia no puede sobrevivir"*.<sup>10</sup>

Cualquiera de estas afirmaciones o actos realizados por un presidente en ejercicio hubiera provocado un escándalo en Francia o en Uruguay. Para los estadounidenses, en cambio, se trata de iniciativas que caen dentro de lo que es razonable esperar de su jefe de estado. Tampoco los escandaliza el hecho que cada sesión del Senado y de la Cámara de Representantes comience con una oración en la cual se invoca la ayuda de Dios, ni que lo mismo ocurra cada

vez que sesiona la Suprema Corte de Justicia. No por casualidad se trata del pueblo que lee en cada pieza de su papel moneda: *In God we trust*.

Esta presencia de un cristianismo difuso en la cultura estadounidense explica por qué la religión nunca ha sido verdaderamente expulsada de los establecimientos de la enseñanza pública. En muchos de ellos todavía se reza al comenzar la jornada, a pesar de que esta práctica es objeto de numerosos debates públicos. Del mismo modo, en las universidades financiadas por el estado existen capillas para los diferentes cultos, así como centros de estudiantes de inspiración religiosa que reciben múltiples subsidios. Nada de esto es suficiente, por supuesto, para quienes reclaman una estricta igualdad entre la enseñanza confesional y la no confesional, pero lo cierto es que estamos ante una situación muy diferente de la que existe en Francia o Uruguay.

El primer hecho a destacar es, entonces, que aun las interpretaciones más restrictivas de la Primera Enmienda no han anulado la presencia de lo religioso en la enseñanza estadounidense. El segundo hecho es que la discusión jurídica y la propia jurisprudencia tienden progresivamente a favorecer las interpretaciones que ponen el acento en la cláusula del libre ejercicio.

Los constitucionalistas estadounidenses, en efecto, parecen cada vez más dispuestos a admitir que el principal propósito de los autores de la Primera Enmienda no era reducir la esfera de influencia de la religión sobre la política (como era el caso de los legisladores franceses del siglo pasado) sino hacer exactamente lo contrario: proteger la libertad religiosa de cada ciudadano de las posibles intromisiones de los poderes públicos. A ojos de los "padres fundadores", la separación entre el estado y las confesiones religiosas era importante porque era una condición para la existencia de una efectiva libertad religiosa. No hay que olvidar que los Estados Unidos fueron creados por grupos de colonos que escapaban de la persecución religiosa y que buscaban nuevos espacios de libertad para poder vivir en función de sus convicciones (PERRY 1991, CARTER 1993).

Esta relectura de la Primera Enmienda hace que la *Free Exercise Clause* sea tomada cada vez más en serio por los jueces y los legisladores norteamericanos. Permítaseme mencionar tres casos judiciales célebres y un texto legal reciente para dar apoyo a esta afirmación.

El primer caso es *Wisconsin v. Yoder*,<sup>11</sup> un proceso concluido en 1972 en el que la Suprema Corte concedió a los miembros de la *Old Amish Order* (una comunidad menonita que se niega a incorporarse a la vida moderna) una reducción del período de escolarización obligatoria. Los miembros de la comunidad *Amish* entendían que el largo período de escolarización compulsiva, durante el cual sus hijos estaban en contacto con otros niños y eran ampliamente expuestos a las ideas y valores del mundo moderno, atentaba contra su estilo

de vida, contra sus creencias religiosas y contra la estabilidad de su comunidad. Basándose en esta argumentación, los padres exigían que sólo se obligara a sus hijos a asistir a la escuela el tiempo necesario para aprender a leer, a escribir y a dominar las técnicas básicas de la aritmética. La Corte falló en su favor porque entendió que: a) la práctica de la religión tal como los *Amish* la entienden exige la protección de sus condiciones de vida, y b) que esa forma de vida no pone en cuestión ningún derecho fundamental de los niños ni de los demás ciudadanos.

Algunos años más tarde, otro caso conmovió a la opinión estadounidense. Se trata del contencioso *Mozert v. Hawkings County Board of Education*,<sup>12</sup> ventilado entre 1983 y 1988. Este caso opuso a un grupo de familias pertenecientes a una iglesia protestante de orientación fundamentalista contra las autoridades educativas de un condado de Tennessee. Los padres, que enviaban sus hijos a diferentes escuelas públicas, protestaron contra el uso de un libro de lectura que incluía algunos textos que ellos consideraban ofensivos para su religión. Entre otras acusaciones menos serias, los padres alegaban que esos textos predicaban el relativismo moral, atacaban el rol tradicional de la mujer en el hogar e insinuaban que cualquier forma de creencia religiosa tenía el mismo valor que todas las otras. Los demandantes invocaron la *Free Exercise Clause* afirmando que su religión les exigía proteger a sus hijos contra este tipo de influencia: si las autoridades educativas declaraban obligatoria la lectura de esos textos, entonces ellos no podían practicar su religión tal como ellos mismos la entendían. Por eso solicitaban que sus hijos tuvieran el derecho de no participar en las horas de lectura mientras se trabajara con ese libro y proponían que siguieran una clase paralela en la biblioteca de la escuela.

Los padres finalmente perdieron el caso, pero eso sólo ocurrió tras casi cinco años de intenso litigio. El veredicto final estableció que la lectura obligatoria del libro podía mantenerse porque la simple exposición a esos textos no podía asimilarse—como los demandantes pretendían—a un caso de adoctrinamiento. Esta resolución, sin embargo, no ponía en duda lo bien fundado de la invocación a la cláusula de libre ejercicio. Al contrario, todos estaban de acuerdo en que esta invocación por parte de los demandantes era pertinente: la imposibilidad real de cumplir con un deber religioso a causa de una intervención injustificada del estado era reconocida explícitamente como *el* criterio que permite identificar una limitación a la libertad de culto (STOLZENBERG 1993: 601).

El tercer caso judicial<sup>13</sup> data de 1990 y tuvo como origen una legislación contra el consumo de drogas aprobada por el estado de Oregon en los años ochenta. Entre las sustancias prohibidas por esa norma se encontraba el *peyote*, un alucinógeno que se extrae de ciertos tipos de cactus y que es usado desde hace siglos como sustancia ritual por algunas tribus indígenas de Norteamérica. Los miembros de estas tribus no son consumidores de droga en el sentido

estricto de la expresión: no consumen *peyote* en cualquier momento ni lo hacen por pura satisfacción, sino exclusivamente en el marco de ciertas ceremonias rituales. Pero el hecho objetivo es que los indígenas consumen *peyote* y que el *peyote* estaba prohibido por la ley. De modo que el estado de Oregon empezó a perseguir a los indígenas.

La discusión que siguió a este episodio dividió nuevamente a la opinión pública. Muchos estadounidenses entendieron que, al prohibir el uso del *peyote*, la nueva legislación impedía a los indígenas practicar su religión tal como ellos la entienden. El estado actuaba de un modo perfectamente "laico" pero violaba en los hechos la libertad religiosa. Otros entendían que esta limitación era un costo inevitable de una decisión social perfectamente legítima, a saber, la decisión de protegerse contra los efectos del consumo de drogas. El debate llegó hasta la Suprema Corte, la cual falló, en una decisión sumamente controvertida, en favor del estado de Oregon: éste tenía potestades legítimas para decidir por sí mismo si el consumo de *peyote* era delito o no lo era dentro de su propio territorio. Pero el debate había sensibilizado a los políticos de Oregon y la ley estatal fue modificada en 1991: el uso sacramental del *peyote*, sometido a ciertos controles y restricciones, fue finalmente autorizado. Algunos memoriosos recordaron que un hecho similar había ocurrido en tiempos de la Ley Seca, cuando muchos estados autorizaron la utilización del vino en las misas católicas...

Este tipo de excepciones en favor de la libertad religiosa son muy frecuentes en la legislación y en la jurisprudencia estadounidenses: los testigos de Jehová están exentos de saludar la bandera en los actos oficiales, los espiritistas están autorizados a sacrificar animales según ritos que contravienen numerosas normas sanitarias, los protestantes fundamentalistas están eximidos de enviar a sus hijos a la escuela en la medida que sean capaces de asegurar una educación de buena calidad en el hogar. También hay, por cierto, casos que contradicen esta tendencia: una minoría indígena pierde un territorio que considera sagrado porque se va a construir una autopista, un hospital católico pierde una subvención porque se niega a enseñar técnicas de aborto, un maestro es sancionado porque su Biblia personal (que lee mientras los alumnos hacen ejercicios) está demasiado a la vista (BUCHANAN 1981, PERRY 1991, LAYCOCK 1992, CARTER 1993). No digo que la situación en Estados Unidos sea particularmente clara, pero sí digo que hay allí una gran sensibilidad hacia la libertad que tiene cada ciudadano de practicar su religión *en los términos que él la comprende*. Y digo también que esto conduce tendencialmente a una interpretación de la Primera Enmienda que refuerza la importancia de la cláusula del libre ejercicio.

Un último hecho que apoya esta afirmación es la aprobación, en noviembre de 1993, de la *Religious Freedom Restoration Act*, una ley que impone severas

restricciones a la intervención del estado en la vida religiosa de los ciudadanos. La nueva norma es una respuesta legislativa de alcance federal al problema planteado por la represión del consumo de *peyote*: los autores del texto afirman en la exposición de motivos que "una ley 'neutra' hacia la religión puede limitar el ejercicio religioso tan eficazmente como las leyes destinadas a interferir con él"<sup>14</sup> y establecen en consecuencia una serie de restricciones que tienen el propósito declarado de obligar a la Suprema Corte a modificar el punto de vista que defendió en aquel caso. Es interesante saber que esta nueva norma fue impulsada en el Congreso por un movimiento republicano-demócrata que recibió el apoyo de algunos de los políticos más influyentes del país. Y es interesante saber también que el texto recibió el 97 por ciento de los votos en el Senado y fue aprobado por aclamación en la Cámara de Representantes.

## En resumen...

Algunos autores siguen pensando que "*la instauración de la laicidad del estado es necesaria para constituir un estado moderno*" (BARBIER 1993: 77). Los casos que acabo de discutir someramente muestran que esta afirmación no resiste la menor confrontación con los hechos. La condición que hace posible la aparición del estado moderno no es la laicidad sino la separación entre el estado y las confesiones religiosas. La laicidad es sólo una versión particularmente extrema y poco difundida de esta separación. Pretender que la laicidad es una condición para la aparición del estado moderno debería llevarnos a afirmar que en el mundo hay sólo dos estados modernos: Francia y Uruguay.

## La laicidad en debate: discusiones en París, ¿repercusiones en Montevideo?

En noviembre de 1993, la prestigiosa revista parisina *Le Débat* (sobre la cual no pesa la menor sospecha de filiación religiosa) publicó un informe titulado: "Laicidad, intentos de redefinición". Al proponer este material, los miembros del equipo de redacción hacían una confesión que hubiera resultado escandalosa apenas unas décadas atrás: "*toda una serie de factores se han conjugado en el curso de los últimos años para hacer problemática la figura canónica de la laicidad a la francesa. Para empezar, hemos debido reconocer —a contrapelo*

del universalismo espontáneo de nuestra cultura política— que la versión francesa del principio de laicidad representa un caso muy particular en Europa".<sup>15</sup> Pocas páginas más adelante, una jurista afirmaba con preocupación: "en Francia más que en ninguna otra parte la religión es institucionalmente marginada, relegada a la esfera privada. Podemos ver una síntesis simbólica de este fenómeno en el hecho de que Francia es el único país de Europa en el que no hay ningún tipo de enseñanza religiosa en la escuela" (CHAMPION 1993: 70).

Por cierto, este tipo de reconocimiento no era completamente nuevo. Los franceses siempre supieron que su modelo de separación entre la Iglesia y el Estado tenía pocos equivalentes en el mundo. Pero lo que cambió radicalmente es el tono con el que se registra este hecho. Hace unas décadas, en efecto, el carácter excepcional de la "solución francesa" era reivindicado con orgullo. Francia era el más avanzado de los países democráticos y marcaba la ruta a los demás. Los europeos y los norteamericanos comprenderían algún día que estaban perdiendo algo importante al no "importar" el principio de laicidad. Hoy, en cambio, el tono se ha vuelto mucho más prudente: si todos los demás insisten en seguir una dirección distinta de la que uno ha elegido, es probable que el equivocado sea uno y no *todos* los demás. La excepcionalidad ya no es vista como una virtud sino como una fuente de preocupación. Este nuevo sentimiento fue enfáticamente expresado hace poco por un analista que se identifica claramente con la tradición laicista: "la legislación francesa en este tema es antigua, obsoleta e inadaptada. A estos efectos convendría preparar, mediante la concertación y teniendo en cuenta el contexto europeo, una gran ley sobre la libertad religiosa que responda a las necesidades y a los problemas actuales. [...] En lugar de soñar un poco ingenuamente con exportar su laicidad (¿pero cuál?) Francia podría así, manteniéndose fiel a su tradición laica, superar un lamentable retraso respecto de los demás países europeos" (BARBIER 1993: 87).

¿Cómo explicar este cambio de tono? Creo que hay dos factores que han tenido una influencia decisiva.

El primero es la desaparición del contexto político-cultural en el que la idea de laicidad fue creada y transformada en bandera de lucha. El viejo clericalismo francés simplemente ha dejado de existir, o al menos se ha vuelto insignificante. Nadie está proponiendo de manera mínimamente seria someter las decisiones públicas a los dictados de la religión. En ese sentido, la tradición laica empieza a ser víctima de su propia victoria: si sus exigencias parecen hoy desmedidas, eso se debe a que ya no tienen mucho que ver con el contexto que ella misma ha contribuido a crear.

El segundo factor es la creciente importancia que se otorga en las sociedades democráticas al respeto de la pluralidad cultural. Al menos hasta cierto punto, este fenómeno es un resultado de una experiencia histórica

reciente, a saber, la constitución dentro de numerosas sociedades contemporáneas de enormes minorías de inmigrantes cuyas pautas culturales tienen poco que ver con los valores predominantes. Téngase en cuenta que solamente en Francia viven actualmente unos tres millones de inmigrantes, de los cuales la inmensa mayoría son magrebinos de religión musulmana. La distancia entre estos inmigrantes y el francés medio es mucho mayor que la que existía entre ese mismo francés medio y los italianos o polacos que inmigraban unas décadas atrás.

La integración de estas grandes masas de inmigrantes, así como la adaptación de las instituciones y de la actividad cultural a un mundo cada vez más intercomunicado, plantea desafíos que no pueden ser resueltos por los métodos tradicionales. El viejo programa jacobino, que impone un abandono casi total de las identidades de origen (lengua, religión, vestimenta, costumbres) como condición para la integración política, resulta demasiado impositivo y autoritario para las sensibilidades de este fin de siglo. Lo importante para la sensibilidad contemporánea es que todos quienes viven en una sociedad democrática acepten respetar los principios que aseguran la igualdad de base de todos los ciudadanos. Más allá de ese límite, es perfectamente legítimo desarrollar políticas de integración que faciliten la comprensión y el intercambio entre los diferentes componentes de la sociedad, pero ya no parece tan legítimo imponer un abandono forzoso de toda particularidad. Y si esto es verdad para las minorías más o menos exóticas, ¿por qué no ha de serlo para las comunidades religiosas que nos resultan más familiares?

No todo el mundo comparte, por supuesto, este cambio de mentalidad, pero el hecho es que el cambio existe, como lo ha mostrado recientemente el episodio del *hidjab* o "pañuelo islámico". Este problema se desató en 1989, cuando un puñado de padres musulmanes residentes en Francia decidieron enviar sus hijas a la escuela con la cabeza cubierta con el gran *foulard* que, al menos según la interpretación más estricta, es impuesto por el Corán a toda mujer que haya alcanzado la pubertad. Ante tal iniciativa, muchos docentes, autoridades de la enseñanza y miembros de la clase política francesa reaccionaron diciendo que se trataba de un atentado contra la laicidad: el *hidjab* es un signo religioso ostentatorio y debe ser excluido de la escuela; además es el símbolo de la subordinación de la mujer por parte del islam.

El debate que se desató a partir de este conflicto todavía no ha terminado. El Consejo Constitucional francés no resolvió la cuestión, ya que estableció que tanto la aceptación como el rechazo del *foulard* eran decisiones que podían ser legítimamente adoptadas por las autoridades educativas. Estas últimas han oscilado entre una tolerancia de hecho y una política de rigor que ha dado resultados más bien catastróficos.<sup>16</sup> Lo que me importa destacar, sin embargo,

es la existencia misma del debate. Es probable que si este problema se hubiera desatado hace un par de décadas, jamás se hubiera convertido en un problema político de alcance nacional. El hecho de que un puñado de padres se viera obligado a ignorar ciertas exigencias de su religión para poder cumplir con el mandato de obligación escolar hubiera sido visto como un resultado normal (en el peor de los casos como un costo desdéniable) del buen funcionamiento de las instituciones republicanas. Hoy, en cambio, un episodio que involucra directamente a apenas unas decenas de personas está conmoviendo a la opinión pública francesa.<sup>17</sup>

¿Qué impacto ha tenido este tipo de episodio sobre el modo en que se percibe la propia noción de laicidad? Para responder a esta pregunta no me parece exagerado utilizar el adjetivo "enorme". Los franceses han vuelto a discutir sobre este concepto como no lo hacían desde los tiempos heroicos del siglo XIX. Pero, a diferencia de lo que ocurría en aquel entonces, los adversarios de la laicidad ya no son los defensores del clericalismo sino los defensores del pluralismo. Nada ilustra mejor este cambio de perspectiva que la convocatoria lanzada a mediados de los ochenta por la *Ligue de l'enseignement* a discutir públicamente la noción de laicidad y a darle un contenido más coherente con el contexto contemporáneo.

Para comprender cabalmente el significado de este episodio hay que saber que la *Ligue de l'enseignement* es la organización nacional de profesores que más activamente ha velado en Francia por el respeto de la laicidad. Los miembros de esta liga son los "laicos" por excelencia, aquellos que apoyaron la reforma escolar de Jules Ferry y aquellos que se han opuesto desde hace un siglo a todas las formas de clericalismo y a no pocas formas de religiosidad. Nadie en Francia puede presentar más credenciales de laicidad que la *Ligue de l'enseignement*. Y sin embargo, justamente las autoridades de esta organización, en una actitud que las enaltece, formularon una convocatoria a la discusión pública en la que se reconocía explícitamente que la laicidad estaba en problemas: o bien se la redefinía, o bien se corría el riesgo de convertirla en un concepto obsoleto.<sup>18</sup>

Como suele ocurrir con este tipo de discusión, casi diez años después de lanzada la convocatoria los miembros la Liga no han llegado a ninguna conclusión orgánica. Más aún, los dirigentes del movimiento descubrieron rápidamente que su voluntad revisionista no era acompañada por una parte importante de sus bases. Pero el hecho innegable es que en la Francia de hoy la laicidad es una idea en discusión. Las opiniones sobre el tema ya no se limitan a los gritos de guerra que predominaron durante un siglo: hay puntos de vista matizados, hay búsqueda de coincidencias, hay reconocimiento de que los defensores y los enemigos de la laicidad tienen, todos, una parte de verdad.



Resumir el modo en que este proceso ha avanzado supera largamente los límites de este artículo, pero al menos quisiera mencionar uno de sus principales resultados: la laicidad ha dejado de ser en Francia un concepto unívoco; hay al menos tres concepciones del ideal laicista que se enfrentan y a veces se superponen entre sí. El solo hecho de identificar estas tres concepciones es, me parece, una buena pista para comprender la naturaleza del debate.

## Tres concepciones en pugna

En primer lugar está la vieja concepción de la laicidad pura y dura, que entiende a la religión como una actitud irracional que sólo puede ser tolerada en la medida en que sea practicada entre cuatro paredes: las de una casa o las de un templo. Se trata de la "laicidad de combate" (BAUBÉROT 1990: 126), tradicionalmente utilizada como consigna por los enemigos de la religión. Esta concepción de la laicidad tiene un profundo arraigo histórico, pero en los últimos años ha estado sometida a una crítica extremadamente dura.

Para empezar, la laicidad de combate es acusada de no ser suficientemente neutra entre la religión y la no-religión. Los defensores de este punto de vista, en efecto, viven como una ofensa toda manifestación de fe religiosa, lo que implica una nueva forma de intolerancia. Pero, más radicalmente, muchos críticos acusan a esta concepción de haber ocupado ella misma el lugar que antes ocupaba la religión: a la visión religiosa del mundo, la laicidad de combate opondría una contrarreligión constituida por una doctrina moral específica —mezcla de kantismo y de jacobinismo republicano— y una concepción del mundo de fuerte inspiración positivista. El socialista Edgard Morin (uno de los principales portavoces de esta crítica) ha hablado así de una "religión cato-laica" fundada "sobre la trinidad providencial Razón-Ciencia-Progreso" (MORIN 1990; 38). Otros autores hablan de la laicidad como "religión civil" de la república (ROMAN 1991; 109-10) o más simplemente de "religión laica" (MEHL 1983; 159). Y todavía hay quienes presentan el fenómeno en términos históricos, afirmando que *"el proceso francés de laicización estuvo marcado por una transferencia de sacralidad de lo religioso a lo político"* (WILLAIME 1988; 42).

Todas estas críticas —provenientes en general de intelectuales destacados que no tienen ninguna filiación religiosa— han hecho que hoy prácticamente no existan figuras de relieve que defiendan la laicidad de combate. Sin embargo, sería un error creer que por esta sola razón esta concepción ha perdido su influencia. La laicidad de combate sigue formando parte del sentido común de buena parte de los docentes franceses y de una proporción respetable de la

ciudadanía (incluidos algunos políticos profesionales). Si es difícil encontrar figuras que la defiendan lúcidamente en un debate público, se la ve aparecer con mucha frecuencia cuando los medios de comunicación hacen entrevistas en la calle o a la entrada de los locales de estudio.<sup>19</sup>

La segunda concepción de la laicidad —también apoyada en nutridos antecedentes históricos— puede ser denominada “laicidad como abstención”. Los defensores de este punto de vista son frecuentemente anticlericales pero no por eso antirreligiosos. No tienen mayores dificultades en reconocer que alguien puede creer en Dios y al mismo tiempo ser un individuo racional y un ciudadano respetuoso de los principios de la democracia constitucional. Sin embargo, hacen hincapié en el lugar particular que ocupa la enseñanza en una sociedad democrática para defender una concepción de la laicidad exclusivamente aplicable a la vida educativa.

El sistema educativo no se limita a transmitir una serie de contenidos —dicen los defensores de este punto de vista— sino que además prepara a los miembros de las nuevas generaciones para incorporarse a la vida política. Ahora bien, el mejor modo de cumplir esta tarea no consiste en sumergirlos desde el principio en una serie de debates morales, políticos y religiosos, sino en crear un clima de serenidad que les permita incorporar los instrumentos que los harán capaces de participar más tarde en esas confrontaciones. Por lo tanto, cada vez que encontremos una diferencia de opinión doctrinal entre los ciudadanos respetuosos de los principios democráticos, el estado en tanto educador no debe intentar resolver el conflicto ni mucho menos tomar partido, sino que simplemente debe callarse. Por este camino la escuela se tornará (al menos en la medida en que esté en manos del estado) *“un espacio de neutralidad absoluta, al abrigo de todas las influencias exteriores: políticas, sociales y religiosas”* (PHILIPP 1990: 215).

Este era precisamente el punto de vista de los padres fundadores de la laicidad francesa, aun cuando más tarde haya sido abandonado en favor de la laicidad de combate.<sup>20</sup> Jules Ferry, por ejemplo, lo defendía expresamente en su célebre carta a los maestros del 27 de noviembre de 1883: *“Pregúntense si un padre de familia —digo bien: uno solo— que estuviera en la clase escuchándolos podría negar de buena fe el asentimiento a lo que les escuchara decir. Si es así, absténgase de decirlo; si no, hablen con ardor”*.<sup>21</sup> Y el maestro Francisque Sarcey, en un artículo publicado poco antes de esa fecha, decía: *“Veo que tengo en mi clase judíos, protestantes y católicos. No seré por lo tanto ni católico, ni protestante, ni judío ante ellos”*.<sup>22</sup>

Esta concepción de la laicidad se mantiene vigorosa y encuentra muchos defensores en Francia.<sup>23</sup> Sin embargo, una buena cantidad de argumentos que han sido dirigidos contra ella la han puesto relativamente a la defensiva. No

puedo en este artículo dar cuenta de esta discusión, pero quisiera mencionar una objeción a la que han sido particularmente sensibles muchos simpatizantes del ideal laicista.

Es verdad —dice esta objeción— que una de las principales funciones del sistema educativo consiste en preparar a los miembros de las nuevas generaciones para incorporarse a la vida política. Pero, al menos en una sociedad que ha optado por la democracia constitucional (esto es, un régimen fundado en el libre consentimiento y en la discusión pública) no es posible formar nuevos ciudadanos a menos que se les dé la oportunidad de convertirse en agentes morales bien constituidos. El ciudadano de una sociedad democrática debe ser capaz de evaluar situaciones más o menos complejas desde el punto de vista normativo, de identificar ciertas preferencias como las suyas y de ordenarlas en un esquema que sea a la vez coherente y consistente con sus convicciones de valor. Ahora bien, el problema consiste en que nadie llega espontáneamente a ponerse en esta situación: los miembros de las nuevas generaciones no llegarán a madurar moralmente a menos que podamos discutir con ellos sobre valores, presentarles ciertos modelos morales y despertar en ellos las motivaciones que los conducirán a sentirse responsables de sus propias decisiones.

Los padres de la laicidad eran ciertamente conscientes de este problema pero creían haberle encontrado una solución. Lo que hay que hacer, decía Jules Ferry hace más de un siglo, es evitar toda discusión relativa a los fundamentos de la moral para concentrarnos en la transmisión de *"esa buena y vieja moral que hemos recibido de nuestros padres y de nuestras madres, a la que todos nos honramos de obedecer en la vida diaria sin tomarnos el trabajo de discutir sus bases filosóficas"*<sup>24</sup>

Esta respuesta, sin embargo, ya no nos parece satisfactoria. Tal vez haya existido hace siglos algo así como una moral consensual, compartida por todos los miembros de la sociedad, pero es claro que nada semejante existe en las complejas sociedades contemporáneas. Ciertamente hay algunos valores de base (como el respeto de los derechos humanos) en torno a los cuales parece haber cierto consenso al menos en el seno de las sociedades democráticas, pero en muchos otros temas cruciales existen desacuerdos profundos y sumamente estables. ¿Debemos enseñar a los niños los valores de la contracción al trabajo y del respeto a los mayores, o debemos más bien considerar esas exigencias como vestigios de una moral anticuada y represora? ¿Debemos despertar en los niños el sentido del deber y de la responsabilidad o bien debemos incitarlos a seguir sus inclinaciones? ¿Debemos apostar a la disciplina o a la espontaneidad? Y más difícil aún: ¿qué imagen debemos darles acerca del papel de la mujer en la sociedad? ¿Qué valores proponerles como orientación para su vida sexual? ¿Debemos hablar de Dios para justificar la importancia del deber moral?

Es un hecho que los miembros de una sociedad democrática no conseguirán ponerse de acuerdo sobre estos problemas, aun cuando todos adhieran con el mismo entusiasmo a los principios de base que la sostienen. Los defensores de la laicidad como abstención quedan por lo tanto enfrentados a un dilema de hierro: o bien aplican sistemáticamente su principio (y en ese caso la escuela funcionará como un obstáculo a la maduración moral de los individuos, ya que toda discusión sobre valores se tornará imposible), o bien entran en contradicción con sus propias ideas y optan por un conjunto de valores que serán obligatoriamente transmitidos aun en el caso de que sean controvertidos. Ninguna de estas dos soluciones es evidentemente muy atractiva. La primera conduciría a instalar un vacío moral justamente en la institución que se ocupa de la formación sistemática de las nuevas generaciones. Esta es precisamente la acusación que el célebre filósofo Paul Ricoeur lanzara contra la educación francesa: *"La escuela es un ámbito de total neutralización de las convicciones. No debemos entonces sorprendernos de encontrar como resultado una sociedad sin convicción, sin dinamismo propio, que va a pedirle todo al estado..."* (RICOEUR 1991: 18). La segunda conduciría a una violación flagrante de la laicidad en nombre de la laicidad, lo que parece simplemente un contrasentido.

Precisamente como respuesta a este tipo de dificultad, algunos dirigentes del movimiento laicista lanzaron a fines de los años ochenta la ya mencionada convocatoria a pensar una "nueva laicidad", una "laicidad plural", una "laicidad abierta" o "ecuménica" (OGNIER 1993: 204-216). La idea, apoyada por algunos de los principales responsables de la *Ligue de l'enseignement* era la de "laicizar la laicidad", es decir, despojarla de todo contenido antirreligioso y de todo compromiso con una escala de valores que excluya otras opiniones igualmente razonables (GEFFRÉ 1990: 158). La laicidad se volvería así más dialogante, más tolerante, más capaz de incorporar la diferencia. Esto sería de especial aplicación al caso de la religión, aun cuando tal cosa no implique el olvido de la separación entre lo secular y lo religioso. Como afirmaba recientemente uno de los defensores de este punto de vista, *"el estado que ya no necesita luchar contra la religión para afirmarse acepta cómodamente su presencia y su acción en la sociedad"* (BARBIER 1993: 83).

Los defensores de esta propuesta, sin embargo, han recibido hasta ahora muchas más críticas que apoyos. Por un lado, los defensores de las concepciones más tradicionales los acusan de claudicar ante sus enemigos históricos. Por otro lado, los críticos de la laicidad los acusan de pretender utilizar esa palabra para hacer referencia justamente a aquello que siempre se reivindicó *contra* el laicismo. El problema de este uso de la palabra no es entonces que esté vacío de contenido o que exprese una idea insostenible, sino que se aleja demasiado de lo que unos y otros siempre han entendido por "laicidad".

## La laicidad como práctica: pragmatismo francés, radicalismo uruguayo

Numerosos datos sugieren entonces que la laicidad se ha convertido en un concepto en discusión aun entre sus propios creadores. Los franceses han tomado nota de la excepcionalidad de la solución que eligieron y empiezan a preguntarse seriamente por qué los demás no siguieron su camino. También parecen desarrollar una mayor sensibilidad hacia la pluralidad de culturas y de convicciones, lo que los lleva a preguntarse si su práctica institucional no debe ser modificada.

Lo más curioso del caso, sin embargo, es que esa práctica de la laicidad que los franceses empiezan a discutir es en realidad mucho menos rigurosa que nuestra propia práctica. Los franceses han elegido en los papeles la "separación brutal" entre las iglesias y el estado (WILLAIME 1990; 142) pero han aplicado esta decisión de manera pragmática y relativamente prudente. En materia de laicidad (y perdón por usar esta expresión en semejante contexto) los uruguayos hemos resultado ser más papistas que el Papa.

Imagine el lector, en efecto, que está viajando por Francia y decide conocer Estrasburgo. Supongamos que empieza a recorrer las calles de esa hermosa ciudad y que, por pura curiosidad, entra en una escuela pública. Si usted es uruguayo, seguramente se va a llevar un gran susto: en las paredes de esa escuela pública hay crucifijos y entre los anuncios colocados en las carteleras aparecen los horarios de los cursos de religión. ¡Y usted está en Francia, la patria de la laicidad!

Si usted se toma el trabajo de averiguar la causa de esta anomalía, rápidamente escuchará la explicación siguiente: Estrasburgo queda en Alsacia, es decir, en una región fronteriza que perteneció durante largo tiempo al estado alemán. Esa era justamente la situación cuando se aprobó la ley de 1905 que excluyó los símbolos religiosos y los cursos de religión de las escuelas francesas. Pero cuando tras la Primera Guerra Mundial la Alsacia fue nuevamente asimilada a Francia, los alsacianos manifestaron su voluntad de mantener la situación precedente y este reclamo fue respetado por el gobierno francés. Desde entonces, tanto en Alsacia como en Mosela existe un régimen particular llamado "de concordato": hay escuelas públicas confesionales (aunque los padres pueden solicitar que sus hijos sean eximidos de los cursos de religión) y el estado paga directamente el sueldo de los sacerdotes y pastores (BAUBÉROT 1994: 69ss).

Las excepciones de tipo territorial no se limitan a este caso. En los llamados "departamentos de ultramar" (que es la expresión elíptica que usan los

franceses para referirse a las colonias que les quedan) las situaciones de este tipo se multiplican. La Guyana francesa, por ejemplo, está regida por una ordenanza del año 1828 que obliga al estado metropolitano a pagar un salario a los sacerdotes católicos. En otros casos (Polinesia francesa, Nueva Caledonia, Saint-Pierre-et-Miquelon) se aplica un decreto de 1939 que pone bajo tutela del estado las misiones religiosas y protege sus bienes inmobiliarios. También en Comores y Mayotte existe un régimen especial que no puedo detallar aquí (POULAT 1990: 111).

Por cierto, si las excepciones se limitaran principalmente a lo que ocurre en algunas islas exóticas, la fidelidad de los franceses al principio de laicidad no merecería mayor reproche. Pero el hecho es que las excepciones no terminan aquí. Aun en el territorio metropolitano rige una serie de leyes (y una serie de prácticas no respaldadas por textos legales) que muestran que los franceses son mucho más radicales a la hora de defender conceptualmente el principio de laicidad que a la hora de aplicarlo. A diferentes niveles descubrimos que la aplicación de la "ausencia de reconocimiento" ha sido siempre más flexible que la propia idea. Francia es un país mucho más tolerante hacia la diversidad religiosa de lo que aparenta serlo a primera vista.

Permítaseme mencionar en primer lugar la más influyente de esas leyes. Se trata de la ley Debré de 1959 (completada por la ley Guerneur de 1977), que establece un régimen de contratos similar a (aunque más complejo que) nuestro régimen de habilitación. Esta ley ofrece cuatro alternativas a los responsables de los institutos privados. Uno es el funcionamiento libre, que implica una situación similar a la de nuestros establecimientos no habilitados. Otro es la integración total, que supone una autodisolución en tanto empresa privada para integrarse al sistema público. Y luego existen dos modalidades de "contrato" que son similares a nuestro régimen de habilitación, *pero con la diferencia de que existe una importante contrapartida económica*.

El "contrato simple" implica que los responsables de la escuela siguen siendo los empleadores de sus docentes (lo que asegura mayor libertad de reclutamiento y de despido) pero se limitan a contratar personas que cuenten con un diploma reconocido por el estado. En tal caso, las autoridades públicas se hacen cargo de la totalidad de los sueldos y de la mitad de las cargas patronales. El "contrato de asociación", por su parte, implica un control mucho más directo por parte de las autoridades públicas: el empleador del personal docente es ahora el estado, que se reserva también el derecho de realizar inspecciones para controlar la marcha de los cursos. Como contrapartida, la totalidad de los sueldos y de las cargas sociales, así como una buena parte de los gastos de funcionamiento, son asumidas por el estado. Las escuelas que aceptan el "contrato de asociación" no pueden discriminar el ingreso según fe

religiosa y deben respetar la libertad de conciencia, pero pueden dar cursos de religión (SAINCLAIR 1981: 586).

La sola existencia de esta ley alcanza para afirmar que la aplicación de la laicidad en Francia es algo muy diferente de la aplicación de la laicidad en Uruguay. Pero hay además muchas otras normas que confirman y profundizan esta impresión. La ley Falloux, por ejemplo, permite que las autoridades públicas locales subvencionen las escuelas privadas hasta en un diez por ciento de su presupuesto. Esta ley data de 1850 pero no fue derogada cuando la separación de 1905. Más aún, en 1919 se agregaron otras posibilidades de subvención condicionadas a que se haga determinado uso del dinero (BAUBÉROT 1994: 66).<sup>25</sup> A esto se suma el hecho de que muchos institutos de enseñanza ocupan edificios que (al igual que todas iglesias y catedrales que existían en la época) fueron expropiados en 1905. Esto obliga al estado, como propietario legal, a hacerse cargo de los gastos de conservación y de mantenimiento. Desde 1930, además, la ley autoriza la destinación de terrenos públicos a la construcción de escuelas privadas o templos, y desde 1961 es posible realizar préstamos públicos y subvencionar parcialmente la construcción de este tipo de edificios (MESSNER 1993: 91).

El resultado de esta superposición de leyes es que el noventa por ciento de las escuelas privadas francesas (la gran mayoría de las cuales son católicas) reciben un importante apoyo económico del estado, sea a nivel local (departamentos, comunas) o a nivel nacional (FOWLER 1987). A esto se suman muchas otras medidas que, indirectamente, favorecen la educación religiosa. Por ejemplo, la ley francesa obliga al estado a aceptar (y a pagar) la presencia de capellanes en hospitales, cárceles y cuarteles, ya que se entiende que quienes se encuentran en esos lugares no están en condiciones de salir de ellos para cumplir con los deberes de su religión. Esta disposición se aplica también a los liceos públicos, aunque no a las escuelas (BAUBÉROT 1994: 64).

Estas evidentes "violaciones" del principio de laicidad no se reducen a la vida educativa. Desde hace décadas, por ejemplo, la ley obliga a la radio y a la televisión oficiales a reservar espacios para emisiones religiosas a las que acceden representantes del catolicismo, el protestantismo, el judaísmo y el islam. Estas cuatro religiones están representadas en dos consejos consultivos sostenidos por el estado: el Comité Nacional de Ética (creado en 1983) y el Comité Nacional del Sida (creado en 1989). Además, desde 1978 las cajas de pensión y los seguros de salud que brindan cobertura social a los religiosos son regularmente subvencionadas por el estado. También en materia impositiva hay muchas disposiciones que contemplan el fenómeno religioso: la propia ley de 1905 liberaba a las asociaciones culturales del pago de impuestos territoriales, así como de las tasas ligadas al uso de edificios. Una ley de 1959 exonera de

toda carga los legados que se realicen en favor de organizaciones religiosas. Por último, desde 1987 los franceses pueden deducir una parte de sus impuestos para destinarla al apoyo de organizaciones religiosas (MESSNER 1993; 91-92).

Todo esto muestra que la aplicación del principio de laicidad es en Francia mucho más pragmática que la idea misma. La ley de 1905, siempre vigente, dice claramente que *"la República no reconoce, no retribuye ni subvenciona ningún culto"*. Este principio ha recibido más tarde rango constitucional. Sin embargo, la práctica real del estado francés se aleja significativamente de lo que estas palabras sugieren. Las religiones después de todo existen, incluso a ojos del estado. Es el propio respeto de la libertad de elección de los ciudadanos el que lo obliga a aceptar esta conclusión.

## Final

En este artículo no he hecho más que presentar hechos. Hechos que deberían llevarnos a reflexionar sobre nuestras propias prácticas y opciones doctrinales. No voy a terminar, por lo tanto, haciendo grandes elaboraciones teóricas, sino presentando algunas conclusiones relativamente simples pero a mi juicio ineludibles.

La primera conclusión es que, cuando tuvimos que elegir una modalidad de separación entre el estado y las confesiones religiosas, los uruguayos elegimos una solución particularmente radical ("brutal", según las palabras de Willaime ya citadas) y claramente marginal en el mundo democrático.

La segunda conclusión es que, cuando tuvimos que aplicar esa solución, lo hicimos tal vez con coherencia pero ciertamente con una intransigencia que ni siquiera encontramos en los padres de la idea.

La tercera conclusión es que los uruguayos seguimos sin discutir ese modelo, pese a que sus propios autores lo están sometiendo a revisión.

Creo que todo esto debería llevarnos a reflexionar sobre nuestras opciones normativas y nuestras prácticas institucionales. Hay razones de principio que deberían llevarnos a hacerlo (particularmente el respeto de la libertad de elección) pero creo que hay también razones de eficiencia. Aquí no puedo desarrollar esta idea, pero espero poder hacerlo en otra oportunidad.



## Bibliografía

- BARBIER, M. 1993: "Esquisse d'une théorie de la laïcité", en *Le Débat* 77, pp. 73-87.
- BAUBÉROT, J. 1985: *Le retour des Huguenots*, París & Ginebra, Cerf & Labor et Fides.
- 1990: "En 1990, la laïcité pour une confession minoritaire: le protestantisme", en H. Bost (ed.): *Genèse et enjeux de la laïcité*, Ginebra, Labor et Fides, pp. 117-29.
- 1994: "La France, «République laïque»", en J. Baubérot (ed.): *Religions et laïcité dans l'Europe des Douze*, París, Syros, 1994, pp. 57-72.
- BUCHANAN, G. S. 1981: "Accommodation of Religion in the Public Schools: a Plea for Careful Balancing of Competing Constitutional Values", en *UCLA Law Review* 28/5, pp. 1000-1048.
- CARTER, S. 1993: *The Culture of Disbelief: how American Law and Politics Trivialize Religious Devotion*, Nueva York, BasicBooks.
- CHAMPION, F. 1993: "Entre laïcisation et sécularisation. Des rapports Eglise-Etat dans l'Europe communautaire", en *Le Débat* 77, pp. 46-72.
- COQ, G. 1993: *Démocratie, Religion, Education*, París, Mame.
- DEBRAY, R. 1990: "La laïcité: une exception française", en H. Bost (ed.): *Genèse et enjeux de la laïcité*, Ginebra, Labor et Fides, pp. 199-206.
- ELMORE, R. F. 1990: "Choice as an Instrument of Public Policy: Evidence from Education and Health Care", en W. H. Clune & J. F. Witte (eds.): *Choice and Control in American Education*, vol. 1, Londres & Nueva York, The Falmer Press, pp. 285-317.
- FOWLER, F. 1987: "The French Experience With Aid to Private Schools", en *Phi Delta Kappan* 68/5, pp. 356-359.
- GAUTHIER, G. (ed.) 1987: *La laïcité en miroir*, París, Edilig.
- GAUTHIER, G. & NICOLET, C. 1987: *La laïcité en mémoire*, París, Edilig.
- GEFFRÉ, C. 1990: "Laïcité, liberté religieuse et pluralisme religieux", en H. Bost (ed.): *Genèse et enjeux de la laïcité*, Ginebra, Labor et Fides, pp. 151-163.
- JAMES, E. 1986: "Public Subsidies for Private and Public Education: The Dutch Case", en Daniel C. Levy (ed.): *Private Education. Studies in Choice & Public Policy*, Nueva York & Oxford, Oxford University Press, pp. 113-137.
- JAUME, L. 1989: *Le discours jacobin et la démocratie*, París, Fayard.
- JULIA, D. 1990: "La République, l'Eglise et l'immigration. La laïcité dans l'histoire", en *Le Débat* 58, pp. 34-37.
- KWASCHIN, J. 1989: "Foulard: l'habit fait-il le moine?", en *La Revue Nouvelle* 45/212, pp. 101-02.
- LAYCOCK, D. 1992: "Summary and Synthesis: The Crisis in Religious Liberty", en *George Washington Law Review* 60/3, pp. 841-856.
- LE GOFF, J. 1990: "Derrière le foulard, l'histoire", en *Le Débat* 58, pp. 21-33.

- LEVEAU, R. & ZGHAL, A. 1989: "Islam et laïcité en France", en *Etudes* 370/5, pp. 679-688.
- LEVINSON, S. 1992: "Religious Language and the Public Square", en *Harvard Law Review* 105/8, pp. 2061-2079.
- MARTIN, J. 1994a: "La Belgique: de l'affrontement laïques-confessionnels au pluralisme institutionnel", en J. Baubérot (ed.): *Religions et laïcité dans l'Europe des Douze*, Paris, Syros, 1994, pp. 29-40.
- 1994b: "Courants religieux et humanisme aux Pays-Bas", en J. Baubérot (ed.): *Religions et laïcité dans l'Europe des Douze*, Paris, Syros, 1994, pp. 105-116.
- MEHL, R. 1983: "La notion française de laïcité et son évolution", *Parole et Société* 91/3-4, pp. 158-72.
- MESSNER, F. 1993: "Laïcité imaginée et laïcité juridique", en *Le Débat* 77, pp. 88-94.
- MORIN, E. 1990: "Le trou noir de la laïcité", en *Le Débat* 58, pp. 38-41.
- NICOLET, C. 1987: "Laïcité institutionnelle et laïcité intérieure", en G. Gauthier (ed.): *La laïcité en miroir*, Paris, Edilig, pp. 11-22.
- OCDE 1993: *Reviews of National Policies for Education. Belgium*, Paris, OECD.
- OGNIER, P. 1993a: "Ancienne ou nouvelle laïcité? Après dix ans de débats", en *Esprit* 194, pp. 202-220.
- 1993b: "La laïcité des fondateurs de l'école républicaine et sa dimension morale", en *Etudes* 3785, pp. 601-08.
- OUÉDRAOGO, J. 1994: "Eglises et Etat en Allemagne: la difficile laïcisation d'une société sécularisée", en J. Baubérot (ed.): *Religions et laïcité dans l'Europe des Douze*, Paris, Syros, 1994, pp. 15-28.
- PERRY, M. J. 1991: *Love and Power. The Role of Religion and Morality in American Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- PHILIPP, M. 1990: "Une laïcité bien entendue", en *Education et pédagogies* 7, pp. 203-24.
- POULAT, E. 1990: "En 1990, la laïcité pour une confession majoritaire: le catholicisme", en H. Bost (ed.): *Genèse et enjeux de la laïcité*, Ginebra, Labor et Fides, pp. 107-116.
- PROST, A. 1968: *L'enseignement en France 1800-1967*, Paris, Armand Colin.
- REBELL, M. 1989: "Values Inculcation and the Schools: The Need for a New *Pierce* Compromise", en N. E. Devins (ed.): *Public Values, Private Schools*, Londres & Nueva York, The Falmer Press, pp. 37-62.
- RICOEUR, P. 1991: "Justice et marché. Entretien entre Michel Rocard et Paul Ricoeur", en *Esprit* 168, pp. 5-22.
- ROBERT, J. 1990: "La notion juridique de laïcité et sa valeur constitutionnelle", en H. Bost (ed.): *Genèse et enjeux de la laïcité*, Ginebra, Labor et Fides, pp. 89-100.
- ROMAN, J. 1990: "Autour de la laïcité", en *Esprit* 166, pp. 148-52.
- SAINCLAIR, J. 1981: "Dépasser la querelle scolaire", en *Etudes* 355/6, pp. 581-600.
- STOLZENBERG, N. 1993: "'He Drew a Cercle That Shut Me Out': Assimilation, Indoctrination,

and the Paradox of a Liberal Education", en *Harvard Law Review* 106/3, pp. 582-667.

WEBER, W. 1962: *Die Deutschen Konkordate und Kirchenverträge der Gegenwart*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.

WILLAIME, J. P. 1988: "La laïcité à la française", en *Lumière et vie* 37/190, pp. 41-51.

— 1990: "Etat, religion et éducation", en J. P. Willaime (ed.): *Univers scolaires et religions*. París, Les Editions du Cerf.

## Resumen

*El artículo se propone mostrar tres cosas. Primero, que —lejos de ser la solución "natural" al problema de la separación entre el estado y las confesiones religiosas—, la laicidad es una excepción en el mundo democrático. Segundo, que los uruguayos hemos aplicado este concepto con mucho más vigor e inflexibilidad que sus propios creadores. Tercero, que mientras en Uruguay la laicidad ha pasado a ser un dogma casi indiscutible, en Francia, su país de origen, es un concepto discutido y en mutación. Para sustentar estas tres afirmaciones, el autor sistematiza información referente al modo en que se ha trazado el límite entre el estado y las confesiones religiosas en Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Holanda.*

## Notas

- <sup>1</sup> Para ser exactos, la laicización del estado francés *empezó* por la laicización de la enseñanza. El proceso se inicia con las leyes de Jules Ferry de 1881 y 1882, aplicables exclusivamente al sistema educativo. Luego, en el año 1884, se extiende al derecho civil (leyes de matrimonio y de divorcio). La separación total es aprobada en el año 1905, al cabo de una evolución que generaliza pero que también radicaliza el impulso iniciado veinte años antes. Sobre esta evolución ver PROST 1968.
- <sup>2</sup> Para una caracterización histórico-conceptual del jacobinismo francés, ver JAUME 1989.
- <sup>3</sup> El reconocimiento oficial de una religión implica una protección especial que le es otorgada en función de su "utilidad social". Esta protección implica, entre otros beneficios, el pago por parte del estado de un salario de subsistencia a los ministros de cada culto (sacerdotes, pastores, etc.), la subvención pública de los déficit generados por el ejercicio del culto, la presencia de personal religioso en hospitales, prisiones, aeropuertos y cuarteles, el derecho a un cierto tiempo de emisión en la radio y la televisión etc. (MARTIN 1994: 33). La Constitución de 1831 sólo reconocía los cultos católico y protestante. A ellos se agregaron sucesivamente los cultos anglicano (1835), judío (1870), islámico (1974) y ortodoxo-griego (1985).
- <sup>4</sup> Existe un pequeño número de escuelas privadas "puras" que atiende a un porcentaje insignificante del alumnado.

- <sup>5</sup> Esta fórmula figuró por primera vez en el artículo 137 de la constitución de Weimar y es recogida en el artículo 140 de la actual versión de la Ley Fundamental (texto de 1949, revisado en ocasión de la reunificación de junio 1993).
- <sup>6</sup> La gran mayoría de los alemanes se declara adepto a una religión en el momento de completar su declaración de ingresos. Téngase en cuenta que luego de la reunificación, que aumentó significativamente la proporción de ciudadanos sin religión, tres de cada cuatro alemanes siguen pagando el impuesto eclesiástico.
- <sup>7</sup> Esto se debe en buena medida a razones históricas que no puedo analizar aquí.
- <sup>8</sup> Para una descripción detallada de lo esencial de este aparato jurídico ver WEBER 1962.
- <sup>9</sup> Discurso realizado en la reunión de la asociación *National Religious Broadcasters*, que agrupa a los responsables de las radios y canales de televisión de orientación cristiana (Citado por LEVINSON 1992: 2062).
- <sup>10</sup> "Remarks by the President at Signing Ceremony for the Religious Freedom Restoration Act", The White House, Office of the Press Secretary, 16 Nov 93 13:53:11 UT.
- <sup>11</sup> 406 U.S. 205.
- <sup>12</sup> 484 U.S. 1066.
- <sup>13</sup> *Employment Div. v. Smith*, 494 US 872.
- <sup>14</sup> S. 578, 2, a, 2.
- <sup>15</sup> Texto de introducción al *dossier* mencionado en *Le Débat* n° 77, noviembre-diciembre 1993, p. 45.
- <sup>16</sup> A mediados de 1994, el ministro francés de la educación, François Bayrou, emitió una declaración contraria al uso del *hidjab* aunque dejó la decisión final en manos de cada director de establecimiento. Varios de éstos aplicaron la resolución a la letra, lo que generó la expulsión de algunas decenas de alumnas. El principal resultado de esta política fue que el *foulard* se convirtió en una bandera de lucha para los integristas musulmanes, quienes rápidamente encontraron la manera de radicalizar el conflicto: a fines de octubre, varias de las muchachas expulsadas iniciaban una huelga de hambre en medio de un clima de tensión y de acusaciones mutuas.
- <sup>17</sup> Ver sobre este punto KWASCHIN 1989, LEVEAU & ZGHAL 1989, JULIA 1990, LE GOFF 1990, MORIN 1990, ROMAN 1990.
- <sup>18</sup> Un testimonio apasionante del debate que siguió a esta convocatoria son dos libros publicados por la editorial de la *Ligue* bajo la dirección de Guy Gauthier: *Laïcité en miroir* y *Laïcité en mémoire* (ver bibliografía).
- <sup>19</sup> Pese a esta "supervivencia difusa", es importante señalar que la laicidad de combate también ha sufrido duras derrotas políticas. La más importante ocurrió en 1984, cuando el primer gobierno de François Mitterrand intentó crear un "Servicio Público Unificado y Laico de Educación Nacional" que suponía la estatización de todas las escuelas. La iniciativa, que implicaba eliminar la religión de todo el sistema educativo francés, generó las más grandes movilizaciones callejeras que conoció Francia desde mayo del 68, al tiempo que todas las encuestas revelaban niveles de rechazo del orden del sesenta y el setenta por ciento (OGNIER 1993b). Esta cifra

superaba largamente la cantidad de padres que se reconocen como creyentes y aun la cantidad de quienes envían sus hijos a colegios privados. Como señalaba años después un especialista del tema, *"el hecho de que el conflicto de 1984 haya sido percibido desde el lado laico según el esquema tradicional 'escuela pública = escuela de la libertad' explica en parte el fracaso del campo laico: la defensa de la libertad había cambiado de bando, al percibirse socialmente como defensa de la libertad de elegir la escuela a la que se desea enviar los niños"* (WILLAIME 1990; 146).

<sup>20</sup> Sobre esta evolución ver PROST 1968; 206ss.

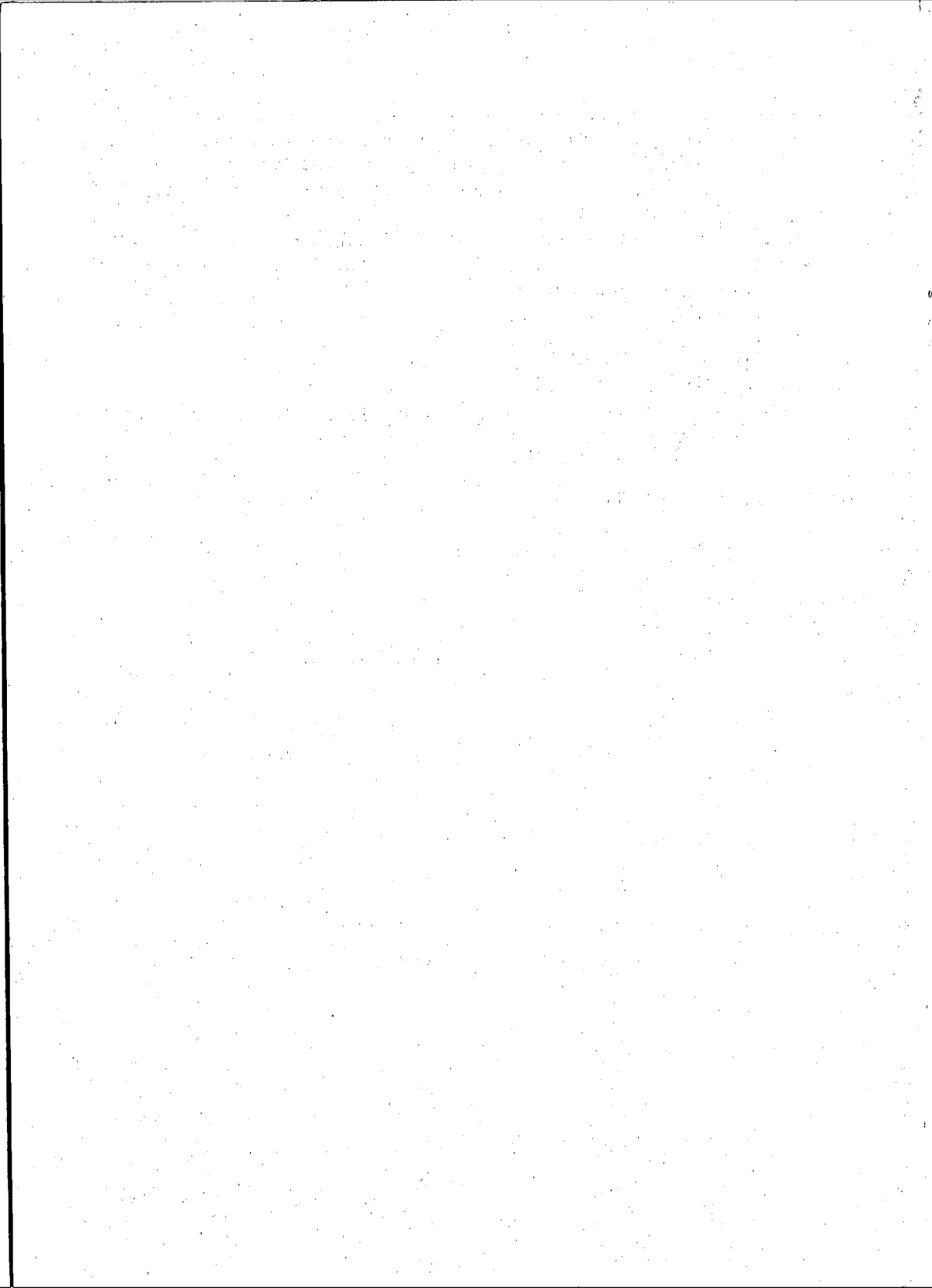
<sup>21</sup> Citado por PROST 1968; 202.

<sup>22</sup> Citado por PROST 1968; 186.

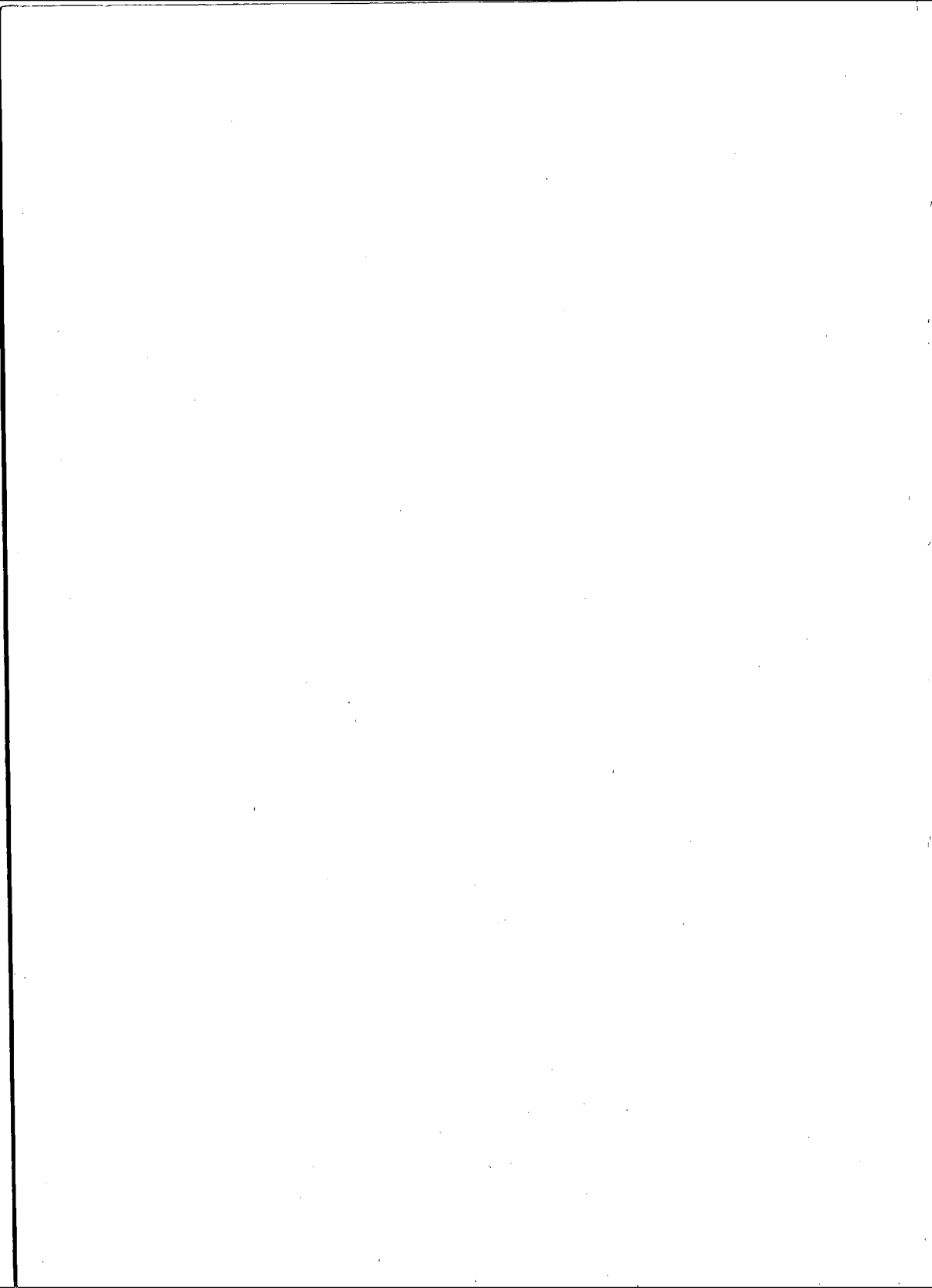
<sup>23</sup> Para una defensa reciente de este punto de vista ver COO 1993.

<sup>24</sup> Citado por COO 1993: 42.

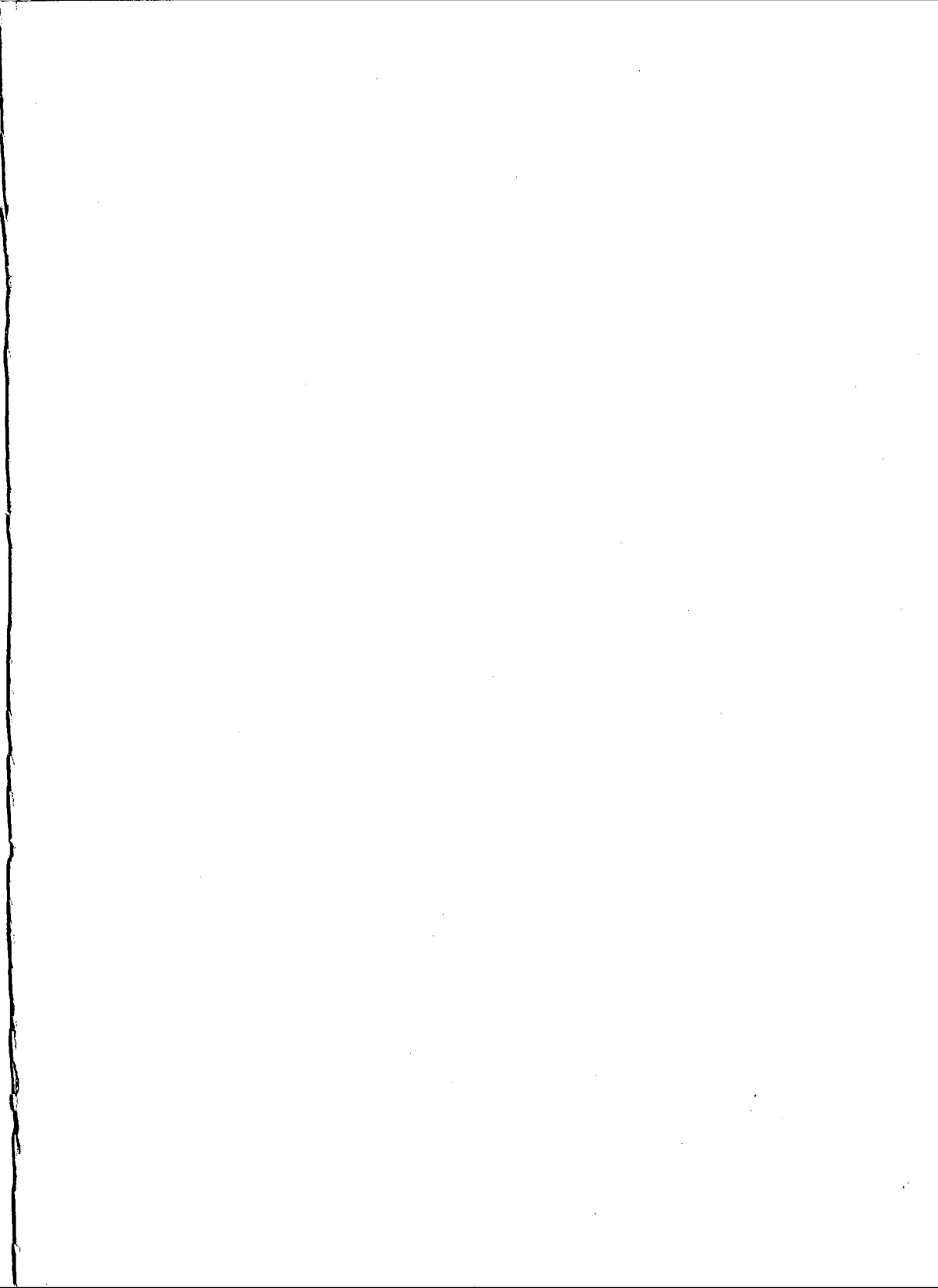
<sup>25</sup> A fines de 1993, el gobierno de Edouard Balladur intentó aumentar la barra del diez por ciento pero fracasó ante la oposición frontal de los defensores del laicismo.

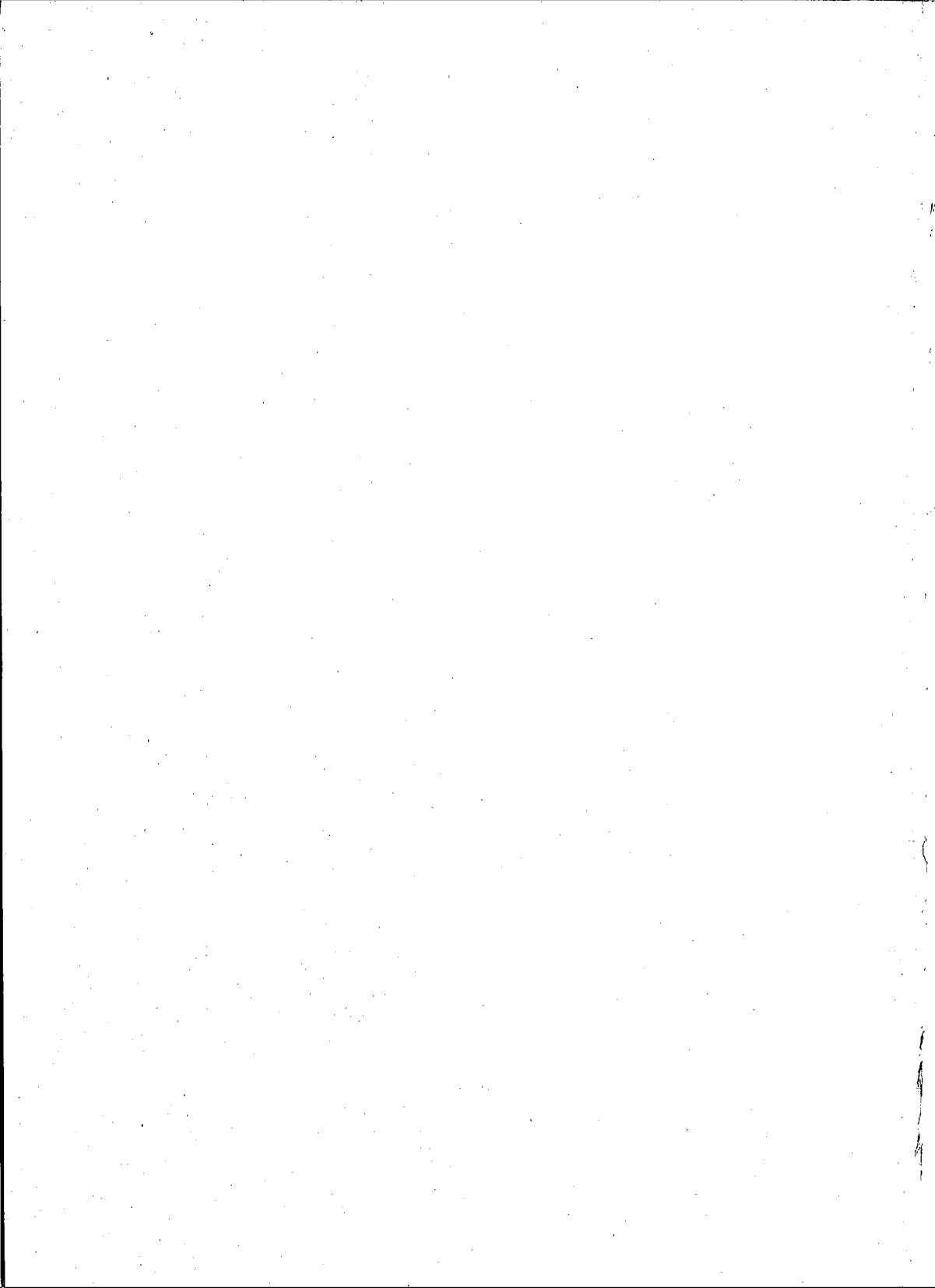


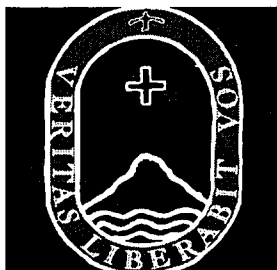
Montevideo - Uruguay  
Comisión del Papel  
Edición amparada en el Art. 79, Ley 13349











**UNIVERSIDAD  
CATOLICA DEL  
URUGUAY  
DAMASO A.  
LARRAÑAGA**

Avenida 8 de Octubre 2738  
Tel. 47 27 17\* Fax 47 03 23  
CP 11600 Montevideo

## ***Carreras***

---

Ciencias Sociales Aplicadas  
Comercio Internacional e Integración  
Comunicación Social  
Derecho  
Dirección de Empresas  
Educación Inicial  
Historia  
Ingeniería en Informática  
Licenciatura en Educación  
Psicología  
Relaciones Laborales

## ***Postgrados***

---

Administración y Dirección de Empresas  
Derecho  
Desarrollo Local  
Familia  
Gestión de Centros Educativos  
Gestión de Organizaciones para el Desarrollo  
De Dirección y Especialización en Marketing  
Gestión de Recursos Humanos

## ***Maestrías***

---

Educación  
Comunicación Social  
Administración de Empresas  
Psicología

## ***Cursos***

---

Comercio Internacional e Integración  
Filosofía  
Gestión Agropecuaria  
Técnicas Comerciales  
Teología a Distancia  
Educación Inicial



# Contenido

Presentación

Tema central

## Globalización, descentralización y territorio

Nuevos procesos y estrategias.  
Territorios en la globalización,  
*por Federico Bervejillo*

Reflexiones sobre los procesos de concentración/  
desconcentración en la conformación del ambiente  
humano,  
*por Isabel Viana*

El municipio en concreto,  
*por Mario Lombardi*

Configuración de un campo con poca historia.  
Descentralización, desarrollo y economía,  
*por Raúl González Meyer*

Temas y actores en un escenario cambiante.  
La gestión social a nivel local,  
*por Javier Marsiglia*

El mojón inicial.  
Montevideo: la trama descentralizadora,  
*por Adolfo Pérez Piera*

Hacia el financiamiento integral de los  
asentamientos humanos,  
*por Sergio Galilea O.*

Laicidad, esa rareza,  
*por Pablo da Silveira*

Aspectos del problema del tiempo en la filosofía de Husserl,  
*por Mario A. Silva García*

Temas centrales de *Prisma*:

Nº 1, Sistema de enseñanza superior y desarrollo

Nº 2, Ética y comunicación social

Nº 3, Políticas sociales