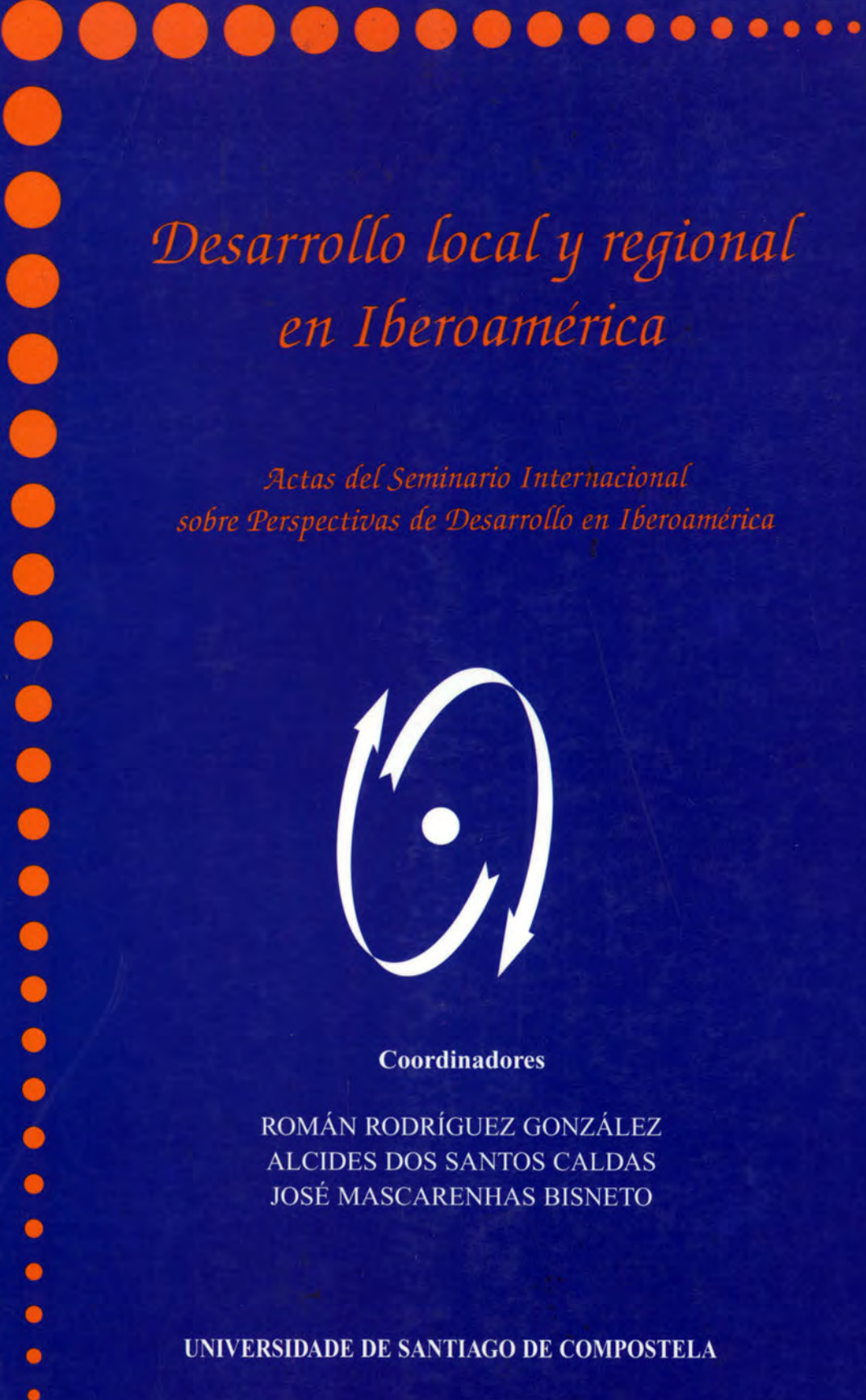




Desarrollo local y regional en Iberoamérica

*Actas del Seminario Internacional
sobre Perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica*



Coordinadores

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
ALCIDES DOS SANTOS CALDAS
JOSÉ MASCARENHAS BISNETO

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Desarrollo local y regional en Iberoamérica



CURSOS E CONGRESOS DA
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nº 117



Desarrollo local y regional en Iberoamérica

Actas

*Seminario Internacional sobre Perspectivas de
Desarrollo en Iberoamérica*

(Santiago de Compostela, 3-7 de mayo de 1999)

COORDINADORES

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

ALCIDES DOS SANTOS CALDAS

JOSÉ MASCARENHAS BISNETO

1999

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN
IBEROAMÉRICA (1999. Santiago de Compostela)

Desarrollo local y regional en Iberoamérica: [Actas del Seminario Internacional sobre Perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica, 3-7 mayo 1999, Santiago de Compostela]
Coordinadores: Román Rodríguez González, Alcides dos Santos Caldas, José Mascarenhas Bisneto. – Santiago de Compostela: Universidade, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, 1999. – 743 p.: map.; 24 cm. – (Cursos e Congresos da Universidade de Santiago de Compostela; 117). – Bibliografía.– D.L.C. 1703./1999. – ISBN 84-8121-773-5.

I. América Latina-Condições económicas-Congresos. I. Rodríguez González, Román, coord. II. Caldas, Alcides dos Santos, coord. III. Bisneto, José Mascarenhas, coord. IV. Universidade de Santiago de Compostela. Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, ed. V. Serie. VI. Título

338.2(8=60) (063)

© Universidade de Santiago de Compostela, 1999

Edita

Servicio de Publicacións e Intercambio Científico
Campus universitario sur
Santiago de Compostela

Imprime

Tórculo Edicións

ISBN: 84-8121-773-5

Dep. Legal: 1703/1999

ÍNDICE

- **Presentación** 11

PARTE I. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE POLÍTICAS DE DESARROLLO

- **El futuro del neoliberalismo en el siglo XXI: implicaciones para latinoamérica** 17
Robert N. Gwynne
- **Território e desenvolvimento em um contexto de dinâmica global** .. 45
Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva
- **Conceitos, metodologia e lições aprendidas em projetos de desenvolvimento: o contexto brasileiro** 65
Marta de Azevedo Irving
- **Reflexiones sobre justicia social y desarrollo alternativo en América Latina. ¿Desarrollo local, desarrollo sostenible y/o ecosocialismo?** .. 81
Carlos Ferrás Sexto y Xoán M. Paredes
- **Território en transe** 97
Antonio Thomaz Junior
- **Desarrollo sostenible: viabilidad de los indicadores de sustentabilidad en la planificación territorial** 123
Manuel Pimienta Muñiz

- **Mudanças nas políticas de cooperação internacional e impacto sobre as ONGs** 133
Teresinha Quadros
- **Reflexións en torno ó papel do turismo no desenvolvemento local** .. 149
Xosé M. Santos Solla
- **Papel y viabilidad de fórmulas asociativas para el desarrollo de proyectos turísticos fundados en la sostenibilidad** 167
Rosario Martín, Xavier Aranda y Rosa Cibeira
- **Redes sociais: uma experiência de socialização** 189
María del Carmen López Prata
- **El proyecto Banco del Nordeste/PNUD: una experiencia de inversión en capital humano y social en apoyo al desarrollo local** 205
Arturo Jordán Goñi

PARTE II. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO EN ESPAÑA

- **Las infraestructuras internas de transporte en Galicia y su influencia en los desequilibrios territoriales** 229
Miguel Pazos Otón
- **Procesos de desarrollo local. El municipio de Sarria, un ejemplo de desarrollo endógeno** 243
Milagros López López
- **Ribeira: un exemplo de desenvolvemento endógeno ligado ás actividades pesqueiras** 261
José Antonio Aldrey Vázquez
- **La reorientación productiva en el sector pesquero gallego** 277
José A. Pérez Sánchez

- **El desarrollo rural en el marco de la iniciativa comunitaria
Leader II en Galicia** 295
Severino Alvarez Monteserín
- **La iniciativa comunitaria Leader II (1994-1999) como política
de desarrollo rural en Europa** 309
Cristina Pi Delgado
- **El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Teoría y práctica
de un modelo de desarrollo** 331
Rosario Álvarez Cao
- **La comarca del río Aranda (Provincia de Zaragoza)
ejemplo de desarrollo local apoyado en la industria del calzado** .. 341
M^a Pilar Alonso Logroño y Valentín Gargallo Valero

PARTE III. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA

- **El rol de ciudades medianas para el desarrollo regional en
América Latina** 363
Günter Mertins
- **La red Medamérica: cinco años de experiencias en Sudamérica** .. 377
José Luis Luzón Benedicto
- **La cooperación al desarrollo con Iberoamérica** 391
Dominga Márquez Fernández
- **Las infraestructuras del futuro en las ciudades globales:
Santiago de Chile y São Paulo** 403
Luis Alfonso Escudero Gómez
- **A desigual incidencia do proceso de desenvolvimento en
Iberoamérica: unha aproximación á atención sanitaria e ó
estado de saúde da poboación** 415
Jesús M. González Pérez

- **Os investimentos exteriores e o desenvolvemento: o caso de Brasil . . .** 447
Alejandro López González
- **Novos interesses, novos territórios e novas estratégias de desenvolvemento no Nordeste brasileiro** 467
Iná Elias de Castro
- **Las posibilidades del desarrollo económico local en México** 489
Antonio Sánchez Bernal
- **Los proyectos de cooperación técnica internacional en el desarrollo rural de los países centroamericanos** 501
Francisco Iranzo
- **Turismo y desarrollo local en Costa Rica** 511
Marta Nel-lo Andreu e Yolanda Pérez Albert
- **Identificación de elementos que puedan servir a un plan de desarrollo local en una comunidad rural de los Andes venezolanos . .** 533
Tadeo Salcedo
- **A experiência do Banco do Nordeste do Brasil com a cooperação para o desenvolvimento** 543
Francisco Raimundo Evangelista
- **Desarrollo industrial y modelo de gestión pública en seis municipios brasileños** 553
Elisabeth Matos Ribeiro y Reginaldo Souza Santos
- **Reflexões sobre um programa para o desenvolvimento de cidades: o caso da Bahia** 585
Noelio D. Spinola
- **El binomio sequía-desarrollo en el Nordeste semiárido de Brasil** 609
Óscar Marcos Valiente

- **O oeste baiano e o complexo agroindustrial da soja: uma breve análise das suas condições de sustentabilidade** 629
José Mascarenhas Bisneto
- **Campesinado, frontera agrícola y conservación de la naturaleza en la cuenca alta del Jejuí (región oriental de Paraguay) estudio geográfico y propuesta de ordenación** 657
Rafael Mata Olmo
- **A agricultura praticada em meio urbano e sua importância para o desenvolvimento da maior metrópole da Amazônia** 687
Isabel María Madaleno
- **La función de las cooperativas en el desarrollo rural del Estado de Paraná-Brasil** 705
Antonio Maya Frades y Ana María Muratori
- **A interculturalidade como essência** 719
Júlio César Barreto Rocha
- **Comunidades autónomas e integración europea** 739
Juan José Rodríguez Yuste



PRESENTACIÓN

En los últimos años estamos asistiendo a un gran movimiento de la sociedad mundial. Principalmente en los espacios considerados periféricos, en el sentido de crear alternativas de desarrollo como forma de garantizar oportunidades para los segmentos sociales y territoriales vulnerables o excluidos.

Frente a los grandes retos planteados por la globalización y la internacionalización de las relaciones productivas y financieras, lo local revive con fuerza como marco geográfico más adecuado para la puesta en marcha de políticas y programas de desarrollo. A partir de ese momento el espacio se convierte en un agente más que favorece o dificulta la creación de ventajas competitivas que influyen en la implantación de alternativas territoriales atractivas. En este marco los espacios entran en competencia y aquellos que presentan alternativas viables para la creación de esas ventajas estarán en condiciones de insertarse en el contexto de las relaciones globales.

Actualmente una de las principales aportaciones del estudio espacial y territorial, relacionado con esa temática, consiste en la realización de trabajos que deben necesariamente combinar el estudio integrado a diferentes escalas, fundamentales para la comprensión de la realidad regional y local. Las propuestas de desarrollo local, sostenible, endógeno,... actualmente en marcha en áreas periféricas de Europa y en parte de América Latina, suponen la constatación de resultados satisfactorios en esta materia, deviendo ser analizados, estudiados y difundidos.

En este sentido, el Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela, que siempre ha demostrado su interés por esos temas, planificó la organización del “Seminario Internacional sobre perspectivas de desarrollo en Iberoamérica”

Este Seminario tuvo como objetivo reflexionar e intercambiar experiencias y conocimientos sobre las diversas cuestiones derivadas del término “desarrollo”, en la búsqueda de potenciar la implementación de nuevas propuestas de desarrollo que favorezcan la calidad de vida y el bienestar social para los habitantes de estos espacios, concretizados en este caso en América del Sur y la Península Ibérica, que en su conjunto forman el gran conjunto regional conocido como Iberoamérica..

La integración de los diversos investigadores y el interés en la continuidad de los temas tratados ha abierto la posibilidad del establecimiento de un “Forum sobre desarrollo local”, para facilitar y fortalecer los debates sobre esa temática. Probablemente, en el año próximo, se continuará este debate en Brasil con la organización de un nuevo Seminario con el objeto de profundizar las discusiones, intercambiar experiencias y discutir las posibilidades del establecimiento de proyectos de cooperación técnica e investigaciones conjuntas.

“Políticas regional y local en Iberoamérica” es una recopilación de trabajos de investigadores interesados en cuestiones relacionadas con el desarrollo, resultado de las presentaciones en el “Seminario Internacional sobre perspectivas de desarrollo en Iberoamérica”, realizado en Santiago de Compostela, en el periodo del 3 a 7 de mayo de 1999.

De esta forma este libro está organizado en tres grandes partes, producto de las conferencias, mesas redondas y comunicaciones presentadas. La primera está dedicada a los conceptos y métodos de desarrollo desde un punto de vista teórico. La segunda y la tercera abordan en la presentación de experiencias llevadas a cabo tanto en España, como en diversos países de América Latina como Brasil, Venezuela, México, Costa Rica o Paraguay.

Diversos fueron los organismos públicos y privados que contribuyeron en su realización. Papel destacado ha sido el de la Xunta de Galicia a través de varios de sus departamentos como la Secretaría Xeral de Investigación, la de Relaciones con las Comunidades Exteriores o la Consellería de

Cultura mediante el programa Xacobeo 99; así como de órganos autónomos como la Fundación Galicia-Europa o el IGAPE. La Universidad de Santiago hizo una apuesta decidida con el apoyo directo del IDEGA o los vicerrectorados de Investigación y Estudiantes. Organismos como la Fundación Barrie de la Maza, el Consorcio de Santiago de Compostela o la Fundación Caixa de Galicia han mostrado así mismo una especial sensibilidad hacia este proyecto. Por último en el apartado de colaboraciones directas es de señalar las aportaciones de la Red Medamérica, la Universidad de Salvador-UNIFACS y la Asociación de Geógrafos Españoles, en concreto su Grupo de América Latina. A todos ellos vaya nuestra más sincera gratitud por su desinteresada participación.

Santiago de Compostela a 23 de junio de 1999.

Los coordinadores.



PARTE I

**ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE POLÍTICAS
DE DESARROLLO**



EL FUTURO DEL NEOLIBERALISMO EN EL SIGLO XXI: IMPLICACIONES PARA LATINOAMÉRICA¹

Robert N. Gwynne
University of Birmingham

A new political economy is being constructed in Latin America, as national economies become radically restructured and transformed and new social arrangements are being created within national societies. It would seem that the dynamic nature of the world capitalist market is being seen in a new and more positive light in much of Latin America, at least by the new governing classes. Latin American economies and societies are reacting to these changes and strengthening their links to an increasingly competitive and interdependent world. The demands of these changes are creating stresses in Latin American society that seem to be falling unevenly on the poor. However, such changes are taking place within a continent of democratic governance, which provides opportunities to challenge what has become the new paradigm.

This paradigm has been called by many neoliberal². This paper wishes to explore the futures of neoliberalism. There will be three stages to the argument. The first will attempt to explain the prevalence of neoliberalism in contemporary Latin America, at least amongst the governing circles. It will

¹ Este conferencia ha resultado del trabajo con Cristóbal Kay y estoy muy agradecido por su contribución. Ambos somos editores del libro recién publicado *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, London: Arnold and Oxford University Press: New York, 1999.

² The use of the term neoliberal has numerous problems in terms of its ideological connotations. In international policy circles, the term Washington consensus (Williamson, 1990) tends to be used, indicating virtually the same package of reforms. In their original formulations, neoliberal reforms have normally emphasised economic reform as opposed to social policies or political reform (Kay, 1993). It is perhaps for this reason that some writers have talked about "the new economic model" (Bulmer-Thomas, 1996).

do this partly by examining the economic, technocratic, social and political bases of the neoliberal model in Latin America. Secondly, there will be an attempt to briefly evaluate the neoliberal model and investigate the problems and deficiencies of the model, particularly in terms of economic outcomes, labour markets, social impacts, poverty and the changing social provision of the state. Finally, the paper will focus on the future of neoliberalism, exploring the contradictions apparent within the model, the different forms that neoliberalism has taken and the relationship between neoliberalism and neostructuralism.

EXPLANATIONS FOR THE CONTEMPORARY PREVALENCE OF NEOLIBERALISM.

Why has neoliberalism become the dominant paradigm of the 1990s in Latin America? There are at least two geographical scales that are relevant: the global and the Latin American. At the global scale, the package of economic reforms is strongly supported by international institutions such as the World Bank and IMF - hence the relevance of the label that the consensus was forged in Washington (Edwards, 1995). It is worth pointing out that over the last fifty years the IMF and World Bank have made many such recommendations for the liberalization and management of Latin American economies, which have often been ignored. Nevertheless, these international institutions gave strong external support for the adoption of a neoliberal framework. The technocracies of these institutions combined with networks of economic and political advisers throughout Latin America to actively push for reform, particularly in the wake of the debt crisis.

The neoliberal model has had surprising converts in other parts of the world. The late 1980s and early 1990s saw the collapse of the Soviet system and the “alternative” economic model of state-directed, centrally-planned economies. The introduction of market reforms in Eastern Europe and the countries of the former Soviet Union and the apparent vigour with which

governments and the populace shifted from planned to market economies gave neoliberal reform considerable impetus in Latin America. Latin American governments recognised that the political economy of neoliberalism became the basis for policy in what could be identified as ‘competitor’ regions in the world economy. It thus became paramount, according to Latin American Treasury ministers, to ‘modernize’ their economies in order to make them more competitive in world markets. Such modernization is necessary in order to successfully attract foreign investment from global corporations that have a wide range of options of where to invest. This became the justification for the ‘lack of alternatives’ argument towards adoption of the neoliberal model.

In a similar way, Latin American economic ministers could look to the economic success of certain East Asian countries, which had embarked on outward-oriented policies since the 1960s (though with strong state involvement), and thereby justify more export-oriented strategies for Latin American countries. It was often argued that open economies and market orientation had led to the economic success of the NICs of East Asia and their own rapid recovery from the debt crisis of the 1980s (Edwards, 1995; World Bank, 1987). Thus the East Asian model was “consumed” in Latin American policy circles as a version of neoliberalism, even though this provided at best only a partial explanation (Gereffi & Wyman, 1990; Jenkins, 1991).

At the Latin American scale of analysis, there seem to be a number of historical and comparative factors to point out. First of all, in the 1980s, neoliberal policies provided a framework to extricate Latin American economies from the severe debt crisis of that decade, in which access to external finance was suddenly curtailed. In many countries, the adoption of a new paradigm also constituted a wider response to the perceived economic failure of the previous political economy paradigm of inward orientation (Kay, 1989; Dietz, 1995). The intellectual justification of inward orientation had come from structuralism and dependency theories (Kay and Gwynne, 2000).

Second, the decade of the 1990s has witnessed big advances in the globalisation of the Latin American economy, with capital flows, trade and investment increasing significantly, at least until the end of 1997 (Edwards, 1995). The inward oriented model was effectively cutting Latin American economies off from the advantages (and problems) of being more fully inserted into a globalising world economy. Neoliberal policies provided the framework for Latin American economies to increase trade with other world regions and increase inward investment and capital inflows from firms and banks in those regions.

Thirdly, there is the question of the link between neoliberal reform and governance. During the late 1980s and 1990s, the link between neoliberal policies and democratic governance has become particularly strong in Latin America (Haggard & Kaufman, 1995) - particularly through transitions to democracy in former authoritarian governments. There have been significant shifts from authoritarian to democratic governance in all Southern Cone countries and Brazil during the 1980s and 1990s. In all cases there has either been a shift towards or a maintenance of neoliberal economic policies in the aftermath of the democratic transition. Shifts to neoliberal reform did not always come immediately. In the mid- to late-1980s, heterodox stabilisation plans were attempted in Argentina (the Plan Austral of Alfonsín) and the Plan Cruzado in Brazil. However, these plans met with failure and thus allowed the neoliberal paradigm to gain further influence. It could be argued that the failure of these stabilisation plans helped to persuade the population that the bitter pill had to be swallowed. There was no soft option to the shock treatment in order to stop the trend of rampant inflation. Furthermore, political parties that came to power after the demise of the authoritarian governments that instigated neoliberal policies have subsequently maintained them (as in the case of the “Concertación” in Chile and the governments of Aylwin and Frei). These parties have argued that democratic governance allows for and encourages greater public participation and representation in the policy process.

In order to consider the present nature of neoliberalism and its future sustainability, it is important to assess how firm are the bases of consensus for this paradigm and what are the challenges to this consensus. Has any social consensus been achieved in order to support the neoliberal order or is it just a technocratic consensus of government circles and their advisers?

The Technocratic and Economic Base.

It has been argued that the growth of technocratic support for the neoliberal model emerged as a reaction to the deficiencies of the previous inward-oriented paradigm based on protected markets and industrialisation. Economic growth based on ISI had encountered both economic and political difficulties (Gwynne, 1985). The technocratic argument was that due to the power of the state in the ISI model, opportunities for private investment were crowded out, fiscal budgets became characterised by permanent and large deficits and inflation tended to be high or hyper. In addition, firms engaged in ISI production (whether public or private) had become inefficient and uncompetitive internationally.

These economic difficulties were compounded by the political. Industrial firms continued to demand higher rates of protection in order to survive, a factor that discriminated against exporters and agricultural producers. In some countries, the emergence of a substantial industrial base had given rise to an industrial working class that was gaining in political significance. Meanwhile industrial firms emphasised the high social contributions that they were burdened with and complained about the expensive nature of the rudimentary welfare states that were being created.

The technocratic forces that came to favour neoliberal strategies were not only defined by what they were against but also by what they were in favour of. The theoretical attraction of free market models, a smaller state and the importance of achieving macroeconomic stability were some of the main themes (Gwynne, 1990). The great majority of technocrats had been

research students in the economics and business schools of US universities (Centeno and Silva, 1998). Before the debt crisis, such technocrats had presented neoliberal policy alternatives but had been unable to command sufficient political support for their implementation. After the debt crisis, this changed dramatically and they became the main agents of economic change not only through direct political appointments (such as Treasury ministers) but also through the range of advisers and civil servants required by government. They became part of an international network of advisers all broadly sympathetic to market-oriented solutions, macroeconomic reform and outward orientation as a way out of the debt crisis.

In spite of delays, the evolution of this new government technocracy has occurred in most Latin American countries. In Argentina and Peru the delay was until the early 1990s, in Brazil until the mid-1990s. In these countries, the technocratic elements supporting more market-oriented policies had to struggle for the policies to come into place - against the continuation of both populist and inward-oriented policies. Indeed in Peru, it should be remembered that Fujimori actually came to power on the back of a populist agenda in the 1990 election. It was only after extensive consultations with influential international institutions and networks of Latin American (and Peruvian) technocrats that he became converted (and forcefully) to the neoliberal agenda. Thus, technocrats became influential agents in the installation of the new paradigm.

The economic package of reforms has focused on at least five main areas: fiscal management, privatisation of state firms, labour markets, trade and financial markets (Edwards, 1995). Fiscal reform has emphasised the need for the reduction of budget deficits, the creation of strong budget and tax offices and, even, an independent central bank (as in Chile in 1989). In countries such as Argentina, Chile and Peru, Treasury ministers have used this policy in order to justify the slashing of public expenditure, particularly in economic sectors - but also in social areas. As neoliberal policies have evolved, the need to increase public spending in social areas, such as educa-

tion, health and welfare, is often identified - as in Chile during the 1990s (though not so evident in Argentina and Peru). Fiscal reform has also been linked to policies of privatization (as in Argentina). Privatisation has had the objective of eliminating inefficient and insolvent state enterprises, thereby reducing government expenditure. Furthermore, the sale of these firms to the private sector has boosted income for government during restructuring, when government finances are at their most vulnerable. However, this can only be a short-term palliative, lasting as long as there are state enterprises to privatize. Furthermore, strong regulatory bodies are needed so that in areas of potential monopoly (such as electricity production and distribution), it is ensured that the private sector companies will actually work more efficiently than those of the former public sector.

Another key, though less publicised, neoliberal reform is that of restructuring labour markets. New wage and employment bargaining systems have been introduced, giving more power to employers and less to trade unions. New employment laws have been passed in order to make labour markets more flexible and to reduce the social security contributions and responsibilities of employers. Overall, these reforms have restructured labour markets in favour of employers, as they have gained a more flexible system of hiring and firing and lower wage and non-wage costs.

Private sector employers are seen as the key targets of trade reform. In essence, trade reforms are concerned with making Latin American economies more outward looking and private sector firms keener on becoming more competitive in the international market place. Trade liberalisation has emphasised the need to promote exports and to reduce tariffs on imports. Such reform is deemed to create more international competition for firms so that they change from producing for just the home market and raise their horizons to global markets. At the same time, governments are supposed to avoid industrial policy and encourage the inward flow of direct foreign investment from multinational companies.

Financial market reform has also had the objective of reducing government intervention and aiming for the operation of free markets, in which national markets become increasingly influenced by global investors and speculators. However, working towards market-determined interest rates can have consequences that are both favourable (increased inflow of capital) and unfavourable (increased volatility of capital inflow from global financial institutions). The Mexican crisis of end-1994 showed up the unfavourable impacts of high volatility very clearly and, to a certain extent, the policy emphasis changed in its aftermath. It is now understood that financial deregulation needs to be combined with stronger oversight of banks through an effective and efficient Superintendency of Banks as well as curbs on short-term speculative capital.

These are the core of the neoliberal reforms that are being put in place to varying degrees in Latin American countries by the new technocratic class (Edwards, 1995). It is worth emphasising that the paradigmatic transformations in political economy have not been similar in all countries. The commitment to and the extent of neoliberal reform in Latin America varies substantially. It ranges from Chile (with over two decades of reform and a shift from authoritarian to democratic governance), to Argentina and Peru (late but committed converts) and on to Venezuela (where conversion to neoliberal reform between 1989 and 1992 was short-lived and became closely involved with corruption). There are considerable variations then in the practice of neoliberal reform in Latin America. However, the Brazilian conversion to a form of neoliberalism under President Cardoso in the mid-1990s (Cammack, 1997), seems to indicate that a new continent-wide paradigm is being adopted. Thus, as a continent, Latin America is shifting towards a closer integration with world markets but its constituent parts are doing so at different rates.

There has been an important distinction as to whether the technocratic force pushing the neoliberal agenda in Latin America has been linked to democratic or authoritarian governments. Within democratic structures,

government ministers and technocrats needed to explain and justify the concepts behind radical policy changes to a wide public. Within authoritarian governments, such changes were imposed from above, often with little justification or consultation. Technocrats within authoritarian governments tended to become more ideological as a result, able to impose what they regarded as theoretically consistent policies but unwilling to listen and react to the many who suffered from the fundamental restructuring of the economy. Meanwhile, technocrats within democratic governments have often been both less rigidly ideological in their policy formulation and more willing to adapt policy to political realities.

THE SOCIAL AND POLITICAL BASE.

It is worth emphasising that the neoliberal model had little social and political base in the early stages of its evolution - apart perhaps from a limited number of entrepreneurs associated with export industries (Klak, 1998). In general, entrepreneurs in the protected sectors of agriculture, finance and industry were not supportive of more outward oriented policies as this would bring increased competition and would change their political influence in relatively closed markets. How did the social and political base develop?

In many countries, it developed as a response to the impacts of the debt crisis and the need to shift power to export-producing sectors and, subsequently, to foreign investors - both in terms of finance and productive capital. In the 1990s, there has been a surprising extension of the political base as centre-left coalitions and governments (as in Chile and Brazil, for example) have been converted to neoliberal economic reform. A range of social democratic parties have come to adopt the Washington consensus (Bresser Pereira, 1996), although emphasising the need for social policies and welfare programmes to smooth over the hardships of the transition and the restructuring process. The widening of the political base supporting neoliberal reform has given it a wider sense of social support and legitimacy.

Thus, although there was little original social support for the neoliberal model, this has steadily gained ground through the last decade. The expansion of social support through the adoption of a revised and modified model (more socially concerned but still market oriented) has been notable. In conclusion, one can point to three elements:

1) Social support for the neoliberal model, although limited originally, has steadily gained ground - both in terms of the number of countries adopting the policies (the late arrival of Brazil to reform has been important) and in terms of internal social support.

2) The achievement of macro-economic stability has helped the neoliberal programme achieve wider legitimacy (as in the governments of Fujimori, Menem and Cardoso, where they achieved stability after previous more heterodox and populist models had been tried and failed).

3) After the initial substantial shock in which poverty and unemployment increase dramatically, gradual improvement CAN occur in these variables (as in the case of Chile but not yet Argentina). As employment increases, the neoliberal framework can perhaps gain social support within those poorer groups that are gradually finding waged employment.

THE NEOLIBERAL MODEL EVALUATED.

Despite the increasing social consensus surrounding it, the neoliberal model is nevertheless being contested, particularly in the social area. Peasant movements in Southern Mexico, Brazil (the landless peasant movement) and Ecuador, movements representing the urban poor in squatter settlements and ecological movements taking up environmental issues at the local scale provide examples of this. This section will first assess any economic shortcomings of the model before assessing the social impacts associated with it.

Economic Shortcomings of the model.

The neoliberal model has extended its influence largely due to the economic gains that it has provided. However, are there any economic shortcomings to the model? Apart from the Chilean case, the model still suffers from low savings rates; this problem was a fundamental factor in explaining the Mexican crisis of the mid-1990s (Otero, 1996). In terms of the public sector, the tax base is relatively low and tax evasion high. As regards the private sector, sweeping reform to private pension funds have been associated with a significant rise in the savings rate in Chile (Barrientos, 1996). However, other countries have not followed the example and the Chilean pension funds have suffered heavily from declining stock values during the late 1990s. High interest rates on their own do not seem to have changed savings habits in most of Latin America. Indeed, greater access to credit in the wake of financial liberalization has appeared to fuel consumerism and high indebtedness (Sklair, 1994). As a result, Latin American economies still depend heavily on external finance, either in the form of private capital flows or foreign investment.

By making Latin American economies more closely integrated into the global economy, the neoliberal model has also made them more dependent on, and hence vulnerable to, global economic shifts. As with the structuralist arguments of the 1950s, Latin American economies are still concerned about the wide fluctuations in world prices for primary commodities. With exports of these products growing rapidly at the end of the twentieth century, particularly in small countries, their potential vulnerability is being accentuated - as in 1998/99 when most primary product prices were at low historic levels. In addition, economies are now more vulnerable to changes in strategy (and profitability) of international finance.

Furthermore, although neoliberal economic policies have provided reasonable rates of economic growth once they have become firmly established, this has been associated with increasing inequality (Bulmer-Thomas, 1996). Within the framework of market-oriented economics, benefits have been

concentrated within the more successful entrepreneurs and executives of the private sector. Entrepreneurs specializing in exports and finance and large national companies that have been able to successfully restructure have been some of the main beneficiaries of the reforms.

Labour Markets Transformed.

In contrast, labour has suffered much more heavily than holders of capital during economic restructuring. The adoption of an outward-oriented economic policy has normally been associated with large increases in unemployment in key industrial sectors, at the same time as the privatization of state firms has been characterised by a significant loss of labour. Growth in export-oriented sectors has taken much longer to generate adequate employment opportunities. This has created the need to radically restructure labour markets in order to lower wage costs, to have a more flexible hiring and firing system for employers and to lower employers' non-wage costs (as in employers' insurance contributions). Employers have further been able to reduce costs by adopting short-term contracts and more subcontracting for the supply of parts and services (Thomas, 1996). This has increased the importance of informal arrangements in productive activities.

The state has also tried to reduce the power of trade unions in order to reduce worker protection and lower labour costs (as in Chile and Peru). Increased employment of female labour (particularly in areas of agricultural exports and assembly industries) has been another feature. Labour has increasingly suffered reduced bargaining power with the acquiescence or indeed active support of the state. These processes have often been perceived as the necessary prerequisites to produce a more flexible labour market and to create more competitive labour conditions for employers in the international market place. Overall, labour has become more vulnerable and insecure due to the growth of short-term contracts, the shift to more competitive labour markets and the decline of social security. Unless wor-

kers are skilled and/or possess a marketable knowledge, they become destined for either low wages or even worse underemployment and periods of unemployment.

Social Impacts of reform.

The transformations of labour markets introduces the wider theme that neoliberal reform has been associated with negative effects in such social areas as income distribution and poverty. These negative effects can be seen in the impact of neoliberal reforms in at least five areas of the labour market (Bulmer-Thomas, 1996):

- 1) Unemployment Rate: trade liberalization, fiscal and labour market reform have combined to substantially increase unemployment during the economic crisis and the process of economic restructuring. Those companies unable to compete with foreign firms in the domestic market lay off workers, governments drastically reduce the numbers of civil servants and short term contracts make temporary unemployment more common.
- 2) Real minimum wage: labour market and fiscal reforms have normally operated to reduce the minimum wage in real terms - both to save government spending on social provision and to maximize employment during economic restructuring. Although the real minimum wage declines during the economic crisis, it can subsequently increase once economic growth becomes more sustained (as in Chile since the late 1980s).
- 3) Real wages: trade liberalization, fiscal and labour market reform have all tended to exert downward pressure on real wages - as companies face more competition from overseas firms, as governments increase wages and salaries at lower rates than inflation and as greater flexibility enters the labour market. Again a distinct sequencing can be found with real wages declining during the first phase of eco-

conomic restructuring but with slight increases occurring once the labour market subsequently tightens.

- 4) **Wealth Effects:** the impact of fiscal reform, the liberalization of trade and domestic capital markets and increased inflow of foreign capital has been to substantially increase the wealth of the top two deciles of income earners - the capitalist class in general and entrepreneurs in particular.
- 5) **The Urban Informal Sector.** This corresponds to that part of the urban economy that is small-scale, avoids regulation and covers a wide variety of activities. During the phase of economic restructuring the informal sector tends to expand as more enterprises wish to enter the unregulated sector. However, subsequently, it can decline as it becomes easier for small-scale enterprises to comply with the more limited regulations required of a deregulated formal sector. It has been argued (de Soto, 1987) that the urban market does offer opportunities for many (as in petty commerce). However, as Thomas (1996) and Roberts (1995) point out these are basically survival strategies and enterprises will normally remain with low levels of capital accumulation and therefore income. It would be interesting to know the level of support for the economic model from these sectors. Again support would probably emerge when economic growth resumes. Increased subcontracting from larger firms to small scale informal enterprises would be one example of such trickle down mechanisms operating.

Thus, the social impacts of neoliberal reform are both considerable and substantial, although it is important to indicate a certain sequencing - normally a period of drastic change (increased unemployment, declining wages) followed once economic growth picks up by a period of gradual improvement. Does this period of gradual improvement reduce inequalities as well. It is difficult to judge at present. In the longest historical surveys of the rela-

tionship between neoliberal reform and inequality (Altimir, 1994; Scott, 1996), there is a tendency for improvement *after* the crisis of economic restructuring - during which income distribution becomes considerably worse. Even so, it is the upper two deciles which have performed consistently well during economic reform, due to the great advantages enjoyed by those owning capital and earning high salaries due to business skills. The middle four deciles tend to be relatively static or even declining, whilst the lower four deciles remain with low and declining percentage proportions of national income.

Within states that have shifted from authoritarian to democratic governance, there is greater evidence of integrating social policies into neoliberal reform packages with the objective of achieving greater social equity - or neoliberalism with a human face as it has been called. The democratic transition in Chile after 1990 saw a significant shift in social priorities, as tax increases were directed to pay for greater spending on social welfare, education and health. However, there seems to be less commitment to social policies in other countries experiencing neoliberal reform.

Poverty and the Changing Social Provision of the State.

One of the strongest criticisms against the neoliberal model has been its inability to tackle poverty. Indeed there has normally been a substantial increase in poverty as structural adjustment policies (the shock treatment) have been enforced. After the debt crisis of the 1980s, there was discussion of a social debt, society's debt to the poor and underemployed (between 30% and 50% of the population of most countries). There was the idea that this debt had to be paid alongside that of the foreign debt. However, whereas many countries have arranged the latter debt, the social debt continues. The poor are characterized by poor health and high infant mortality rates. When epidemics break out, as with cholera in Peru in the 1980s, it is the poor with their low levels of sanitary infrastructure that most suffer. The social debt

remains high and even the Inter-American Development Bank (1996) recently emphasised the need to rebuild the continent's social infrastructure and social services.

However, in general, the state has tried to reduce its long term commitment to social provision and to create more market-driven forms of social support. Notable here is the case of pension reform in which the private sector takes control of workers' contributions, the investment of those contributions and the delivery of social and pension benefits (Barrientos, 1996). This reduces the fiscal burden and shifts resources from the state to the private sector, giving greater opportunities for the private sector to invest. The private sector has also been encouraged to invest in the health and education sectors. However, this has normally been associated with two-tier systems of social welfare with only the upper and wealthier middle classes able to afford the high costs of private schools and health provision. The poorer majority is left to fend for itself within an under-funded and low-quality public service. With the reduction of social welfare provision from the state, there is an increased role for non-governmental organisations (NGOs) in helping with skills and livelihoods for the poor both in rural and urban areas. However, overall, inequality of access to social welfare has become a characteristic of the new economic model.

FUTURES OF NEOLIBERALISM.

During the 1990s in Latin America, globalization has been intimately linked with the shift to neoliberal policies. During this decade, the governments of most countries of mainland Latin America have integrated their national economies more closely with the global economy. In particular this has been achieved through trade liberalization and the deregulation of financial markets; increased trade, capital flows, investment and technology transfer have normally resulted. The more global framework for Latin American economies has coincided with a shift from authoritarian governments (that

were still significant in the 1980s) to democratic governance so that at present all sixteen mainland Latin American countries have governments elected through the ballot box. Thus, the Latin American state in the 1990s has transformed itself into a democratic system at the same time as reducing its direct influence over the economy (through privatization and deregulation) and cutting the size of the public sector through fiscal reform.

Before assessing the futures of neoliberalism, it is worth exploring any contradictions in the theory and application of the model. During the 1990s, neoliberalism has achieved rapid economic growth but with increasing income inequality, more exclusion and less social protection. Nevertheless, this is taking place within a Latin American continent that has shifted to democratic frameworks. However, as Gills and Rocamora (1992) argue, in the transition from authoritarian to democratic regimes in Latin America institutions have failed to broaden popular political participation in a meaningful way. In these elite democracies, social reform agendas that could have established the basis for broader popular participation and greater social equity have been abandoned. Indeed, Green (1995: 164) argues that the application of the new economic model “has ripped the heart out of democratization, turning what could have been a flowering of political and social participation into a brand of ‘low-intensity democracy’.

Many question how the economic model can be orchestrated within democracies in which large numbers of the electorate are not enjoying the benefits of economic growth. Is democracy sustainable under such conditions? Or does the continuation of the economic model rely on technocratic governments? Does the model rely on the necessity for economic growth and the increasing integration within global consumerism? Has neoliberalism become responsive to local needs?

Some neoliberal policies have tried to become closer to local needs by decentralising powers and functions from the central state. Reforms to local government (Nickson, 1995) have tried to provide services more responsive to local needs and with clearer local targeting. These reforms have attempted

to increase efficiency whilst legitimating the reduced state at the local level. NGOs have in the past helped in this process. However, NGOs have tended to be captured by the state during the democratic transition. Although there are some positive factors in this (qualified personnel moving into democratic local government), there are also substantial negative factors. These include: much reduced budgets and staff; lack of alternative perspectives; losing a certain degree of autonomy due to reliance on public funding (as opposed to international organisations); not that closely linked to local needs.

However the realities of decentralization in many countries that have attempted it (such as Chile and Bolivia) are more akin to deconcentration - the shifting of functions down to the local scale but not many powers of decision-making. In this way, deconcentration has been more closely linked to the idea of maintaining a small state but being able to provide cheaper and more efficient social services at the local scale without any increased resources.

To what extent will the contradictions of the neoliberal model be recognised and social movements be created outlining alternative development strategies and socio-political scenarios? It could be argued that, in order to make Latin American countries more competitive in a globalizing world, neoliberal reform cannot simply be about making economies more market-oriented. The Chilean case shows that substantial and critical institutional reforms have to take place over a long period of time in order for a Latin American country to become more competitive and less prone to international crises. Institutional reform in Chile has stretched over a period dating from 1964 and has emerged from a wide variety of political ideologies. Reforms to landholding, to the ownership of national mineral wealth (notably copper), to health and personal pensions, to financial institutions and to taxation have been notable examples that have occurred under governments of widely different ideologies. Martinez and Diaz (1996) argue that it is the combination of these profound institutional reforms with market-oriented neoliberal policies that lie behind Chile's sustained economic success during the 1990s. This has a major significance for the theme of sustaining economic growth within an increasingly competitive world.

The future relationship of the state with the process of economic change is thus a key issue. The ideological shift to limited government involvement in the economy may not produce the modernized, competitive economy that is anticipated from neoliberal reform. If this is the case, sustained economic growth will not occur - which is seen as the prerequisite for governments to address the social debt and begin to rectify the highly unequal patterns of income distribution.

There is also the question of the relationship between economic integration, neoliberalism and globalization. For year 2005, it is planned that the Americas will be one large free trade zone. This will involve integrating the dominant economy of the twentieth century with sixteen much smaller but highly diverse countries in Latin America. Geopolitical reasons have become important additional factors in this process. Neoliberal reform and the opening up of formerly inward-oriented economies have produced a more successful record of economic integration in the 1990s than in the 1960s, the previous decade in which economic integration was seen as a key international policy in Latin America (Gwynne, 1994). In geopolitical terms, it will still be necessary to resolve the problems inherent in a strong centre-periphery pattern that economic integration of the Americas (in contrast to other schemes) will be characterized by.

It is important to emphasise that the neoliberal model has evolved - from an often narrow and economistic interpretation to the Washington consensus and on to a more social democratic interpretation in Chile and Brazil. Indeed some form of convergence between neoliberalism and structuralism seems to have occurred in some parts of Latin America. There is a reappraisal of the theories of the 1950s and 1960s and the evolution of a neostructuralist position since the late 1980s.³ It could be argued that neostructuralism

³ For some key writings on neostructuralism, see Rosales (1988), French-Davis (1988), Sunkel and Zuleta (1990), Fajnzylber (1990), ECLAC (1990 and 1992), Lustig (1991), and Ramos and Sunkel (1993). For a comparison between neoliberalism and neostructuralism see Bitar (1988). For a critical assessment of neostructuralism see C. van der Borgh (1995).

has gained some influence on government policy in Latin America, such as with the Concertación regimes of Chile and the administration of F.H. Cardoso in Brazil in the 1990s.

Neostructuralism has taken on board some elements of neoliberalism while retaining some of the core structuralist ideas. While some authors have dismissed neostructuralism as being merely the human face of neoliberalism and its second phase (Green, 1995: 189) it is certainly true that there has been a shift of structuralism towards neoliberalism. However, there are differences, which concern mainly their respective views on the relationship between developed and developing countries as well as between state, civil society and the market.

The neoliberal view is that further liberalization of the world economy is required and that this will benefit the developing countries considerably. In contrast, neostructuralists, as well as dependency writers, view the world economy as a hierarchical and asymmetric power system which favours the centre countries and the TNCs in particular. They are thus more sceptical about further liberalization, believing that it will act to enhance the inequalities between and within countries; powerful global groups located in developed countries would ensure that the benefits of global liberalization would be channelled in their favour.

As for the relationship between state, civil society and the market, neostructuralists give a more important role to the state in the process of social transformation and are eager to involve the disadvantaged groups of society in this process, particularly as it has tended to exclude them. In contrast, many neoliberals desire a minimalist state, putting the market at centre stage as they believe it to be the most effective transformative force; the less constraints that are put on the free operation of the market, the better for the national economy, society and polity.

Neostructuralism should not be interpreted as caving in to neoliberalism nor as an indication that structuralism was wrong but rather as an attempt to

come to terms with a new reality. In this sense structuralism is showing an ability to adapt to changing historical circumstances rather than remain frozen in the past. Certainly structuralism made mistakes as with its trade pessimism and technocratic conception of the State. Despite the shortcomings of neostructuralism it is the only feasible and credible alternative to neoliberalism in present historical circumstances. The main lesson neostructuralists take from the East Asian NICs is the need to selectively integrate into the world economy and create competitive advantages through a well designed industrial policy. Such an industrial and export policy tries to continually exploit niches in the world market and shift upstream to more skilled, technologically advanced and higher value added industrial ventures. Policies to improve the knowledge base of the economy and national technological capability are seen as crucial for long term growth. Thus, the importance of education continues to be stressed, although less mention is made of the need for land reform as this has become a politically sensitive topic in many Latin American countries.

Neostructuralism gives more importance to market forces, private enterprise and foreign direct investment as compared to structuralism but argues that the State should govern the market. However, in neostructuralist thinking the State no longer plays the pivotal developmental role that it did under structuralist import substitution industrialization (ISI). State enterprises are largely limited to provide essential services like health and education and no longer undertake direct productive activities through ownership of industrial enterprises. Also the ability of the State to steer the economy is limited as protectionism and subsidies are used only in a restricted and sporadic fashion in stark contrast to the ISI period. The imperative of achieving and maintaining macro-economic balances is recognised as now price and fiscal stability are a condition for growth which was not necessarily the case in the past. Another key element of neostructuralism is its greater concern for equity and poverty reduction requiring special action by the State and involving also NGOs.

The position with regards to the world market is much changed as export orientation rather than import substitution is now the strategic direc-

tion which the economy has to take. But this shift towards world markets by the neostructuralists takes place within a strategy of 'development from within'. That is 'it is not demand and markets that are critical. The heart of development lies in the supply side: quality, flexibility, the efficient combination and utilisation of productive resources, the adoption of technological developments, an innovative spirit, creativity, the capacity for organisation and social discipline, private and public austerity, an emphasis on savings, and the development of skills to compete internationally. In short, independent efforts undertaken from *within* to achieve self-sustained development' (Sunkel, 1993: 8-9).

This means that it is the country through the guidance of the State and its intermediary organisations which decides in which particular direction it wishes to develop its links with the world economy. Choices are, however, restricted due to the forces of globalisation as mentioned earlier. Another key element in neostructuralism is the achievement of competitive advantages in certain key productive areas in the world market by selective liberalisation, integration into the world economy and an export-oriented industrial and growth policy. Neostructuralists are keen advocates of 'open regionalism' which they hope will enhance Latin America's position in the world economy while at the same time reducing its vulnerability and dependence - see ECLAC (1994) and ECLAC (1995). They recognise that there are benefits for countries to be part of a relatively open world-trading and financial system but hope that open regionalism will build up regional firms and institutions that may alleviate some of the effects of the asymmetric world economic system.

The neoliberal model has restructured the political and economic system but has created new interest groups, particularly in finance capital and exporting companies. In addition, it has become apparent that a closer relationship with the global restricts the internal room for manoeuvre of virtually all Latin American governments. Opening up to the global economy has been a disciplining force for both capital and labour in Latin America. Mistaken policies, or those policies *perceived* as mistaken by international

capital, are penalised, such as through a rapid withdrawal of finance capital. However, if the neoliberal model is to continue, it must also continue to evolve in terms of providing improved social conditions. Convergence with, or a paradigm shift to, neostructuralism appear to be pathways for the early part of the next century.

BIBLIOGRAPHY:

ALTIMIR, O. (1994) Income distribution and poverty through crisis and adjustment, *CEPAL Review*, 52.

BARRIENTOS, A. (1996) Pension Reform and Pension Coverage in Chile: Lessons for Other Countries, *Bulletin of Latin American Research*, 15, 3, 309-322.

BITAR, S. (1988) 'Neo-liberalism versus neo-structuralism in Latin America', *Cepal Review*, No. 34.

BORGH, C. van der (1995) 'A comparison of four development models in Latin America', *The European Journal of Development Research*, Vol. 7, No. 2.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1996) *Economic Crisis and State Reform in Brazil: Toward a New Interpretation of Latin America*. Boulder (Co): Lynne Reinner.

BULMER-THOMAS, V. (ed.) (1996) *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. London: MacMillan.

CAMMACK, P. (1997) Cardoso's Political Project in Brazil: the limits of social democracy. In Panitch, L. (ed.) *Ruthless Criticism of all that exists: Socialist Register 1997*. Merlin Press, 223-243.

CENTENO, M.A. and Silva, P. (eds.) (1998) *The Politics of Expertise in Latin America*. London: MacMillan.

DE SOTO, H. (1989) *The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper Row.

DIETZ, J.L. (ed.) (1995) *Latin America's Economic Development: Confronting Crisis*. Boulder: Lynne Reinner.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1990) *Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago: ECLAC.

ECLAC (1992) *Social Equity and Changing Production Patterns: An Integrated Approach*, Santiago: ECLAC.

ECLAC (1994) *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: La Integración al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago; CEPAL.

ECLAC (1995) *Latin America and the Caribbean: Policies to Improve Linkages with the Global Economy*, Santiago: ECLAC.

EDWARDS, S. (1995) *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.

FAJNZYLBBER, F. (1990), 'Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina', *Pensamiento Iberoamericano*, No. 16, pp. 85-129.

FFRENCH-DAVIS, R. (1988) 'An outline of a neo-structuralist approach', *Cepal Review*, No. 34.

GEREFFI, G. & Wyman, D.L. (eds.) (1990) *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.

GILLS, B. and Rocamora, J. (1992) Low intensity democracy, *Third World Quarterly*, 13, 3.

GREEN, D. (1995) *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, London: Cassell.

GWYNNE, R.N. (1985) *Industrialisation and Urbanisation in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GWYNNE, R.N. (1990) *New Horizons? Third World Industrialization in an International Framework*. Harlow: Longman.

GWYNNE, R. N. (1994) Regional integration in Latin America: the revival of a concept, in

GIBB, R. & Michalak, W. (eds.) *Continental Trading Blocs: The Growth of Regionalism in the World Economy*. Chichester: John Wiley, pp. 189-208.

HAGGARD, S. & Kaufman, R.R. (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

Inter-American Development Bank (IADB) (1996) *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Making Social Services Work*. Washington: IADB.

JENKINS, R. O. (1991) The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrialising countries, *Development and Change*, 22, 197-231.

KAY, C. (1989) *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, London: Routledge.

KAY, C. (1993) For a renewal of development studies: Latin American theories and neoliberalism in the era of structural adjustment, *Third World Quarterly*, 14, 4, 691-702.

KAY, C & Gwynne, R N (2000) Relevance of structuralist and dependency theories in the neoliberal period: a Latin American perspective, *The Journal of Developing Societies*, 16, 1.

KLAK, T. (ed.) (1998) *Globalization and Neoliberalism: the Caribbean context*. Lanham: Rowman & Littlefield.

LUSTIG, N. (1991) 'From structuralism to neostructuralism: the search for a heterodox paradigm' in P. Meller (ed.) *The Latin American Development Debate: Neostructuralism, Neomonetarism, and Adjustment Processes*, Boulder (CO): Westview Press.

MARTÍNEZ, J. & Díaz, A. (1996) *Chile: The Great Transformation*. Washington: Brookings Institution.

NICKSON, A. (1995) *Local Government in Latin America*. Boulder (Co.): Lynne Rienner.

OTERO, G. (ed.) (1996) *Neo-liberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*. Boulder (Co.): Westview.

RAMOS, J. and Sunkel, O. (1993) 'Toward a neostructuralist synthesis', in O. Sunkel (ed.) *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers.

ROBERTS, B. R. (1995) *The making of citizens: cities of peasants revisited*. London: Arnold.

ROSALES, O. (1988) An assessment of the structuralist paradigm for Latin American development and the prospects for its development. *CEPAL Review*, 34.

SCOTT, C. (1996) The distributive impact of the new economic model in Chile. In Bulmer-Thomas, V. (ed.) *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. London: MacMillan.

SKLAIR, L. (ed.) (1994) *Capitalism and Development* London: Routledge.

SUNKEL, O. (1993) 'From inward-looking development to development from within', in O. Sunkel (ed.) *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers.

SUNKEL, O. & Zuleta, G. (1990) 'Neo-structuralism versus neo-liberalism in the 1990s', *Cepal Review*, No. 42.

WILLIAMSON, J. (ed.) (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

World Bank (1987) *World Development Report, 1987*. Oxford: Oxford University Press.





TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO EM UM CONTEXTO DE DINÂMICA GLOBAL

Sylvio Bandeira de Mello e Silva
Universidade Federal da Bahia

“Está todo mundo falando em globalização. É mesmo, o mundo ficou pequeno... Globalização sim, mas com boa ocalização, se possível ali na esquina...”

(publicidade do Banco Bradesco, maior banco privado brasileiro, São Paulo, maio/99)

Minha contribuição, no campo da relação entre território e desenvolvimento no contexto da globalização, tentará resumir minhas preocupações e meus trabalhos nos últimos tempos sobre os seguintes aspectos:

- globalização e fragmentação: questões gerais;
- dinâmica global, questões regionais e setoriais;
- o caso do Brasil, com destaque para a Bahia e suas regiões, como exemplo de novas articulações internas e externas.

Assim, tenho a intenção de destacar algumas questões teórico-conceituais sobre a relação território e desenvolvimento integradas a exemplos e discutir vários desafios que se colocam diante de nós.

1. TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: QUESTÕES GERAIS.

Pretendo, inicialmente, analisar a relação entre território e desenvolvimento no dinâmico contexto da globalização através da valorização da inter-

face entre fatores exógenos e endógenos que possam caracterizar estágios, processos e tendências econômico-sociais em diferentes unidades territoriais.

Assim, no atual contexto geográfico-econômico é preciso priorizar cada vez mais a perspectiva do comportamento dos lugares e regiões, tomados no âmbito da territorialização, ou seja, de unidades espaciais socialmente integradas e solidárias, diante dos processos de desenvolvimento em uma escala global.

Isto significa contribuir para a compreensão, agora mais premente com a intensificação dos processos de globalização, dos fenômenos de concentração e desconcentração do desenvolvimento econômico-social em uma escala internacional, regional e local, o que tem grande significado para a Geografia e outras ciências sociais.

Assim, de um lado, há os que defendem a idéia, como os que se fundamentam em postulados marxistas e keynesianos, de que com a economia globalizada, sob a vigência das forças de mercado, ocorreria um aumento das disparidades sociais e regionais e, por outro lado, há os que afirmam, como os neoclássicos, que o resultado da ação do mercado traria uma convergência social e interregional (Tavares, 1998, p.2).

A primeira tese dominou a montagem de políticas regionais específicas, particularmente com a teoria dos pólos de desenvolvimento, de Perroux, tão bem instrumentalizada na Geografia, na Economia e no Planejamento, inclusive no Brasil, desde o pós-guerra até o final da década de 70 (Andrade, 1967 e 1978). Com justa razão, Becker e Egler destacaram que “poucos são os países do mundo que levaram tão longe as idéias de Perroux como o Brasil” (1993, p.148). Nos países socialistas, o correspondente seria a montagem de complexos industriais integrados.

A partir daí passa a ocorrer a crise das indústrias pesadas, até então consideradas indústrias motrizes, na linguagem de Perroux, e ainda uma redução na capacidade de investimento dos governos, agravada pelas crises do petróleo e isto tudo começa a colocar em cheque o modelo em todo mundo. No

caso dos Estados socialistas, um dos principais aspectos da crise foi a dificuldade, para alguns a impossibilidade diante da rigidez do modelo, de difundir estímulos inter-setoriais, chegando às indústrias de bens finais.

Nos países capitalistas, sobretudo na América Latina, De Mattos (1996, p.6) sintetiza bem a mudança ocorrida: “No que concerne à gestão do território, (...) assumiu-se que, para superar os desequilíbrios inter-regionais, não era necessária uma política regional específica; ficava implícito que, em um contexto no qual as forças de mercado atuassem livremente não seria preciso recorrer a instrumentos particulares de política, pois eles poderiam dificultar a convergência e um maior equilíbrio interregional. Dessa ótica, as políticas deviam ser orientadas para ajudar o mercado, a fim de que esse pudesse conduzir à desejada convergência” (De Mattos, 1996, p.11).

Assim, nos anos 90, já com a globalização assumindo crescentes proporções, com destaque para os mecanismos de mercado, a segunda tese, a dos neoclássicos, tende a apresentar maior importância.

Entretanto, há uma outra questão que decorre naturalmente das duas teses que precisa ser retomada e valorizada, é a da indução externa ou interna do processo de crescimento/desenvolvimento local e/ou regional. Ambas as teses, em resumo, admitem teoricamente os dois fatores mas sempre têm sido mais valorizados os elementos exógenos que os elementos endógenos, como decorrência da análise da importância do comportamento dos fatores gerais de produção e dos mecanismos centralizados de decisão e controle. Como resultado, havia uma nítida tendência à concentração, dada pelo mercado em busca da eficiência e apoiado institucionalmente, que poderia ser compensada por políticas regionais específicas. O Estado, em especial, tendia assim a uma ação contraditória: de um lado organizava o mercado, gerando concentração, e, de outro lado, estabelecia políticas regionais compensatórias, tentando desconcentrar. No Brasil, o exemplo do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) é sintomático: ao mesmo tempo implanta-se a indústria automobilística em São Paulo, com fortes incentivos públicos, e

monta-se uma política de desenvolvimento regional resultando na criação da SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Porém, com a redução da intensidade dos fatores exógenos, os territórios foram cada vez mais entregues “à sua própria sorte”, ou seja, sem políticas indutoras (Boisier, 1992).

Assim, nos últimos anos, diante das mudanças no quadro sócio-econômico e político-institucional, com profundas repercussões espaciais, tem havido novas discussões sobre estes fatores, agora, sintomaticamente, com maior destaque para os elementos endógenos (Stöhr, 1984 e 1992; Aydalot, 1984; Friedman, 1992, Friedman e Weaver, 1979; Garafoli, 1986; Boisier, 1992 e 1996; Harvey, 1989; Putnam, 1996). Boisier (1992) chega a contribuir de forma instigante para a questão apresentando a região hoje como um “quase-Estado” ou como uma “quase-Empresa”. Também Ohmae (1993) e Cooke (1997) falam no surgimento da região-Estado o que também pode ser estendido *mutatis mutandis* para os lugares, como mostram os exemplos de planejamento estratégico para grandes cidades, como Barcelona e Lisboa (Neves, 1996). Esta mudança seria então uma decorrência da constatação das dificuldades dos governos centrais, com seus sucessivos ajustes e reajustes macro-econômicos, em continuar, com a mesma intensidade, a aplicar políticas regionais e locais, de cima para baixo. Por outro lado, constatava-se o surgimento de novos territórios econômicos, formados a partir de suas bases, como o Silicon Valley/EUA e a “Terceira Itália”, fortemente inseridos, por sinal, nos processos de globalização (Scott, 1988). No Brasil, os exemplos de desenvolvimento endógeno de Santa Rita do Sapucaí/MG, de base tecnológica, e de Porto Seguro/BA, com o turismo, são também expressivos (Silva, 1994 e 1997; Perobelli, 1996). Assim, “o nível local é tão importante que o nível global para compreender o funcionamento atual da economia” (Rallet, 1999, p.34), na mesma linha das proposições pioneiras de Krugman, grande nome da Economia Internacional, que, já em 1991 (p.3) dizia “se quisermos entender o fenômeno da especialização internacional, o melhor caminho seria iniciar pela análise da especialização local”. Por conseguinte, hoje é impor-

tante conhecer, ao mesmo tempo, o comportamento do Produto Interno Bruto Global e o do Produto Interno Bruto local. Rallet (1999) mostra também que, há 15 anos, poucos economistas se interessavam pelos problemas de desenvolvimento local e até de Economia Regional. Por sua vez, a Ciência Regional, criada nos anos 50 por Walter Isard, não conseguiu se difundir amplamente, talvez pelas dificuldades de operacionalização de muitos de seus modelos, resultando até no fechamento do pioneiro Departamento de Ciência Regional da Universidade da Pensilvânia. Portanto, as “fronteiras” econômicas eram sobretudo nacionais e depois transnacionais. O sentido foi inverso ao dos geógrafos que, em geral, valorizaram, de forma excepcional, o regional e menos o nacional e o global. Hoje, economistas, geógrafos e muitos outros profissionais destacam a relevância da integração local/global, com suas escalas intermediárias.

Assim, a dinâmica externa está forçando, dialeticamente, um maior dinamismo interno na perspectiva dos territórios.

Mais recentemente, tem ocorrido todo um esforço intelectual em integrar os fatores endógenos e exógenos (Boisier, 1997). Como diz Santos, já em 1988 (p.97), “a eficiência do mesmo fator externo varia segundo os lugares, os valores internos a estes. Os lugares se diferenciam pela maneira pela qual os fatores internos resistem aos externos, determinando as modalidades do impacto sobre a organização pré-existente. A partir desse choque impõe-se uma nova combinação de variáveis, um outro arranjo”.

2. TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS E EXEMPLOS.

Uma possibilidade de avançar na questão da relação entre território e desenvolvimento seria através da classificação e discussão das principais tendências que existem sobre a temática.

Estas, em princípio e em resumo, podem ser agrupadas em dois grandes grupos:

- (i) os que não encontram mais significado na análise das questões básicas de desenvolvimento, vendo nisto hoje uma utopia diante dos poderosos mecanismos da globalização e do “triumfalismo do mercado” reforçando as categorias de concentração territorial (Edwards, 1989; Kurz, 1992; Latouche, 1995);
- (ii) os que justamente encontram, mesmo com diferenciações, relevância no debate diante dos mecanismos de fragmentação - uma semi-utopia? - facilitados pela internacionalização do capital, pela revolução científica e tecnológica, pela reforma dos aparelhos de Estado, gerando desregulamentação e privatização e pelas demandas autônomas da sociedade civil crescentemente organizada sobre bases territoriais (Escobar, 1992 e 1995; Crush, 1995; Peet e Watts, 1996).

Um exemplo bastante especial e instigante desta relação é o da luta popular em Chiapas/México, expressando uma reação ao processo de globalização e suas repercussões no comportamento do Estado mexicano, bem analisada por Harvey, N. (1995) e por Castells, Yazawa e Kiselyowa (1996). Outro exemplo bem expressivo é o da luta pela terra no Brasil conduzido pelo MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem - Terra, influenciando, de forma destacada, várias regiões como o Pontal do Paranapanema e o Sul do Pará, dentre muitas outras. O movimento é uma reação social ao secular problema da apropriação improdutiva da terra no Brasil associado à falta de uma efetiva política de Reforma Agrária conduzida pelo Estado brasileiro (Fernandes, 1996).

Um exemplo microscópico de relação entre territorialidade e desenvolvimento é o do município de Coxixola, no Cariri paraibano, onde ocorrem significativos avanços nas questões sociais mediante iniciativas locais fazendo com que o mesmo seja hoje um destaque nacional (Rodriguez, 1999).

É preciso, então, reavaliar as idéias sobre territorialidade e sobre desenvolvimento e mais ainda sobre suas relações. No primeiro caso, devem

ser privilegiadas as questões referentes à emergência de novas territorialidades, expressando coesão e solidariedade, com definição de prioridades para o futuro, em diferentes escalas (nacional, regional e local) diante dos processos de globalização e, no segundo caso, devem ser revistos os novos conceitos de desenvolvimento diferenciando-os de superadas concepções e da definição de crescimento e de (Souza, 1995 e 1997; Peet e Watts, 1996; Harvey, 1996; Adelman e Morris, 1997; Yapa, 1996). Hoje busca-se uma visão mais aberta, autônoma, participativa e de auto-gestão, priorizando micro e meso escalas. Até o Banco Mundial mudou: hoje ele está priorizando a “capacidade de construção [social], participação das bases sociais, descentralização e significativas práticas ambientais” (World Bank, 1989, p.36). É, surpreendentemente, uma instigante proposta de integração entre territorialidade e desenvolvimento. Assim, a relação territorialidade - desenvolvimento, destacando também a questão ambiental, deve ser buscada através da dinâmica social expressa em seus movimentos estruturados cada vez mais sobre bases territoriais (locais, regionais e nacionais), transformando-as em um meio inovador, usando uma expressão de Aydalot (1984). A gestão da relação território e desenvolvimento é, portanto, uma das novas e das mais importantes características da territorialidade em nossos dias. Tende a se constituir, assim, na territorialidade politicamente organizada em torno de objetivos comuns.

Tudo isto permitirá, em síntese, que se faça um balanço entre os “efeitos perversos da globalização” (exclusão e desintegração social e territorial) e a “globalização como uma janela de oportunidades” (valorização ou revalorização dos recursos endógenos), como pode ser visto em trabalhos de Santos (1996, p.268-269), para o primeiro caso, e de Boisier (1997, p.3-4), para o segundo caso.

Como foi visto, as tendências históricas apontam, primeiramente, para uma preeminência dos fatores exógenos, em segundo lugar, para uma revalorização dos fatores endógenos e, agora, mais recentemente, para uma combinação dos dois. A grande questão metodológica é a de poder diferenciar,

em termos analíticos, os dois fatores, considerando, muitas vezes, sua imbricação e identificando os que deram partida para o processo de mudanças, originando uma gama de outros fatores.

Para responder a estes desafios, é preciso sempre destacar a resiliência dos territórios aos choques da globalização expressa através de movimentos de coesão e solidariedade em busca de objetivos comuns. É crescente a iniciativa dos territórios nessa direção (Cox e Mair, 1991; Shields, 1997). Neste sentido, há uma fundamental diferença dos clássicos fatores endógenos, em geral relacionados com as vantagens comparativas que se poderia tirar da especialização interna da produção decorrente do uso eficiente dos recursos. Hoje, a endogenia destaca-se mais pela capacidade organizacional das comunidades locais e regionais em definir prioridades e formas de ação inovadora que possam dinamizar as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais em busca de patamares mais elevados. A especialização produtiva passa a se constituir em uma das opções gerais ao lado das diferentes formas de diversificação da base econômica. É preciso também ressaltar que o comportamento de muitos fatores exógenos também sofreu alterações, como demonstra a mudança na política do Banco Mundial, de outros organismos internacionais, de Estados nacionais e até de setores empresariais privados, como é o caso do grupo Odebrecht que acabou gerando uma organização não-governamental de desenvolvimento sustentável na região do Baixo Sul da Bahia.

Neste sentido, é importante desenvolver um eixo de estudos comparativos sobre a relação território-desenvolvimento no contexto da globalização.

A temática é relativamente nova, praticamente só desenvolvida nos anos 90, coincidindo, significativamente, com o incremento dos processos de globalização. Trabalhos anteriores, em sua maioria, tiveram o mérito de colocar a questão mas com um embasamento assentado sobre outros contextos. O fato é que, em muitos casos, as rápidas transformações do mundo real estão precedendo e questionando a teoria disponível tanto no campo da terri-

torialização/globalização como no campo de suas relações com o desenvolvimento. Examinar estas experiências é, portanto, um desafio fundamental.

Assim, a título de sugestão, comparações macrorregionais poderiam fazer um balanço das macro-políticas territoriais que envolvem a já experiente União Européia e o Mercosul que só agora inicia a discussão sobre a questão. Em termos nacionais, uma comparação, por exemplo, poderia ser feita com base na experiência recente do Brasil, na área do desenvolvimento local/regional, com a Espanha, o Chile e a Polônia, países que expressam diferentes e significativos contextos, dentre vários outros.

Também comparações locais, microrregionais e setoriais poderiam ser feitas para ajudar nos avanços teóricos e aplicados sobre a questão.

Em termos de lugares, por exemplo, uma comparação sobre o impacto e a perspectiva da alta tecnologia no município de Santa Rita de Sapucaí/MG, onde o processo foi iniciado de forma endógena e em Ilhéus/BA, onde a implantação e a expansão do setor têm se dado a partir de decisões externas é extremamente instigante. Os dois centros já respondem atualmente por pouco mais de 10% cada um da produção brasileira de microeletrônica, hoje aberta e competitiva. Sobre o desenvolvimento tecnológico endógeno é preciso destacar a contribuição pioneira de Romer (1990).

Em bases microrregionais e apoiado na experiência brasileira seria importante comparar o funcionamento de Consórcios (ou Conselhos) Municipais que têm surgido em vários Estados brasileiros de forma bastante expressiva. Uma avaliação poderia ser feita sobre a atuação dos Consórcios Municipais do Rio Grande do Sul, de São Paulo e da Bahia, os dois primeiros os de maior tradição e desempenho (Barros, 1995). No Estado da Bahia estão sendo feitos trabalhos de campo, dentro de meu projeto de pesquisa, em três áreas: região cacauceira (Associação dos Municípios da Região Cacaueira-AMURC, antiga e atuante), Extremo Sul (Conselho Regional do Extremo Sul, novo e promissor) e Vale do Jequiriçá, no Sudoeste (Associação dos Municípios do Vale do Jequiriçá, igualmente recente e bem

atuante). Também o papel das Organizações Não-Governamentais, das Organizações Sociais, o chamado Terceiro Setor, e de instituições público-privadas como, dentre outras, o SEBRAE-Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, em geral bem integradas, em forma de parceria, às funções dos consórcios (ou conselhos), deveria ser avaliado. Não seria isto um pequeno mas relevante marco para a idéia da região “quase-Estado”?

Já em termos mais setoriais, mas com amplas repercussões sócio-econômicas e territoriais, deve ser analisada criticamente a recentíssima experiência de desenvolvimento em torno do que tem sido chamado de *clusters* (aglomerados econômicos de atividades afins) e suas perspectivas.

Duas definições ajudam a esclarecer o significado de *cluster*, com base em Lopes Neto (1998, p.17), apoiado, por sua vez, em contribuições pioneiras do Prof. Michael Porter, da Universidade de Harvard (por exemplo, 1993 e 1994):

- *clusters* compreendem um sistema de relações de mercado e de fora do mercado entre firmas concentradas geograficamente e instituições envolvidas em atividades econômicas interrelacionadas (Grupo C&S, do Banco Mundial);
- união de esforços entre governos, empresários, agentes financeiros e outros segmentos representativos da sociedade, com o intuito de elevar a competitividade de atividades econômicas relevantes (Grupo Executivo do Projeto Iniciativa pelo Nordeste).

Esta nova perspectiva é bastante diferente das formas tradicionais de promoção de investimento e de tratamento da questão territorial. Longe de adotar fundamentos do modelo anterior, orientado para dentro, com forte intervenção no mercado interno e com um Estado empreendedor, a estratégia se baseia, ao contrário, na perspectiva de desenvolvimento voltado para os mercados externos estratégicos, com alocação de recursos determinada basicamente pelas forças de mercado e onde a empresa privada é o agente principal. É esse o embasamento das novas iniciativas.

No caso do Estado da Bahia, quatro importantes *clusters*, envolvendo parceria público-privado, estão sendo avaliados, sobretudo em termos do impacto local/regional: Câmara Estadual de Grãos, em Barreiras; Câmara Estadual de Frutas, em Juazeiro; Câmara de Turismo de Porto Seguro (Costa do Descobrimento) e Câmara de Turismo de Ilhéus (Costa do Cacau). No Oeste da Bahia (Barreiras), foi criada pela comunidade regional uma Fundação de Apoio à Pesquisa. Todos esses indicadores não se aproximam da idéia de região “quase-Empresa”?

No caso do turismo é importante destacar uma observação do Secretário da Cultura e Turismo do Estado da Bahia, Economista Paulo Gaudenzi, quando questionado se não seria melhor implantar, ao invés de Câmaras Regionais de Turismo, uma só Câmara Estadual na qual estariam representados todos os municípios turísticos prioritários. Diz ele: “A dimensão espacial da nossa Geografia turística não permite um tratamento geral e uniforme dos problemas relacionados ao setor, até porque a nossa linha de produtos é caracterizada por uma certa heterogeneidade estrutural. A estratégia a que nos referimos anteriormente (infra-estrutura, promoção e propaganda e ainda capacitação de mão-de-obra) é prova de que houve uma adequação do plano estratégico a essas desigualdades regionais” (Gaudenzi, 1998, p.3).

Começa a se implantar, portanto, uma organização em forma de sistemas, setoriais e localizados, articulados a outros sistemas relacionados com diferentes setores em diversos territórios. São exemplos (e desafios) importantes que realçam o potencial endógeno dos lugares e regiões direcionando-os para aproveitar ao máximo as vantagens competitivas dos mercados externos o que provoca, finalmente, a integração entre os dois fatores.

Com efeito, reconhece-se cada vez mais que o funcionamento da economia, como já foi ressaltada, é, ao mesmo tempo, globalizado e localizado. Assim, os agentes devem ter uma visão do mundo (“pensar globalmente, agir localmente”) e uma estratégia de recursos construídos pela organização terri-

torial dos atores e das políticas de desenvolvimento local (“pensar localmente, agir globalmente”). Desta forma, ultrapassa-se, de um lado, a perspectiva mais restrita dos mercados locais, regionais e nacionais e, de outro lado, a ênfase nos recursos materiais no âmbito da teoria das vantagens comparativas. A relação entre os dois enunciados também cresce, como corolário, no sentido da integração à distância, ampliando as sinergias locais-globais. Rallet (1999, p.34) diz, em síntese, que do ponto de vista econômico, “o desenvolvimento local e a globalização não se opõem. Hoje as empresas as mais inovadoras são as que produzem lucro a partir dos recursos locais mas também das cooperações à distância”. O mesmo pode ser dito, *mutatis mutandis*, com relação aos territórios socialmente organizados: o seu dinamismo irá depender de sua capacidade em bem estruturar suas energias internas integradas às energias externas. Assim, o meio inovador hoje não é só o local ou o meio decorrente do global, é o local-global, resultando em territórios inovadores.

O exemplo brasileiro de hoje é significativo: há, ao mesmo tempo, um esforço de implantação de uma política territorial em torno da estratégia de eixos e setores de desenvolvimento, no contexto da globalização (Silva, 1999), e a formação de inúmeros movimentos locais/regionais em torno da construção de formas mais enraizadas de desenvolvimento. Isto confirma que o tema não diz respeito só aos países mais desenvolvidos, em geral mais globalizados, como destaca, dentre outras, a contribuição de Rallet (1999), mas também aos países em vias de desenvolvimento, na busca de novas e eficientes formas de integração aos processos de globalização.

Por outro lado, será preciso avançar bastante nos temas referentes à competição exacerbada entre territórios, evitando que a mesma represente, no final das contas, um jogo-de-soma-zero, propondo, em contrapartida, inovadoras e diretas formas de cooperação territorial (Varsano, 1997; Konrad Adenauer Stiftung e IPEA, 1996; Comissão sobre Governança Global, 1996).

Desta forma, será possível contribuir, com perspectivas de bons resultados, para a discussão, em termos teórico-conceituais e aplicados, de temas de

grande relevância visando aprofundar o conhecimento da relação, de fundamental importância, entre território e desenvolvimento no contexto da globalização, envolvendo diferentes escalas, setores, ambientes e tendências. Tudo indica que isto será cada vez mais relevante no âmbito da dinâmica e crescente complexidade do sistema global/local, multipolar, multivariado e multifacetado.

BIBLIOGRAFIA

ADELMAN, I. e MORRIS, C.T. Editorial: Development history and its implications for development theory. *World Development*, Oxford, v.25, n.6, p.831-840, 1997.

ALBURQUERQUE, F. *Metodologia para el desarrollo economico local*. Santiago de Chile: ILPES, 1997.

ANDRADE, M.C.de. *Espaço, polarização e desenvolvimento*. Recife: CRAM, 1967.

ANDRADE, M.C.de. *Geografia, região e desenvolvimento*. Recife: Imprensa Universitária, 1978.

AYDALOT, P. La recherche des nouveaux dynamismes spaciaux. In: AYDALOT, P. (Org.). *Crise et espace*. Paris: Economica, 1984.

BARROS, P.M. de. *Consórcio intermunicipal*. Ferramenta para o desenvolvimento regional. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1995.

BECKER, B.K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I.E. de et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.271-307.

BECKER, B.K.e EGLER, C.A.G. *Brasil*. Uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1993.

BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, G. e LIPIETZ, A. (Orgs.). *As regiões ganhadoras*. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BERVEJILLO, F. *Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES, 1996.

BOISIER, S. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. In: BOISIER, S. *El difícil arte de hacer región*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos, 1992. p.169-214.

BOISIER, S. *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: ILPES, 1996.

BOISIER, S. *El vuelo de una cometa*. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile: ILPES, 1997.

BROHMAN, J. Universalism, eurocentrism, and ideological bias in development studies: from modernisation to neoliberalism. *Third World Quarterly*, London, v.16, n.1, p.121-140, mar.1995.

CASTELLS, M.; YASAWA, S. e KISELYOVA, E. Insurgents against the New Global Order. A comparative analysis of Zapatistas in Mexico, the American Militia and Japan's Aum Shinrikyo. *Berkeley Journal of Sociology*, spring 1996.

CHAFY, R. Confronting the culture of progress in the 21st century. *Futures*, Exeter, v.29, n.7, p.633-648, set.1997.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COOKE, P. Institutional reflexivity and the rise of the regional state. In: BENKO, G. e STROHMAYER, U. (Eds.). *Space & social theory*. Interpreting modernity and postmodernity. Cambridge: Blackwell, 1997. p.285-304.

COX, K. e MAIR, A. From localised social structures to localities as agents. *Environment and Planning*, A 23, p. 197-213, 1991.

CRUSH, J. *Power of development*. London: Routledge, 1995.

DE MATTOS, C.A. Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia enterregional, nuevos caminos para la gestion regional? *Documentos*, Série Azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, n.11, 1996.

EDWARDS, M. The irrelevance of development studies. *Third World Quarterly*, London, v.11, p.116-135, 1989.

EGLER, C.A.G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I.E. de. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.207-238.

ESCOBAR, A. Imagining a post-development era? Critical thought, development and social movements. *Social Text*, v. 31/32, p.20-56, 1992.

ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, B.M. *MST – formação e territorialização*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

FRIEDMAN, J. *Empowerment*. The politics of alternative development. Cambridge: Blackwell, 1992.

FRIEDMAN, J. e WEAVER, C. *Territory and function*. The evolution of regional planning. London: E.Arnold, 1979.

GARAFOLI, G. Modelos locales de desarrollo. *Estudios Territoriales*, Madrid, n.22, p. 7-13, 1986.

GAUDENZI, P. Entrevista. *Boletim Informativo Bahia*, Iniciativa pelo Nordeste, SEPLANTEC, Salvador, ano 1, n.2, p. 2-3, abr./maio 1998.

GEIGER, P.P. A urbanização brasileira nos novos contextos contemporâneos. In: GONÇALVES, M.F. *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p.23-40.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia- SEPLANTEC; Companhia de Desenvolvimento e

Ação Regional-CAR.. *A reforma do Estado e o desenvolvimento do Nordeste na economia globalizada*. Anais-Simpósio Internacional, Salvador, 17-18 de outubro de 1996.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v.15, p.41-95, jun.1997.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, Stockholm, 71B, p.3-17, 1989.

HARVEY, D. *Justice, nature & the Geography of difference*. Cambridge: Blackwell, 1996.

HARVEY, N. Rebellion in Chiapas: rural reforms and popular struggle. *Third World Quarterly*, London, v.16, n.1, p. 39-73, mar.1995.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG e IPEA. *A política regional na era da globalização*. São Paulo, 1996 (Série Debates, n.12).

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: MIT Press, 1991.

KUEHLS, T. *Beyond sovereign territory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

KURZ, R. *O colapso da modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LATOUCHE, S. *Faut-il refuser le développement?* Paris: PUF, 1995 (Collection "Économie en liberté").

LOPES NETO, A. *O que é o cluster?* Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998.

LYNCH, K. *Managing the sense of a region*. 2.ed. Cambridge: The MIT Press, 1981.

MACHADO, L.O. Sociedade urbana, inovação tecnológica e geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v.55, n.1/4, p.5-13, jan./dez.1993.

MOTTA, D.M. da; MUELLER, C.C.; TORRES, M. de O. *A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão n.530).

NEVES, A.O. das. *Planeamento estratégico e ciclo de vida das grandes cidades*. Os exemplos de Lisboa e de Barcelona. Oeiras: CELTA, 1996.

OHMAE, K. The rise of the region-state. *Foreign Affairs*, London, s.p., spring 1993.

PEET, R. e WATTS, M. Development, sustainability and environment in an age of market triumphalism. In: PEET, R. e WATTS, M. (Eds.). *Liberation ecologies*. Environment, development, social movements. London: Routledge, 1996. p.1-45.

PEROBELLI, F.S. *Transformações no padrão locacional industrial: o caso de Santa Rita do Sapucaí*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, n.414).

PORTER, M.E. *The wealth of regions*. London: World Link Publishing, 1993.

PORTER, M.E. The role of location in competition. *Journal of the Economics of Business*, v.1, n.1, p.19-26, 1994.

PUTNAM, R.D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RALLET, A. Développement local et globalisation. *Sciences Humaines*, Paris, n. 90, p.34-37, jan. 1999.

ROCHEFORT, M. *Redes e sistemas*. Ensinando sobre o urbano e a região. São Paulo: HUCITEC 1998.

RODRIGUEZ, J.L. Comunicação verbal. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1999.

ROMER, P. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, v.98, n.5, out.1990.

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1988.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SCOTT, A.J. Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford, v.12, p.171-186, 1988.

SHIELDS, R. Spatial stress and resistance: social meaning of spatialization. In: BENKO, G. e STROHMAYER, U. (Eds.). *Space & social theory*. Interpreting modernity and postmodernity. Cambridge: Blackwell, 1997. p.186-202.

SILVA, S.B. de M. e. Controvérsias em torno da reestruturação do espaço brasileiro. *Encontro Internacional Lugar, Formação Sócio-Espacial, Mundo*. ANPEGE e USP. São Paulo, 1994.

SILVA, S.B. de M. e. Turismo e urbanização. In: Rodrigues, A.B. *Turismo. Modernidade. Globalização*. São Paulo: Hucitec, 1997. p.163-171.

SILVA, S.B. de M. e. Emergência de uma nova política territorial no Brasil. In: VASCONCELOS, P. de A. e SILVA, S.B. de M. e. (Orgs.). *Novos estudos de Geografia Urbana brasileira*. Salvador: Mestrado em Geografia da UFBA e Ed. da UFBA, 1999. p.71-82.

SOUZA, M.J.L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E. de et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.77-116.

SOUZA, M.J.L. de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*, LAGET, UFRJ, Rio de Janeiro, ano 2, n.3, p.13-35, jul./dez.1997.

STÖHR, W. La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional. In: AYDALOT, P. (Org.). *Crise et espace*. Paris: Economica, 1984.

STÖHR, W. Estratégias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local. *Revista EURE*, v. 18, n.55, p. 37-42, 1992.

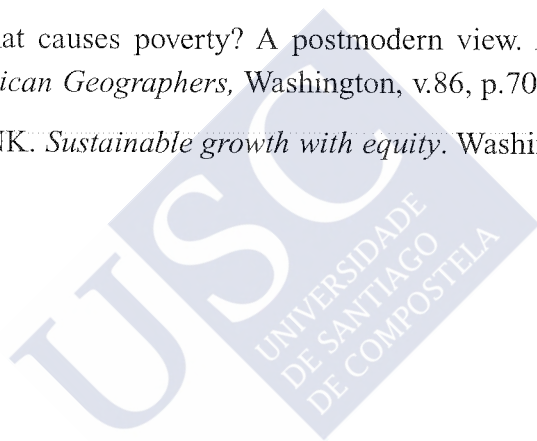
TAVARES, H. M. *Políticas de desenvolvimento territorial: discussão teórica e prática recente no contexto europeu e do Brasil*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998. (mimeo).

VARSANO, R. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão n.500).

VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: PUF, 1996 (Collection "Économie en liberté").

YAPA, L. What causes poverty? A postmodern view. *Annals of the Association of American Geographers*, Washington, v.86, p.707-728, 1996.

WORLD BANK. *Sustainable growth with equity*. Washington: 1989.





CONCEITOS, METODOLOGIA E LIÇÕES APRENDIDAS EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO: O CONTEXTO BRASILEIRO

Marta de Azevedo Irving

Universidade Federal de Rio de Janeiro

O presente trabalho objetiva apresentar um panorama sintético sobre questões críticas vinculadas ao planejamento e implementação de projetos de desenvolvimento no Brasil, de maneira a subsidiar a discussão de questões emergentes que poderão contribuir aos processos de cooperação técnica e intercâmbio científico entre os países iberoamericanos.

O primeiro ponto a ser considerado neste contexto diz respeito ao próprio conceito de desenvolvimento e seus desdobramentos operacionais no período subsequente à UNCED 92 com base no binômio desenvolvimento x conservação de recursos naturais.

A evolução do conceito de desenvolvimento das sociedades humanas reflete alguns marcos históricos no cenário internacional que, gradualmente impõem novas exigências aos denominados países periféricos, muitas das quais diretamente dependentes de uma nova postura ética internacional. Na América Latina e, em especial na América do Sul, a discussão sobre desenvolvimento enfrentou o obstáculo do fechamento político e de suas consequências ilimitadas com relação à temática dos direitos humanos.

O reconhecimento cada vez maior das questões ligadas a desequilíbrios social e ambiental dos modelos vigentes de desenvolvimento começa a surgir no mundo com maior vigor a partir de 1968, quando o Clube de Roma se forma para discutir a crise da humanidade e publica o relatório “The

Limits of Growth” que condenou o modelo dominante de busca incessante de crescimento das sociedades humanas. Na mesma época, o Brasil está imerso no contexto da ditadura militar rumo à ilusão de um crescimento exponencial sem espaço para questionamentos políticos, sem contexto para uma abordagem ética.

Em 1972, a Conferência de Estocolmo gera a “Declaração sobre o Ambiente Humano” mas o país, na era do “milagre econômico”, prega o crescimento a qualquer preço, numa perspectiva desenvolvimentista frenética, condenada em diversas instâncias internacionais. No plano político, as classes intelectuais estão ainda silenciadas ou exiladas e o espaço para reflexão se restringe às questões econômicas e diplomáticas permitidas e acordadas pelas forças dominantes num país algemado.

Furtado (1981) faz uma análise profunda das transformações históricas e econômicas do Brasil pós-“milagre” e resume o decênio de 1964 a 1972 como um período associado a um considerável aumento do produto interno não vinculado a nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação nem reforço da aptidão da sociedade para autofinanciar o desenvolvimento. Com o choque do petróleo em 1973, o país é afetado pela tendência ao declínio da taxa de crescimento com queda efetiva do Produto Interno Bruto, aumento da dívida externa e significativos impactos na economia. A discussão do modelo de desenvolvimento, no entanto, não compõe a pauta política.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas publica o denominado Relatório Brundtland/“Nosso Futuro Comum”, que consolida um trabalho de avaliação da problemática do desenvolvimento em escala mundial e propõe uma agenda para a mudança com base no denominado conceito de **Desenvolvimento Sustentável** definido no documento como “um desenvolvimento que responda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades. Neste período, o Brasil se recupera ainda dos traumas da dita-

dura militar, centrado na captação de recursos de agências multilaterais para a implementação de megaprojetos visando o desenvolvimento de regiões desabitadas e a abertura de novas fronteiras. Neste contexto, alguns projetos, com sérios impactos sociais e ambientais como o POLONOROESTE, que visou a pavimentação da BR-364 ligando a região sul-sudeste aos Estados de Mato Grosso e Rondônia e, a emblemática Hidrelétrica de Balbina na região amazônica, ganham espaço na mídia internacional.

Embora as primeiras equipes interdisciplinares de meio ambiente tenham sido constituídas nesta época no país, com pessoal técnico-científico altamente qualificado, as decisões políticas negligenciavam ainda temas críticos, como a destruição de florestas tropicais e o direito das populações tradicionais. Conforme esperado, estes projetos tiveram consequências sérias sob a ótica socioambiental. O POLONOROESTE, por exemplo, financiado com o apoio do Banco Mundial e, contando com recursos da ordem de 500 milhões de dólares, entre 81 e 83 gerou o desmatamento de 6 milhões de hectares em Rondônia e 21 milhões de hectares em Mato Grosso. No período de 80 a 88, a população de Rondônia cresceu de 490 mil a 1,4 milhões de habitantes (Hageman, 1996). A hidrelétrica de Balbina gerou um sério desastre ecológico com o alagamento de áreas planas de grande extensão na amazônia, sérios prejuízos à biodiversidade regional e consequências marcantes com relação ao deslocamento de tribos indígenas e populações tradicionais.

LEROY (1996) faz uma importante análise sobre os projetos de desenvolvimento apoiados por agências multilaterais no Brasil. Segundo o autor, na década de 80, um total de 5 bilhões e 210 milhões de dólares foram gastos em apenas quatro projetos de desenvolvimento na Amazonia: Ferro Carajás, Albrás, Trombetas e Alunorte. O final dos anos 80 culminou com questionamentos internacionais significativos com relação ao caráter predatório e socialmente problemático de projetos apoiados por agências multilaterais nos países periféricos.

Com base na pressão internacional e nos impactos observados em projetos desta natureza, em 1988 as instituições públicas e os bancos de desenvolvimento passaram a admitir publicamente os erros cometidos, o que os levou a um reexame de estratégias e adoção de novos procedimentos tendo em vista riscos sociais e ambientais.

Em 1992, o conceito de Desenvolvimento Sustentável ganha o discurso político internacional e é legitimado como novo paradigma de desenvolvimento das sociedades humanas a partir da Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro (UNCED 92). Nesta oportunidade, o país se apresenta ao mundo como porta de entrada da modernidade e, na etapa preparatória a este evento internacional sem precedentes na história do pós-guerra, cresce significativamente o número de organizações não governamentais vinculadas às questões sociais e ambientais. Da mesma maneira, as instituições públicas passam a estar mobilizadas para a captação de recursos internacionais, no sentido da implementação de projetos de desenvolvimento centrados também na conservação de recursos naturais.

Na ocasião é também acordada a Agenda 21, Plano Global de Ação para proteger o futuro do planeta e são encaminhados os procedimentos para convenções internacionais do mais alto significado, envolvendo os denominados países periféricos e aqueles da tríade, como exemplificado pela Convenção de Mudanças Climáticas e pela Convenção da Biodiversidade. Da mesma maneira, a Rio 92 propiciou a articulação e a mobilização internacionais e os desdobramentos da Rio 92 influenciaram os governos, a sociedade civil e também os mais importantes programas das Nações Unidas, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento a abordar a problemática ambiental no âmbito dos projetos de desenvolvimento e a criar os denominados projetos orientados ao Meio Ambiente.

Também a partir da UNCED 92 ficou evidenciada a idéia de que os temas ambientais e de desenvolvimento são indissociáveis e esta percepção

se refletiu claramente na Declaração do Rio em Meio Ambiente e Desenvolvimento e nos pressupostos da Agenda 21 na busca do denominado Desenvolvimento Sustentável.

Uma interessante análise sobre o conceito é apresentada por Mattos (1995) em seu artigo “Desarrollo Sustentable en los Territorios de la globalización: Una alternativa de supervivencia o una nueva utopia?”. Para Becker (1993) esta proposta se expressa como uma “caixa-preta” e também por esta razão, já em 1994, havia o registro de mais de cem definições para este conceito (Guimarães, 1994).

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, embora represente uma utopia em si mesmo, fornece importantes pontos de reflexão na busca de um novo paradigma de desenvolvimento das sociedades humanas centrado em alguns pressupostos como a democratização de oportunidades, justiça social e conservação de recursos naturais com base numa nova ética global. Evidentemente que o processo de desenvolvimento sob esta designação conceitual se transmuta num desafio e não num fim em si mesmo: o desafio do futuro. Nesta perspectiva, a escala convencional do tempo se transforma numa linha temporal sem previsões cronológicas, orientada pelo foco do desafio, um desafio atemporal por pressuposto e emergencial por demanda.

No entanto, para a análise deste trabalho, a questão não é o que o conceito implica mas como operacionalizá-lo num país como o Brasil caracterizado por marcantes heterogeneidades regionais e um contexto socio-econômico e ambiental tão complexo?

Retornando ao caso brasileiro, já em 1993, os ingressos efetivos de dólares no país foram de 601 milhões do Banco Mundial e 319 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 1994, o Brasil era o país líder em número de projetos financiados pelo Banco Mundial. (Leroy, 1996). Da mesma maneira, o período pós-UNCED 92 coincidiu com a negociação e início de implementação de projetos de desenvolvimento na Amazonia e em outras regiões do país com um novo perfil, em que objetivos de desen-

volvimento foram acompanhados ainda que secundariamente por compromissos sociais e ambientais. Assim é que, como desdobramento do POLO-NOROESTE e, em função do processo crítico que este projeto gerou fomentado pela sociedade civil em escala internacional, são negociados entre o governo brasileiro e o Banco Mundial o Plano de Desenvolvimento Agroflorestal de Rondônia (PLANAFLORO) e o Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso (PRODEAGRO).

Hageman (1996) apresenta uma crítica bastante fundamentada com relação ao papel da cooperação para o desenvolvimento na destruição de florestas tropicais brasileiras sob a ótica da sociedade civil organizada e levanta importantes questionamentos com relação a diversos projetos em implementação no Brasil apoiados com recursos externos. Entre os quais, o PLANAFLORO e o PRODEAGRO, acima mencionados e também outros projetos como o Projeto Rodovias Estaduais II na região de Carajás, projetos globais orientados para o meio ambiente como o Plano de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas (PMACI), o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais (PPG7).

A experiência do PLANAFLORO, com todas as críticas que possa ter atraído em função de conflitos de interesse nos padrões de uso e ocupação do solo, representa um interessante estudo de caso e exemplo significativo da evolução do processo participativo em projetos de desenvolvimento e do crescente papel dos beneficiários na dinâmica de tomada de decisões e na ação política efetiva. Este projeto foi aprovado em 1988 pelo Banco Mundial mas uma aliança entre organizações não governamentais do Brasil e de outros países solicitou uma revisão do processo até que fossem melhor delineadas as estratégias de implementação e, a liberação de recursos, da ordem de US\$ 167 milhões, só aconteceu a partir de 1992, ainda sob protesto de grupos mais radicais, após o diálogo com as populações locais e compromissos com relação à questão indígena.

Este projeto, que foi concebido originalmente com o objetivo de integrar o binômio desenvolvimento e gerenciamento de recursos naturais em Rondônia, já está em fase final de implementação e teve um percurso bastante problemático por conflitos de políticas públicas e também, por efeito do envolvimento efetivo do público beneficiário na tomada de decisões e da evolução do processo participativo catalizado pelo Forum das Organizações Não Governamentais de Rondônia.

O projeto foi estruturado em quatro componentes principais: Desenvolvimento Agrário e Agroflorestal; Infraestrutura Socioeconômica e Serviços Sociais; Zoneamento, Manejo de Recursos Naturais, Proteção Ambiental e Unidades de Conservação; e Administração e Cooperação Técnica. O desenho de projeto já evidenciava um certo aprimoramento em comparação aos megaprojetos implementados na década de oitenta sem qualquer compromisso social ou ambiental. Embora a perspectiva ambiental tenha sido apresentada de maneira compartimentada, ela já integrava o escopo do projeto. Da mesma maneira, a visão estratégica de planejamento regional integrado se inseria na proposta pelo produto do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado que, uma vez concluído, deverá implicar instrumentos legais de controle de uso e ocupação do solo no âmbito do Estado.

Vale lembrar, no entanto, que a incorporação de um componente ambiental ao projeto não representa qualquer garantia com relação ao seu êxito efetivo na proteção e gerenciamento de recursos naturais, principalmente no caso de uma estratégia de implementação imprecisa e interesses políticos e econômicos conflitantes. Assim é que, por questões técnicas, políticas e operacionais, em meados de 1994, o Forum das Organizações Não Governamentais de Rondônia, com o apoio de ONGs internacionais, denunciou ao Painel de Inspeção (uma instância semi-autônoma) irregularidades praticadas pelo Governo de Rondônia e algumas instituições federais e solicitou a suspensão dos recursos para a implementação do projeto.

Enquanto as instituições públicas brasileiras eram acusadas de descumprimento do acordo de empréstimo, o Banco Mundial era apontado por omissão e o PLANAFLORO sofreu atrasos significativos de execução em resposta a este incidente. A partir deste recurso, o projeto foi reexaminado e uma nova fase de negociações foi empreendida até nova liberação de recursos. Este período antecedeu a avaliação de Meio Termo, que propôs alguns ajustes técnicos e operacionais para a reestruturação do projeto, inclusive a criação de um novo componente dirigido diretamente à implementação de projetos de apoio comunitário, também uma inovação em projetos de desenvolvimento apoiados pelo Banco Mundial.

Embora o PLANAFLORO seja um projeto de desenvolvimento associado a negligências e fracassos, diversos avanços certamente serão observados como impactos positivos indiretos deste tipo de projeto a médio e longo prazos, entre os quais, o fortalecimento efetivo da sociedade civil organizada no processo de tomada de decisões, a capacitação institucional, a participação dos beneficiários nas discussões e na própria execução do projeto, a geração de instrumentos eficientes de gerenciamento de recursos naturais como a operacionalização do sistema de geoprocessamento, o crescente comprometimento de órgãos públicos para a implantação de Unidades de Conservação, além de instrumentos inovadores como a gestão compartilhada de Unidades de Conservação e o próprio Zoneamento Ecológico Econômico do Estado que, minimamente consolidará um banco de dados único com relação ao Estado de Rondônia. Vale ainda lembrar que, a partir das lições aprendidas em projetos desta natureza, novas abordagens são possíveis também no âmbito das agências multilaterais. Talvez um dos maiores desafios ligados à operacionalização do conceito de Desenvolvimento Sustentável seja a própria construção de um novo modelo de parcerias internacionais.

Paralelamente à cronologia do PLANAFLORO em Rondônia, no Estado de Mato Grosso, o Governo do Estado, a partir do final da década de 80, iniciou o processo de mobilização para a negociação de um amplo projeto de desenvolvimento (PRODEAGRO) junto ao Banco Mundial, sob a

mesma crítica de falta de transparência e ausência dos beneficiários na fase de planejamento. No caso do PRODEAGRO, o acordo foi fechado em 1992, mediante a desaprovação da sociedade civil organizada, localmente representada pelo Forum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nos moldes do PLANAFLORO, o projeto foi estruturado em cinco componentes principais: Desenvolvimento Agrário e Agroflorestal; Infraestrutura Econômica e Serviços Sociais; Gerenciamento, Conservação e Controle Ambiental; Zoneamento Agroecológico e Regularização Fundiária; e Administração e Cooperação Técnica com valor de US\$ 205 milhões financiados pelo Banco Mundial.

Problemas semelhantes de implementação foram também registrados principalmente até 1994 mas a conjuntura política favorável em período subsequente em muito contribuiu principalmente para o aprimoramento ambiental do projeto de maneira que, atualmente, o PRODEAGRO é considerado um dos 20 melhores projetos em execução apoiados com recursos do Banco Mundial. Avanços ambientais significativos foram obtidos até o início de 1999 com a decretação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação e criação de dez Unidades de Conservação no Estado, o início do processo de Gestão Compartilhada de áreas protegidas, a operacionalização do Comitê Interinstitucional de Fiscalização de Recursos Naturais, o mapeamento do desmatamento no Estado, a implantação de Modelos de Manejo Florestal em áreas de floresta amazônica, a implantação de experiências-piloto de gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas selecionadas, o ordenamento do processo de licenciamento ambiental, apenas para citar alguns exemplos. Ao final do projeto deverá também estar concluído o Zoneamento do Estado, instrumento fundamental de planejamento de uso e ocupação do solo.

A partir da Avaliação de Meio Termo, o projeto foi revisto e foi acordada a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e criado um novo subcomponente de apoio a projetos comunitários no valor global de US\$ 38 milhões de dólares. Atualmente estão contratados pelo PRODEAGRO

231 projetos comunitários e a experiência tem demonstrado ser esta iniciativa extremamente relevante no engajamento efetivo dos beneficiários em programas desta natureza.

Além destes, diversos projetos de desenvolvimento ou os denominados orientados para o Meio Ambiente estão sendo implementados entre erros e acertos, também a partir das lições aprendidas, com históricos menos traumáticos sob a ótica de conflitos. Um exemplo interessante diz respeito ao Projeto Microbacias II em fase de conclusão no Estado de Santa Catarina.

Este projeto, no valor de US\$ 33 milhões, também apoiado pelo Banco Mundial e executado sob a coordenação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento teve o objetivo de incentivar a adoção de tecnologias inovadoras, incrementar a produção e renda principalmente da pequena propriedade e promover a adoção de práticas de conservação e manejo de solo e água. Os resultados alcançados tiveram um impacto tão positivo no desenvolvimento global do Estado, que atualmente se estuda a possibilidade de desdobramentos com um novo projeto de microbacias. A questão ambiental, no âmbito do projeto, evoluiu de uma abordagem periférica de um viés agrônômico para uma abordagem mais estratégica envolvendo beneficiários e fomentando a integração interinstitucional com este objetivo. O exemplo de Santa Catarina talvez possa ilustrar os efeitos positivos da cooperação internacional no processo gradual de mudança de mentalidade institucional e na contribuição para a adoção de novas práticas de desenvolvimento rural integrado. Projetos de perfil semelhante foram também implementados no Estado do Paraná e inspiraram a elaboração de um projeto no Estado de São Paulo, em fase de negociação.

No sentido da abordagem rural para a perspectiva urbana e industrial, projetos como a Despoluição do Rio Tietê e o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara apoiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, ilustram um enfoque distinto ligado a saneamento, tecnologia industrial, planejamento urbano e solução de problemas de poluição associados à expansão demográfica nos grandes centros. Projetos desta natu-

reza estão associados a um enfoque metodológico bastante distinto e às vezes sofisticado mas não estão isentos das mesmas críticas de falta de transparência e ausência dos beneficiários no processo de discussão.

Com a perspectiva de desenvolvimento regional integrado, o planejamento e a gestão de projetos tendem a ser extremamente complexos, como é o caso do PRODETUR, Projeto de Desenvolvimento Turístico do Nordeste do Brasil, apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. No contexto regional, o Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais (PPG7), apoiado por diversos doadores sob a coordenação do Banco Mundial e dirigido à conservação de recursos naturais na região amazônica, representa na atualidade um dos principais projetos orientados para o Meio Ambiente em implementação no país.

O Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais foi acordado entre o governo brasileiro, a Comunidade Européia e o Banco Mundial em 1991, na etapa preparatória à Rio 92, visando um modelo de desenvolvimento sustentável para a região amazônica, que assegurasse a diminuição da pressão sobre os recursos florestais. A primeira fase do programa foi acordada para três anos, com um valor global de US\$ 250 milhões mas o envolvimento de diversos doadores e as complexas negociações com o governo brasileiro causaram sérios atrasos de implementação.

Becker (1995) se refere ao Programa Piloto como expressão das novas formas de cooperação internacional. Segundo a autora, o aspecto inovador e o desafio do Programa-Piloto estão assim resumidos:

“...é fruto de uma iniciativa conjunta, uma parceria, entre os Governos dos Sete e do Brasil, o Banco Mundial e as Organizações não Governamentais; reconhece a sociedade civil como novo ator no cenário internacional, constitui um processo de mudança através de concessões e ajustes entre parceiros”.

Esta concepção parece confirmar a emergência de novas formas de cooperação também resultantes de um longo processo de amadurecimento da

própria sociedade brasileira e da percepção das agências multilaterais de equívocos conceituais e operacionais na história de apoio ao desenvolvimento em países periféricos.

Costa (1995) na discussão das perspectivas de planejamento ambiental no Brasil reforça esta análise e se refere também aos efeitos da processo de democratização e da política de descentralização com relação aos avanços estratégicos sob a ótica ambiental nos últimos anos :

“Qual é o conteúdo novo dessas propostas quando comparadas aos planos de todo tipo dos anos setenta, principalmente, no país? Antes de tudo, incorporam mais ou menos explicitamente o pressuposto de que o país democratiza-se e moderniza-se, alterando os papéis e a capacidade do Estado e, basicamente por isso, projetos nacionais atualmente exigem o reconhecimento das diferenças sócio-espaciais e culturais do país e alternativas de operacionalização que incluam flexibilidades e parcerias de todo tipo. Em segundo lugar, elas tendem a moldar-se às transformações na estrutura federativa e à nova distribuição territorial do poder em curso no país, que têm alterado radicalmente o modo pelo qual as unidades descentralizadas participam dos projetos de desenvolvimento e gestão do país. Em terceiro, e especialmente o que nos interessa de perto, é inegável que elas têm incorporado em graus e qualidades variados a componente ambiental ao planejamento em todas as modalidades atuais.”

O fato é que, apesar de todos os problemas e conflitos oriundos da implementação de projetos de desenvolvimento nas últimas décadas, o país hoje está mobilizado para a mudança e, o modelo de cooperação internacional com este objetivo, apesar de setores mais resistentes, tem sido significativamente alterado em função de novas demandas, de uma sociedade global mais atenta e pró-ativa e da percepção dos desdobramentos do processo de globalização e seu impacto direto na economia dos países periféricos.

Sendo assim, a discussão de conceitos e metodologias em projetos de desenvolvimento no Brasil envolve uma complexidade de tópicos concei-

tuais e operacionais, que refletem as tendências políticas e econômicas predominantes, que não se esgotam no limite de um trabalho acadêmico. No entanto, a experiência tem indicado que independentemente dos recursos envolvidos e da complexidade da proposta, algumas dificuldades de implementação são recorrentes e parecem caracterizar a maioria dos projetos de desenvolvimento no país.

Sob o enfoque operacional, estes projetos estão associados a uma elevada complexidade gerencial. Sendo assim, os aspectos administrativos e burocráticos tem representado um óbice significativo na continuidade das ações planejadas, uma vez que interferem direto no repasse de recursos aos órgãos executores, também já fragilizados como resultado das políticas governamentais nos últimos anos. Da mesma forma, projetos internacionais podem envolver procedimentos operacionais distintos das diversas instâncias de cooperação na esfera gerencial, o que torna o processo ainda mais difícil pela necessidade de compatibilização de normas. Um problema adicional se refere a estratégias de implementação nem sempre precisas ou mesmo contraditórias, o que torna a operacionalização do projeto um desafio sem regras, gerando riscos significativos com relação às metas originais estabelecidas.

Na perspectiva conceitual, a questão ambiental é frequentemente apresentada, de forma equivocada e distorcida, como um componente isolado de projeto. Na verdade, a perspectiva ambiental representa um eixo da questão de desenvolvimento e deveria compor o planejamento estratégico da proposta. Ocorre que, como os projetos são desenhados de maneira a atender o perfil e as prioridades institucionais, eles refletem os interesses políticos e as características da ação institucional em cada caso. Sendo assim, cada um dos componentes tende a ser apresentado como um projeto institucional individual, o que dificulta em comparativa porque fontes de financiamento de longo prazo são asseguradas, em contraste com os fundos privados de curto prazo que atualmente dominam o mercado financeiro, quando um resultado eleitoral implica em mudanças políticas de rompimento, a própria sustentabilidade do projeto pode correr riscos.

Da mesma maneira, o conflito de políticas públicas pode representar um sério risco à sustentabilidade de propostas de desenvolvimento. No Brasil, este tópico é principalmente ilustrado pelos impasses gerados entre a política agrária/fundiária e a política ambiental.

Uma outra dificuldade metodológica séria diz respeito às heterogeneidades regionais, em termos geográficos, políticos, econômicos, culturais e ambientais de um país de dimensões continentais como o Brasil. Um projeto de desenvolvimento regional neste contexto ganha dimensões ilimitadas e requer um planejamento estratégico bastante aprimorado, nem sempre possível pela urgência do processo de negociação e pela demanda de recursos.

Apesar de todos os pontos mencionados, a crítica mais sistemática com relação à metodologia de desenvolvimento no Brasil diz respeito à ausência dos beneficiários nas discussões e no processo de tomada de decisões nas etapas de planejamento, negociação e execução do projeto. No entanto, a eficiência do processo de participação exige um grande esforço de construção e é resultante da interação de uma série de elementos, conforme discutido por Irving (no prelo):

“É evidente que não se pode considerar linearmente os impactos da participação em projetos, principalmente diante de uma cultura paternalista e assistencialista historicamente dominante no país, responsável por uma inércia crônica dos grupos minoritários e por uma estratégia político-administrativa excessivamente centralizada. Da mesma forma, é fundamental uma análise realista da eficácia do processo participativo diante do limite de tempo de implementação de um determinado projeto, da capacidade efetiva de resposta da comunidade alvo a ser trabalhada e do grau de resistência a mudança do poder instituído. A experiência em projetos de desenvolvimento no país parece demonstrar que os efeitos da participação, embora evidentes na qualidade dos resultados alcançados, são de difícil mensuração, tendem a ser de visibilidade limitada a curto e médio prazos e frequentemente são questionados politicamente. No entanto, parece não

haver dúvida que o processo, uma vez iniciado, tende a ser irreversível, com o resultado concreto de um maior engajamento político na tomada de decisões, na legitimação das metas alcançadas e na democratização de oportunidades.”

Pelos temas discutidos, a meta do Desenvolvimento Sustentável representa um desafio e uma aprendizagem no contexto brasileiro. Independentemente da validade conceitual da proposta, o país caminha diante de uma séria crise econômica, ainda que lentamente, rumo à construção de uma realidade menos desigual e mais estável. Os projetos de desenvolvimento podem representar importantes catalizadores nesta direção, desde que expressem as demandas reais do país sob a ótica econômica mas principalmente social e ambiental. Esta garantia só é possível se for aberto, fomentado e legitimado em todas as esferas o processo de participação e assegurado o direito à cidadania plena.

BIBLIOGRAFIA

BECKER, B. K. A Amazonia pós ECO-92: por um desenvolvimento regional responsável. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BECKER, B. K. Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento da fronteira Amazônica. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O DESAFIO SUSTENTÁVEL E A GEOGRAFIA POLÍTICA, 1995, Rio de Janeiro. *Resumos Expandidos...* Rio de Janeiro: IGEO, Departamento de Geografia Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995. p.139-48.

COSTA, W. M. As possibilidades do planejamento ambiental no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O DESAFIO SUSTENTÁVEL E A GEOGRAFIA POLÍTICA, 1995, Rio de Janeiro. *Resumos Expandidos...* Rio de Janeiro: IGEO, Departamento de Geografia Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995. p.131-37.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro: FGV, 1988, 430 pp.

FURTADO, C. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981. 152p. (Coleção Estudos Brasileiros; v.54)

GUIMARÃES, R. El desarrollo sustentable: propuesta alternativa o retórica neoliberal?. Santiago de Chile. *Revista EURE*, Santiago de Chile, n.61, dec. 1994.

HAGEMAN, H. *Bancos, incendiários e florestas tropicais: o papel da cooperação para o desenvolvimento na destruição das florestas tropicais brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE, IBASE e ISA, 1996. P.304.

IRVING, M. A. Gestão participativa e envolvimento comunitário: garantia ética de sustentabilidade em projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro, *Espaço e Geografia* .(no prelo)

LEROY, J. P. Apresentação. In: HEGEMANN, H. *Bancos, incendiários e florestas tropicais: o papel da cooperação para o desenvolvimento na destruição das florestas tropicais brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE, IBASE e ISA, 1996. p.09-22.

MATTOS, C. A. Desarrollo Sustentable en los territorios de la globalización: una alternativa de supervivencia o una nueva utopia? In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O DESAFIO SUSTENTÁVEL E A GEOGRAFIA POLÍTICA, 1995, Rio de Janeiro. *Resumos Expandidos...* Rio de Janeiro: IGEO, Departamento de Geografia Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995. p.17-30.

REFLEXIONES SOBRE JUSTICIA SOCIAL Y DESARROLLO ALTERNATIVO EN AMÉRICA LATINA. ¿DESARROLLO LOCAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y/O ECOSOCIALISMO?.

*Carlos Ferrás Sexto y Xoán M. Paredes
Universidade de Santiago de Compostela*

1. INTRODUCCIÓN.

Las discusiones y debates que se abran al amparo de la celebración del presente Seminario sobre Estrategias de Desarrollo en Iberoamérica deben, a nuestro juicio, partir de la inalienable premisa de que el subcontinente latinoamericano posee una realidad sociocultural, política, económica y geográfica distinta de la europea en general y de la española en particular, aunque se comparta el objetivo complejo de la búsqueda del desarrollo en todos los casos. Es habitual encontrar en la literatura académica internacional la aseveración de que actualmente los países y comunidades que lo conforman se encuentran en plena transición hacia una sociedad urbano-industrial madura, aunque no pueda ser esto algo del todo generalizable, pues existen diferencias patentes. Simplemente centrándonos en rasgos demográficos observamos que esta transición hacia una sociedad madura de la que se habla es válida sólo para según que zonas, como podremos ver.

Lógicamente la concentración demográfica y de las actividades industriales en grandes, incluso gigantescos, polos urbanos, ha sido la tendencia histórica en su proceso de desarrollo, algo que siempre que se intentó controlar normalmente acababa en un más o menos sonado, fracaso. Hay ejem-

plos esclarecedores de estos grandes núcleos aglutinadores, como también más adelante veremos. Aún así, la tendencia actual parece ser el crecimiento de los núcleos intermedios, ya frenado el flujo masivo e incesante hacia los grandes polos de otras épocas, sin llegar a la saturación total de estos lugares por el momento¹; es un tema digno de seguimiento.

En Latinoamérica, la oposición centro-periferia en términos de desigualdad social, entre comunidades rurales y urbanas, de desequilibrios territoriales, entre regiones desarrolladas y atrasadas o las desigualdades sociales entre indígenas, mestizos y criollos es enorme y difícilmente equiparables a casos europeos. En cuanto a desequilibrios territoriales puede mostrar ciertas afinidades con España y con Europa, sin embargo, las regiones periféricas latinoamericanas no se benefician de políticas de desarrollo regional equiparables a las de la UE. El TLC de México con los Estados Unidos y Canadá o el Mercosur se fundamentan en vínculos comerciales, por lo que se encuentra muy lejos de los fines sociales, culturales y territoriales que en teoría defiende la carta europea.

En la presente comunicación pretendemos introducir en los debates del Seminario el necesario marco de reflexión, que evidencie y recuerde los grandes desequilibrios estructurales que inciden en el desarrollo regional latinoamericano, y en una segunda parte introducir una discusión sobre las modelos de desarrollo alternativo en América Latina enfrentando los posicionamientos teórico-metodológicos *del Desarrollo Local*, *del Desarrollo Sostenible* y *del Ecosocialismo*. Este trabajo hunde sus raíces metodológicas, en gran medida, en experiencias personales y conocimiento directo de la rea-

¹ Es curioso, pero significativo, ver que un país como la India cuente con más del doble de habitantes que Latinoamérica y un número de ciudades claramente inferior. La media de urbanización en Latinoamérica para 1990 era del 72% (el 46% en 1960), aunque aquí tengamos que distinguir entre América Central (con un 54% relativo) y la América del Sur (84%), aparte de la relantización del crecimiento urbano masivo, que nunca paró. Por ejemplo, de las 6 primeras "metrópolis" (con algo más de 1 millón de personas en conjunto) que se podían contabilizar en los años 50, tenemos 34 a mediados de los 90 (sustentando a 100 millones de seres humanos), aguardándose que los 200 millones de habitantes residentes en estas grandes urbes sean una realidad de principios del S. XXI en ciernes.

lidad latinoamericana, concretamente en relación con la Universidad de Guadalajara-México entre los años 1995 y 1996, y en una diversa literatura recopilada en dicha universidad.

2. LOS DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA.

En la diversa literatura socioeconómica internacional y autóctona de los últimos treinta años, entre los que cabe destacar a autores como Gottman (1966), West y Agnelli (1966), Barkin y King (1970), Bataillon (1971), Blonet (1982), Arroyo (1989), Garza (1990), Alburquerque, De Matos y Jordan (1990), Graizbord y Mina (1993), McKinley y Alarcón (1995), Calva (1995), Ferrás (1998), etc, se evidencian reiteradamente una serie de desequilibrios estructurales en la sociedad latinoamericana de orden económico, geográfico, político, etc., que tradicionalmente han condicionado o han sido producto de su desarrollo; se pueden resumir en los siguientes:

1.- La macrocefalia urbana y la desarticulación de la red urbana, que se traduce en la concentración espacial excesiva de poder político y de las actividades industriales y de servicios en un número reducido de polos urbanos que coinciden con las capitales políticas. Su origen se remonta a la economía colonial. Ello se traduce en el abandono del campo y la negación de los valores rurales. También es verdad que cada vez más ciertas empresas (aisladas) van buscando primero de todo un entorno ecológico-económico interesante, que no sólo una gran metrópoli.

2.- Las grandes diferencias regionales, especialmente entre la región central formada por el área metropolitana de las ciudades capitales, caso de México DF, Buenos Aires, Santiago, etc., y sus estados adyacentes y el resto del país. Muy marcada en cuanto a dotaciones de equipamientos e infraestructuras. Las capitales políticas pueden llegar a absorber el 40% de la población de sus respectivos países y en ellas revierten las inversiones públicas para dotación de infraestructuras marginando sistemáticamente al restante

territorio de provincias. Por ejemplo, en Costa Rica y Paraguay únicamente a sus respectivas capitales se les puede calificar de ciudades; en Perú, Lima acapara a un tercio de la población del país (6 millones) en el 0'3% del territorio, tiene el 70% de los establecimientos industriales, el 80% de los depósitos bancarios, el 55% de los estudios universitarios...; en Argentina, Buenos Aires retiene el 42% de los establecimientos industriales, el 61% de la producción industrial, el 51% del empleo industrial, etc.; únicamente Ecuador y Brasil parecen escapar de ese centralismo acérrimo, pero la cosa no está mucho más repartida: en Ecuador las funciones se las reparten Quito (administración y decisiones políticas) y Guayaquil (comercio, industria y finanzas), en Brasil tenemos a São Paulo (producción industrial, poder económico, tecnología avanzada y bienes de equipo), Rio de Janeiro (antigua capital, manteniendo la línea cultural, algo de la administración y alrededor del 15% de la industria) y Brasilia (funciones públicas y administración, no siendo nunca capaz de atraer importantes capitales, ni nacionales ni foráneos).

3.- La enorme distancia en cuanto a nivel de vida y a posibilidades de desarrollo personal entre los habitantes de las áreas urbanas y las rurales, y la segregación espacial en las ciudades, donde se diferencian nítidamente los contrastes entre las grandes bolsas de pobreza en los llamados asentamientos irregulares o favelas (es el llamado patrón periférico de ocupación del espacio, que en los últimos 25-30 años pasó del 10 al 30%, a veces incluso con ciertas ayudas estatales, desde obviarlo cínicamente —“no molestar”— a dotar según que zonas de ínfimas infraestructuras casi que alentando al asentamiento de los nuevos urbanitas descontentos y así por un tiempo apaciguados y localizados) y las áreas residenciales. La marginación social en la periferia urbana ha llevado a calificar a la ciudad latinoamericana como la “ciudad del caos” (Sambieda, 1998). Muchas veces se emigra para mejorar las propias condiciones de vida, otras sencillamente para sobrevivir.

4.- La marginalidad, desigualdad social, subempleo y paro de grandes contingentes demográficos que no tienen oportunidades de educación y promoción social, que pueden abarcar al 60% de la población. El problema indí-

gena como grupo étnico marginado y la existencia de una élite social privilegiada que domina todos los ámbitos de la sociedad, lo cual convive con un problema étnico-social que distingue entre criollos pudientes, mestizos pobres e indígenas marginados. La “reproducción de clases” sigue viva, más bien, goza de una salud envidiable.

5.- La centralización del poder político y la debilidad de la administración local, como ya vimos, que advierte de la imposibilidad de aplicar políticas de desarrollo endógeno dirigidas y formuladas desde la propia comunidad local. La ignorancia, la falta de escolarización y el analfabetismo funcional que abarca a más del 60% de los latinoamericanos dificultan el desarrollo local y al contrario favorecen la manipulación y la explotación por parte de los caciques locales.

6.- El desigual reparto de la tierra y el atraso socioeconómico del campo, donde los rendimientos agrarios todavía son insuficientes para la alimentación de la población. Las importaciones masivas de alimentos básicos en países como México son muestra de ello, entre otras cosas, ya que esto no es causa única. Es curioso observar como si bien la agricultura es un sector esencial para la economía Latinoamericana precisamente es la actividad que más se abandona (éxodo rural), aportando sólo el 10% del PIB latinoamericano, es decir, se abandona una actividad básica donde siquiera se cubren las necesidades propias. Esto tiene mucho que ver con la orientación eminentemente industrial de la agricultura en muchos países, donde todas las explotaciones (en manos de terratenientes-grandes compañías, normalmente estadounidenses) se dedican a la exportación, teniendo luego que comprar los alimentos básicos fuera (normalmente a EE.UU., a unos precios que no permiten la competencia). Norteamérica realiza así un negocio redondo: dispone de proveedores ilimitados de cultivos industriales esquilmadores en países económicamente dependientes y endeudados que a su vez compran artículos de primera necesidad (que por propia presión de mercado no pueden producir en condiciones) endeudándose cada vez más; es un ciclo vicioso de difícil solución.

La élite terrateniente domina socialmente el campo y manejan los resortes políticos creando situaciones de conflicto como el movimiento “Os sem Terra” de Brasil, el conflicto indígena de Chiapas o la privatización del Ejido en México. El 2% de los propietarios controla el 47% de las tierras, el 80% de las explotaciones tienen menos de 50 hectáreas y ocupan sólo el 10% de la superficie agrícola, etc. Es un panorama poco alentador.

7.- La existencia de poderosas redes de influencia-clientelismo popular organizadas jerárquicamente entre caciques locales, estatales y nacionales, las cuales ejercen un férreo control sobre comunidades rurales y urbanas a través de la compraventa de favores. Traducido en la inexistencia de un sistema democrático de derecho que garantice la justicia social. Los sistemas democráticos aparentes, las poderosas familias políticas, el despotismo, la corrupción, el narcotráfico y el asesinato están muy presentes en las sociedades latinoamericanas. La inseguridad es norma y aparte del drama social que supone, no hay nada mejor para espantar las inversiones.

8.- El elevado crecimiento natural de la población debido a las altas tasas de natalidad; ya que los avances sanitarios que permitieron reducir la mortalidad no han sido acompañados del progreso necesario en materia de educación social. Además los sistemas de protección de la salud son elitistas y escasos y el estado no puede universalizar los servicios por falta de recursos. Por ejemplo, según encuestas el conocimiento de la existencia de los métodos anticonceptivos en Latinoamérica raya el 100%, pero su uso no rebasa el 45%, sin que haga falta decir donde se centra este último porcentaje. La transición demográfica no es homogénea; países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Paraguay se hayan en lo que se llama una transición moderada (natalidad alta y mortalidad moderada/baja); Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú o Venezuela se hayan en plena transición (natalidad moderada y mortalidad moderada/baja); encontrando ya países en una etapa avanzada (similar a los casos europeos, incluso en lo referente al envejecimiento demográfico en según que países) como pueden ser Argentina, Chile, Panamá, Uruguay, Puerto Rico o Cuba, para luego

pasar a Bolivia o Haití en el espectro opuesto (transición incipiente: natalidad y mortalidad elevada, condiciones de vida muy difíciles). Todo ello es ejemplo significativo e indicador claro de las disparidades, en múltiples campos, que van emergiendo en el estudio de este macroterritorio.

3. LOS NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO. DESARROLLO LOCAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y ECOSOCIALISMO.

Es necesario reflexionar sobre el significado de los modelos de desarrollo para América Latina para poder discutir acerca de su viabilidad y significado social. En la actualidad se están formulando modelos de desarrollo alternativos y entre ellos cabe destacar el Desarrollo Local, el Desarrollo Sostenible y el Ecosocialismo, la primera en el marco del Neoliberalismo, y la segunda y tercera como unas nuevas vías de desarrollo que tratan de armonizar ecología-economía-capitalismo y ecología-economía-socialismo. La cuestión nos lleva a formular interrogantes acerca de su viabilidad en un marco de injusticia social como es el latinoamericano.

1.- El *Desarrollo Local* se puede definir en base a unos contenidos conceptuales internacionalmente reconocidos (Musyck, 1995). Es una particular forma de desarrollo regional en la cual los factores locales, el espíritu de empresa local, las empresas locales, o las instituciones financieras locales constituyen las principales bases para el crecimiento económico regional, siempre dentro de la economía de mercado y del modo de producción del capitalismo neoliberal. Está íntimamente relacionado con las capacidades de *transformar, reaccionar, promover e introducir que pueden o deben poseer los individuos que conforman una sociedad*; es decir, las capacidades que deben poseer para transformar el sistema socio-económico, para reaccionar a los cambios externos, y para la promoción del aprendizaje y la introducción de la innovación, siempre, todo ello, a escala local.

Es frecuente encontrar formulaciones que vinculan el *Desarrollo Local* con los cambios económicos impulsados por la Revolución de la

Tecnología de la Información (término algo cínico en una sociedad semianalfabeta), como la reestructuración productiva, la globalización, el postfordismo, la flexibilización de la localización industrial, la desregulación de las políticas económicas, etc. (Vázquez, 1988, 1991). Autores como Vázquez Barquero (1988) hablan del Desarrollo Local como una estrategia que intenta promover la creación de empresas a escala local, las cuales deben aprovechar los recursos endógenos con que pueden contar en su ámbito geográfico más próximo. No se explica de donde saldrán las inversiones primeras ni si simplemente esto servirá de mágico acicate y espuela en la toma de conciencia de una sociedad muchas veces descreída y que piensa en muchos casos en cosas tan inmediatas como la supervivencia o la búsqueda de la propia identidad y respeto.

El Desarrollo Local es una estrategia de desarrollo regional alternativa a la clásica de los “Polos de Desarrollo” que dominaron las políticas públicas de desarrollo regional en los años 60 y 70, y que por cierto tan dudosos -por escasos cuando no contraproducentes- resultados dieron. Los “Polos de Desarrollo” eran ciudades elegidas por el poder político para impulsar la localización de industrias y eran propios de políticas piramidales de Top Down. Frente a ellas el Desarrollo Local, propio de los años 80 y 90, es impulsado desde la base social, la comunidad es la protagonista de su propio desarrollo y es propio de políticas horizontales y de abajo-arriba o de Bottom Up. El *Desarrollo Local* está asociado a una desregulación y flexibilización del mercado de trabajo y por lo tanto en clara consonancia con los principios Neoliberales que imperan en la economía mundial hoy en día. A la luz de esta información podemos preguntarnos si ¿es el *Desarrollo Local* la panacea para el desarrollo económico y social en Latinoamérica?, es una pregunta difícil. A nuestro parecer es necesario pensar que el *Desarrollo Local* no debe formularse como una receta mágica para cualquier cocina, como se insinuaba. Es un concepto de moda y hasta ahora no ha sido suficientemente valorado en sus consecuencias. ¿Es posible traspasar las experiencias españolas en *Desarrollo Local* a Latinoamérica?. La pregunta también es

difícil y debe ser debatida con detenimiento teniendo muy presentes las diferencias sociales, políticas, económicas y geográficas. Dificilmente la formulación e impulso de iniciativas de *Desarrollo Local* por si solas pueden llegar a solucionar los problemas de injusticia social, de marginación o de corrupción tan presentes en todos los ámbitos de la sociedad latinoamericana, más bien, parece un intento estertóreo del pensamiento Neoliberal de desempolvar viejas ideas para adaptarse a los tiempos, con la pena de que se parte de bases realmente inestables y de premisas y actuaciones que en su tiempo en absoluto dieron los resultados positivos esperados.

2.- El *Desarrollo Sostenible* es un concepto también internacionalmente aceptado en su significado pero de difícil concreción en las políticas económicas actuales. A su discurso se le debe la introducción y toma de conciencia del factor ecológico en la economía y la paulatina substitución del concepto de “crecimiento” por el de “desarrollo” que tiene un perfil más social y menos capitalista.

El *Desarrollo Sostenible* se puede definir como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” (Informe Brundtland de la Comisión Mundial de Medioambiente de la ONU), o de una forma más poética el *Desarrollo Sostenible* “es aquel que trata de no malgastar hoy las semillas del mañana” (Comisión Europea). En ambas definiciones se intenta poner límites al crecimiento económico en base a la fragilidad de la biosfera, la cual no puede tolerar un crecimiento ilimitado de emisiones contaminantes y cuyos recursos naturales, sean en materias primas o energéticos, son limitados, es decir, expresa una fuerte aversión a los riesgos medioambientales considerando la Tierra como un ecosistema frágil.

Sus defensores entienden que Crecimiento Económico no es sinónimo de Desarrollo y que el aumento de la cantidad no induce mejoras en la calidad. Su formulación viene a expresar un rechazo a la creencia de que la ciencia y la tecnología conducen indefectiblemente a una mejora de la condición

humana, coincidiendo con los postulados postmodernos del Ecosocialismo. El discurso del *Desarrollo Sostenible* viene a poner en duda determinados postulados fundamentales del capitalismo como el crecimiento económico ilimitado, pero debemos preguntarnos cómo puede el *Desarrollo Sostenible* vencer la marginación e injusticia social. ¿Sería posible la armonía entre el Desarrollo Sostenible y el Neoliberalismo en Latinoamérica?, dudemos que los EE.UU. lo permitieran. No se resuelve la eterna pregunta de desarrollo, ¿hacia donde?; no se cuestiona lo fundamental, o sea, el enfoque económico global, jugamos frecuentemente con los mismo elementos viciados.

El discurso del *Desarrollo Sostenible* apoya la necesidad de que el hombre no llegue a exterminar la supervivencia de las especies, que ese mismo hombre no niegue la necesidad vital de protección de la capacidad y calidad estética del Medioambiente y por ende, de las culturas minoritarias. Comparte un ideario de solidaridad, justicia redistributiva y ética igualitaria y se preocupa por el acelerado crecimiento de la población mundial. Profesa la creencia de la sabiduría de la humanidad para paliar sus causas.

3.- El **Ecosocialismo** o Ecologismo de los Pobres defiende una ideología “verde”, ecológica, frente al capitalismo y al crecimiento económico ilimitado. El Ecosocialismo o ecologismo popular es presentado como la alternativa al Neoliberalismo (Martínez Alier, 1994) y no es una necesidad post-material o post-moderna de los países ricos, es una necesidad para los pobres que quieren y deben hacer del ecologismo su forma y estilo de vida. En los países ricos existe el “ecologismo de la abundancia” y en los pobres el “ecologismo de la supervivencia”.

El Ecosocialismo se fundamenta en el pensamiento de W.Morris, Tolstoy y Gandhi, y hunde sus raíces filosóficas en los naturalistas, vegetarianos y en la medicina alternativa, que lejos de meterlos a todos en un mismo saco si es cierto que comparten ciertas visiones, además, incorpora como propio el conocimiento indígena y popular. Defiende la agricultura tradicional frente a la moderna y un enfoque ecológico de la economía, es decir,

busca una *modernidad alternativa* que coseche valores de respeto, racionalidad, pluralismo, derechos humanos o la defensa de las mujeres, es decir, rechaza la *modernidad científico-tecnológica* de Ford, Taylor y Le Cobusier que creían ciegamente en el binomio razón-progreso. Propone la Economía Ecológica frente a la Economía Capitalista, pues el crecimiento económico ilimitado para todos es ecológicamente imposible por los problemas de contaminación y marginación social que genera. Es preciso considerar que el Capitalismo genera externalidades que no puede superar y la fe en el crecimiento económico en los países del tercer mundo es un verdadero opio del pueblo pobre (Martínez Alier, 1994). En suma, el Ecosocialismo es una vía de desarrollo alternativa al Neoliberalismo dominante, sostiene que la pobreza no puede ser eliminada por el crecimiento económico general, en lugar de por la redistribución y puede ser contraproducente ecológicamente. Por tanto, para el caso de Latinoamérica el desarrollo alternativo que permita combatir el desempleo y la marginación social no es posible mediante el crecimiento económico habitual sino mediante la reestructuración ecológica de la economía.

Trataríamos aquí también con un problema de concienciación, además de, a nuestro parecer, topar con el problema de la posible satanización y linchamiento sistemático del progreso técnico. El progreso científico-técnico es necesario, de hecho ha sido básico para llegar actualmente a postulados y conclusiones modernas y progresistas que sin esa investigación nunca se hubieran alcanzado, lo que no debe ser este progreso es realizado a toda costa. Así como la riqueza y el poder se encuentra mal distribuido así lo está el conocimiento y la ciencia, con lo cual el rechazo del Ecosocialismo a según que modos técnicos es el cielo abierto para sus defensores (de ese binomio razón-progreso clásico), que hayan en ese rechazo excusa ideológica (“ellos no lo quieren, que sea nuestro”) y arma ideal para poder seguir esgrimiendo su supremacía. Debería el Ecosocialismo, que parte de premisas muy loables e interesantísimas, integrar el conocimiento científico, considerarlo como un bien más a redistribuir pues para que esa modernidad

científico-técnica, precisamente, sea moderna, no debe entenderse como su “erradicación” sino como la revisión de sus planteamientos, es decir, ese progreso debe dejar de centrarse en la producción industrial y en el expolio (por ejemplo) y servir para la consecución de energías limpias, nuevos sistemas de riego, remedios médicos, etc. Habría que pensar más con menos y no basar el progreso en el despilfarro.

4. JUSTICIA SOCIAL Y DESARROLLO ALTERNATIVO EN LATINOAMÉRICA.

Es necesario partir de una premisa fundamental para discutir sobre estrategias de desarrollo en Iberoamérica. A nuestro juicio debemos aceptar que, en primer lugar, Desarrollo debe ser sinónimo de Justicia Social, Progreso Democrático y Respeto a la Ley (Ley plural, que decir tiene) y posteriormente, en segundo lugar, se deben debatir las propuestas, estrategias, teorías o modelos de desarrollo que se considere. En Latinoamérica hay unas necesidades vitales en materia de alimentación y educación que deben ser cubiertas con extrema urgencia. Una sociedad en la cual más de la mitad de sus miembros no cubren las necesidades básicas y conforman una gran masa de desheredados iletrados, difícilmente puede asumir el protagonismo o autodirección de su desarrollo. Podemos interrogarnos si ¿puede *el Desarrollo Local* solucionar la marginación social? o si realmente *el Desarrollo Local* sería una fórmula nueva de explotación para enriquecimiento de unos cuantos, es decir, de los empresarios locales; tendríamos un panorama de pequeñas células funcionales y productivas inconexas entre sí y fácilmente controlables y manejables.

El *Ecosocialismo* defiende determinados valores culturales propios de los modos de producción indígenas, en los cuales el hombre no busca la acumulación y el enriquecimiento como en el capitalismo, sino simplemente lo necesario para vivir, ideal propio de la mayoría de los grupos indígenas de la América Precolombina. Un geógrafo insigne como Alexandre von Humbolt

en su viaje al Virreinato de la Nueva España a comienzos del siglo XIX, calificaba a los indígenas como seres indolentes que no tenían más ambición que la de cubrir sus necesidades alimenticias por lo cual cada familia cultivaba el maíz necesario para la alimentación de sus miembros (Humbolt, 1811), pero, sin embargo, a expensas de la carga negativa que pueda tener tal afirmación para la mentalidad occidental capitalista debemos preguntarnos si ¿no es esta, la cultura indígena de la Nueva España, una cultura que permite pensar en un sistema económico que respeta el equilibrio ecológico hombre-naturaleza?. Los indígenas respetan la naturaleza y sólo extraen de ella lo necesario. Sin duda esta sería una fórmula de *Desarrollo Sostenible que asume valores ecológicos en su sistema de producción*. Quizás debería el mundo desarrollado valorar las formas de producción de los indígenas americanos, aprender su relación con el medio natural y conocer sus valores culturales, de igual forma que las industrias farmacéuticas y la medicina alóctona occidental han sabido rentabilizar el saber milenario de la medicina homeopática y/o natural de los indígenas para el desarrollo de los medicamentos, por cierto de forma muy poco ética y sin revertir en beneficio alguno para los pueblos y comunidades indígenas.

Pensamos que no corresponde a Latinoamérica copiar modelos, estrategias o sistemas de desarrollo propiamente occidentales, reflexión válida también para el Tercer Mundo en general (sin que Latinoamérica pueda ya considerarse tal). Latinoamérica debería mirar en el espejo cultural propio y buscar los elementos diferenciales que le son intrínsecos, adoptando posturas sincréticas y críticas con los valores culturales y formas de desarrollo externos. No debe caer en el error histórico de idolatrar lo foráneo en perjuicio de lo propio (no es oro todo lo que reluce, el mito del modo de vida occidental -¿estadounidense?- es una de las mayores patrañas jamás urdidas) ni tampoco en el grave error de fomentar visiones ultranacionalistas ensalzadoras de lo propio frente a lo foráneo, pues tampoco todo lo “occidental” (entiéndase Mundo Desarrollado) es malo, también hay en Europa (por citar nuestro entorno natural) ejemplos positivos a seguir e ideologías interesantes y útiles, por no hablar

de las soluciones de las minorías culturales europeas para sus propios problemas; otro asunto es que en el mar de la historia lo que saliera adelante para regir las grandes escalas no fuera siempre lo más positivo o acertado.

Sin duda en el presente Seminario sobre Estrategias de Desarrollo en Iberoamérica deberíamos discutir sobre la necesidad de buscar formulas de desarrollo apropiadas para la realidad latinoamericana, las cuales siempre necesariamente deberán partir de asumir fórmulas alternativas distintas a las del neoliberalismo occidental. Ecología, sustentabilidad, redistribución de la riqueza o explotación endógena son características propias de estrategias de *Desarrollo Local*, *Desarrollo Sostenible* y del *Ecosocialismo*, que si bien no se deberían asumir en sus principios totalmente si es posible buscar el sincretismo revelador del equilibrio, tarea ardua pero única válida.

En definitiva, la sociedad Latinoamérica a nuestro buen entender debe buscar la propia dirección de su desarrollo y junto con las sociedades más avanzadas deben escuchar y aprender de los más pobres, conocer y valorar los sistemas de producción y técnicas indígenas, y al fin potenciar la imaginación para buscar fórmulas alternativas al clásico desarrollo capitalista que engendró la marginación e injusticia social durante los últimos 500 años en el Nuevo Mundo, que de nuevo, por cierto, tiene poco.

BIBLIOGRAFÍA

ARROYO ALEJANDRE, J. (1989): El abandono rural, Universidad de Guadalajara-México, Guadalajara

BARKING, D. y KING, T. (1970): *Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas en México*, Siglo XXI, México D.F.

BAITAILLON, C. (1971): *Ville et campagnes dans la region de México*, Anthropos, París

BLONET, B.W. y BLONET, O.M. (1982): *Latin America. An introductory Survey*, John Wiley and Sons, Nueva York

CÁDENAS MARÍN, A. (1995): *Agricultura y desarrollo sostenible*, MAPA, Madrid

CALVA, J.L. (coord.) (1995): *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*. Tomos I-II, Universidad de Guadalajara-México, Guadalajara

CHAMBERS, R. (1983): *Rural Development, putting the last first*, Longman, Hong Kong

FERRÁS SEXTO, C. (1998): *La Contraurbanización. Fundamentos teóricos y estudio de casos en Irlanda, España y México*, Universidad de Guadalajara-México y Xunta de Galicia, Guadalajara

GARZA, G. (1990): Impacto regional de los parques y ciudades industriales en México, *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos* 5.3, pp. 655-676

GOTTMAN, J. (1966): *América, Labor*, Barcelona

GRAIZBORD, B. y MINA, A. (1993): Población-territorio, cien años de evolución, *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos* 8.1, pp. 31-66

HUMBOLT, VON A. (1811): *Essai politiquesur le royaume de la Nouvelle-Espagne*, París, 2 vol. y 1 atlas

MARTÍNEZ ALIER, J. (1994): *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria, Barcelona.

MCKINLEY, T. y ALARCÓN, D. (1995): The prevalence of rural poverty in México, *World Development* 23.9, pp. 1575-1585

MÉNDEZ, R. y MOLINERO, F. (1991): *Espacios y sociedades*, ed. Ariel Geografía, Barcelona

MORÁN, Emilio F. (1995): *Through Amazonian eyes*, University Iowa Press, Iowa

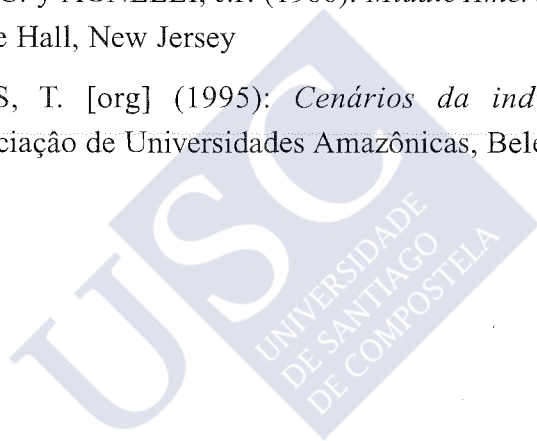
MUSYCK, B. (1995): Autonomous Industrialization in South West Flandes (Belgium): Continuity and Transformation, *Regional Studies* 29.7, pp. 619-634

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): Desarrollo local y reestructuración productiva en las regiones periféricas, en *Desarrollo Local y Comarcalización*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 13-36

WEST, R.C. y AGNELLI, J.P. (1966): *Middle America. It is land and peoples*, Prentice Hall, New Jersey

XIMENES, T. [org] (1995): *Cenários da industrialização na Amazônia*, Associação de Universidades Amazônicas, Belém (Brasil)



TERRITÓRIO EM TRANSE¹

Antonio Thomaz Júnior

Universidade Estadual Paulista

1. INTRODUÇÃO.

Se é verdade que o mundo passa por profundas transformações, neste final de século, do que se fala exatamente? Bem, se é mais fácil acreditar nessa boa máxima do que discutir, pelo menos é o que está presente no receituário da grande imprensa, torna-se necessário questionar essas “verdades”, tendo em vista que a massificação em voga não permite a identificação dos atores atingidos, nem sequer os processos e as dinâmicas específicas, tampouco o(s) ritmo(s) e a(s) intensidade(s) que tais transformações assume(m) nos diferentes lugares e cantos do planeta.

Por muito menos, em todos os quadrantes não se hesita em atribuir tanto as mazelas quanto as benesses aos efeitos da globalização. Lugar-comum, globalizar, indica, então, a ação específica que qualifica o movimento de expansão do modo de produção capitalista², nesse final de século. Tamanho equívoco, impermeabiliza o fluxo de compreensão da processualidade histórica da sociedade ou esvazia seu sentido histórico e geográfico,

¹ Este texto com título original “TERRITÓRIO EM TRANSE, (Re)divisão Territorial do Trabalho e Redefinições de Funções na Agricultura”, foi elaborado com o propósito de participar da Mesa Redonda: “Espaço Rural e Produção Agrícola”, do Seminário Geografia 2001, realizado em Aracaju, durante os dias 10 a 12 de novembro de 1998, organizado pelo Núcleo de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe

² Cf. Santos, D., 1998.

tendo em vista o fundamento, eufemista, simplista que não se digna a explicitar a dialética do processo de ocupação/inclusão/exclusão sócio-territorial. É como se a dinâmica produtiva de um determinado momento, não devesse ser a base teórica da própria evolução da sociedade e por conta disso, os referenciais explicativos se baseassem apenas nas identidades do presente e, sendo assim, é como se afirmássemos que o período técnico-científico restringisse às beldades da 2ª metade do século XX, conquanto o que existiu anteriormente permanece desconsiderado.

Neste ínterim, tem-se profundas alterações nas relações de trabalho e de produção, com desdobramentos profundos para a relação capital-trabalho e às formas de organização da produção e do processo produtivo. Esse cenário (re)qualifica o *fordismo* e o *taylorismo*, a ponto de que não sejam mais os únicos, com o advento de outros processos produtivos e de controle do trabalho. Não se trata, neste ensaio, apenas de polemizar ou enraizar essas observações pelo lado do desemprego, tampouco somente das redefinições de funções e atividades, mas sobretudo, põe-se a discutir a processualidade que impõe profundas modificações nos rumos do trabalho ou nas formas de controle³ exercidas e que qualificam a relação capital-trabalho na agricultura brasileira e mais especificamente em São Paulo e os desdobramentos sócio-territoriais e espaciais em pauta.

A mecanização, a microeletrônica, a automação invadiram a agricultura e produzem a mais intensa e ampla modificação dos processos e controle do trabalho, jamais vistos, com repercussões de extrema magnitude para o trabalho. Em especial, nas suas formas de inserção na estrutura produtiva, com redefinições radicais nas funções e nas atividades exercidas até então, no aprofundamento do estranhamento com a hegemonização da proletarianização, enraizada na base fundante da alienação e fetichização da mercadoria

³ Mézáros, I., faz longos e profundas reflexões sobre a necessidade do controle social nas sociedades de classes, em especial no capitalismo, e assevera que: "... pela sua própria natureza, o capital, somente pode ser controle, dado que é constituído mediante uma objetificação alienada da função de controle, como um corpo social. Não causa surpresa, portanto, que nos últimos a idéia de *controle dos trabalhadores* tenha ganho importância em muitas partes do mundo" (1993: 33).

ou no trabalho abstrato. De todo modo, percebe-se também, profundas mudanças nas formas de representação sindical e política, portanto na subjetividade e na escala de valores sociais, culturais, éticos etc, portanto na sua identidade de classe, de identidade operária, ou seja, na sua forma de ser.

Em síntese, vive-se, simultaneamente um conjunto interdeterminado de experimentos que se fundamentam basicamente nas transformações presentes ou em curso, na dinâmica do modo de produção capitalista que sinaliza desdobramentos diferenciados, porém capazes de mesclar diferentes processo produtivos; formas diferenciadas de contratação e de definições para o mercado de trabalho etc.

Esse caráter de múltiplas faces, singulariza esse processo, de um lado, a) quando se verifica a crescente desproletarização do trabalho industrial, fabril, manual especialmente nos países de capitalismo avançado, que, na prática, expressa uma diminuição crescente da classe operária (tradicional); b) sendo que ao mesmo tempo materializa-se/intensifica-se a terceirização do trabalho, com base na absorção do assalariamento no setor de serviços; c) sem contar que a incorporação crescente da mulher no mercado de trabalho, (re)qualifica a composição do trabalho, dando-lhe contornos de profunda heterogeneidade e, por fim, d) o processo de subproletarização, redimensiona elevados contingentes de trabalhadores rumo à precarização do trabalho, donde emerge o trabalho parcial e todo o espectro da informalidade que vertiginosamente aguça ainda mais as contradições sociais da sociedade de classes⁴.

Os impactos na identidade operária, de que falávamos acima, expressam-se nitidamente no abandono do sindicalismo de classe dos anos 70, no Brasil, rumo ao sindicalismo produtivista (de resultados), de participação e de negociação que, simplesmente aceita a ordem do capital e dos fundamentos do mercado. Em trabalho anterior⁵, quando pudemos constatar a magnitude desse processo, procurou-se evidenciar que os sindicatos se ossificaram

⁴ Mais detalhes, ver: Antunes, R., 1995.

⁵ Referimo-nos à tese de doutorado, recentemente concluída. Ver: Thomaz Jr., A., 1996.

nas raias da institucionalização/burocratização e, nessa medida, distanciaram-se do ideário da luta pelo controle social da produção como também, das demais frentes de luta que demarcavam ideais de classe, subordinado-se, então, à ordem dada.

Como observa **Antunes**:

“O que de fato parece ocorrer é uma mudança quantitativa (redução do número de operários tradicionais), uma alteração qualitativa (o trabalhador torna-se, em alguns ramos, mais qualificado (...)). Há portanto, uma metamorfose no universo do trabalho, que varia de ramo para ramo, de setor para setor. Desqualificou-se em alguns ramos, diminuiu em outros, como no mineiro e metalúrgico e requalificou-se em outros, como na siderurgia (...). Portanto, o mundo do trabalho tornou-se ainda mais complexo e heterogêneo. Tudo isso permite acrescentar que não há nem mesmo uma única tendência generalizante e uníssona de qualificação da força de trabalho, uma vez que, paralelamente a essa tendência, se acrescenta outro processo, dado pela desqualificação de setores operários, o que configuraria um processo contraditório que superqualifica em alguns ramos e desqualifica em outros” (1998: 114).

Constata-se, então, a ocorrência, de um lado, de um processo de intelectualização do trabalho manual e, de outro lado, ao contrário do primeiro, um processo de desqualificação ou subproletarização, que se manifesta como trabalho precário, temporário, informal, pluriatividade etc.

2. MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAIS.

A Geografia pode contribuir sobremaneira para o desvendamento das evidências territoriais e espaciais do processo em curso, possibilitando-nos, assim, o entendimento das transformações em pauta a partir dos rearranjos que dão formas e contornos e fundamentam-se sobre conteúdos sociais diversos, ou seja, enquanto processo histórico de construção e transfor-

mação, que por sua vez substantiva-se em ordenamento territorial diferencial. Remodelado no *continuum* recompondo-se em associações com formas e funções culturalmente diversificadas, o espaço geográfico - distante das atribuições de mero cenário ou depositário de fatos - integraliza o conjunto das interdeterminações e lhes dá sentido espacial e atributos às manifestações territoriais.

Relação direta entre a processualidade social e a manifestação material enquanto diferencialidade que se expressa territorialmente, o território é, então, a marca da existência específica do fenômeno, sua singularidade. Assim, tanto a divisão técnica do trabalho, como a divisão da produção, são expressões de um mesmo processo, com rebatimento escalares diferentes. Enquanto o primeiro se apoia no processo técnico de decomposição de tarefas, rotinas e procedimentos no interior de uma unidade produtiva, sem que o produto do trabalho de cada trabalhador dê lugar a uma mercadoria ou valor de troca, o segundo distingue-se pelo fato de significar valor de uso para uma nova fase produtiva ou por implicar mediações que vinculam diferentes unidades produtivas e assumem a forma de mercadoria.

Pouco ou quase nada adiantará se não colocarmos efetivamente em prática o enunciado teórico acima exposto ou exercer a práxis geográfica. A socialização do conhecimento geográfico talvez seja o caminho mais curto e a posição mais adequada para que os propósitos em questão sejam alcançados, sem nos esquecermos, obviamente, da postura ideológica dos indivíduos.

Faz-se importante criar alternativas para que seja ampliado o campo de interlocução entre os diferentes segmentos da Geografia brasileira, tais como: estudantes de graduação; movimento estudantil; programas de pós-graduação; Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia (ANPEGE); chefes de Departamento; associações profissionais; as Seções Locais da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB's) etc⁶. Como tam-

⁶ Nos últimos 2 anos, (1996-98), diante à presidência da AGB-Nacional, tentou-se implementar políticas específicas para ampliar e fortalecer a interlocução com os diferentes segmentos da Geografia brasileira.

bém, que seja suplantado as rígidas fronteiras analíticas, pautadas na fragmentação corporativa da ciência, como forma de tornar mais ágil e eficaz a produção do conhecimento.

Desafios postos, nesse particular, é perfeitamente possível concordar com a seguinte assertiva: *“No final do século XX o mundo passa por transformações de magnitude sem precedência (...)”, o que “implica novos questionamentos e preocupações das ciências sociais e naturais, entre as quais a Geografia”*. Se aceitarmos essa estimulação, de pronto, somos motivados a indagar: *“e como fica ou ficará a Geografia nesse novo momento da história?”* Ou ainda, quais *“os novos caminhos a serem trilhados por nossa disciplina, no âmbito das outras ciências sociais?”*⁷ Não está em questão, nesse ensaio, ousar responder à exaustão esses questionamentos, todavia referenciar-se neles e a partir disso fundamentar analítica e teoricamente a interpretação geográfica.

Isto pois, diante das redefinições tecnológicas e gerenciais; das novas formas de contratação e de subordinação do trabalho ao capital; das redefinições de funções dos papéis dos Estados, sob os brilhos do *enxugamento da máquina*, com a privatização desenfreada; das regras recentes do mercado internacional de *commodities* e para os produtos agrícolas e agroindustrializados de forma geral.

Tudo isso impõe rearranjos de funções e atividades dos trabalhadores, sendo que a divisão do trabalho resultante se expressa territorialmente, produzindo uma reformatação de elevada dimensão para a agricultura brasileira. Tem-se como resultado imediato, a requalificação das relações de produção e de trabalho, tais como: fortalecimento do assalariamento; manutenção das formas de dependência dos trabalhadores, com os sistemas integrados; agricultor a tempo parcial, atividades rurais não agrárias; pluriatividade, enfim formas específicas de subproletarização ou ainda, a busca de formas autônomas fragilizadas, de trabalho.

⁷ Cf. Caderno Informativo “Geografia 2001”. Aracaju, 1998.

Trabalhadores, capitalistas e os Estados nacionais comparecem em cena, todavia faz-se necessário desvendar seus enraizamentos específicos, suas ações, comportamentos, formatações, suas territorialidades, portanto. Conclui-se, dessa forma, que é sobre ritmos, intensidades e de um grande espectro de diferencialidades que os atores sociais estão envolvidos na processualidade do modo de produção capitalista ou na perpetuação da *commodity society*⁸, à beira da rebentação do próximo milênio.

Assim, quando se festeja, ou sob forte reticência, se diz que o mundo está globalizado, são lembrados dezenas, centenas de exemplos ou um rol de fatos, muitos dos quais aprisionados nos estreitos marcos da capacidade de consumo dos povos, nações e de sociedades inteiras, como as grandes invenções do século XX: raio laser, bomba atômica; satélites; telefone celular; sistemas de comunicação on line, que possibilitam a ciranda financeira internacional; avião a jato; engenharia genética e biologia molecular, que aliás se constituem na base fundante de novos referenciais paradigmáticos para a ciência etc.

As técnicas, as tecnologias e os instrumentos encimados com base no rol de exemplos acima reordenaram rearranjos territoriais de dimensões continentais, todavia os efeitos enraizaram-se sob profunda diferencialidade, ou seja, se para alguns o laser e a energia atômica estão dispostos, para outros, restou o lixo atômico e as mazelas. Então, se tentarmos entender as perspectivas que se apontam para o século XXI, a partir do cenário constituído, tendo como elemento mediador a capacidade de consumo dos povos, países, regiões etc, apontaremos no máximo, para a clássica diferenciação países (regiões etc) desenvolvidos e países (regiões etc) subdesenvolvidos. Sendo assim, a título de exemplo, não estaríamos inovando nem semanticamente, quanto mais analiticamente, com a afirmação de que o mundo está globalizado e que as fronteiras territoriais sucumbiram.

Sob essa insígnia pode-se rebater, argumentando que o capital se organizou a nível mundial, à sua maneira, ou seja, achou seu jogo, seu espaço, é

⁸ Cf. Mézáros, I., 1993.

como se falasse a mesma língua em todos os lugares. Mas, o emprego não se organizou a nível mundial, os trabalhadores não falam o mesmo idioma. Se se admite que o capital não tem pátria, que extrapola os limites territoriais e ameaça constantemente a dignidade de milhões de trabalhadores com a pecha da precarização das relações de trabalho, desrespeito dos contratos coletivos de trabalho; do desemprego, por diversas motivações (racionalização tecnológica e gerencial, falências, recomposição acionária etc), tem-se que admitir também que a pauta hegemônica da sociedade, encimada sob os preceitos neoliberais, ao fortalecer tudo isso, não foi o bastante, ainda, para derrogar as fronteiras. Senão, o que dizer dos conflitos em Kosovo-Sérvia, Chechênia-Rússia, Curdistão-Turquia, Israel-Palestina, Paquistão-Índia, Timor Leste-Indonésia, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Chiapas e tantos outros.

3. FUNDAMENTAÇÃO E REFERENCIAIS ANALÍTICOS.

As questões norteadoras para esse ensaio nos reserva alguns cenários a serem considerados.

Coloca-se em questão a necessidade de insistir na compreensão dos processos sociais que dão forma e sustentação para um conjunto amplo e diferenciado de arranjos para a agricultura brasileira. Ainda mais quando se põem em cena as tendências anunciadas a partir dos (re)arranjos manifestos desde já e com perspectivas para o próximo milênio. Reconhecer a processualidade é passo importante para identificar as dinâmicas específicas dos diferentes arranjos presentes na agricultura, em especial, privilegiar a compreensão das relações de trabalho, como elemento fundamental para a revelação dos desdobramentos da (re)divisão territorial do trabalho.

Haverá, dessa forma, com a introdução de tecnologias, novas formas de gestão do trabalho e sobretudo das alterações nas relação capital x trabalho, situações específicas, que se fundamentaram no assalariamento. Assim como, as novas facetas que dão lugar às demais contradições presentes na agricultura brasileira, por um lado, tensionam a luta pela terra, com o descaso que o

assunto desperta para as classes dominantes e, por outro lado, (re)qualificam os esquemas de apropriação do trabalho excedente e da renda da terra e, demandas específicas dos produtores familiares (integrados) que estão subordinados pelas indústrias processadoras (agroindústrias) que têm como um dos fundamentos para o rebaixamento de custos, diminuir a remuneração dos produtores diretos; agricultura *part-time*, posseiros, ribeirinhos etc. De todo modo, juntas, redefinem a importância das instâncias de organização dos atores envolvidos, em especial dos trabalhadores, através dos sindicatos e as demais entidades associativas, cooperativas e as diferentes frentes de luta que direcionam seus objetivos para a posse da terra, para fins de reforma agrária.

O que está em questão, então, não é responder nem aleatoriamente, tampouco de forma genérica a todas os desdobramentos possíveis para a agricultura brasileira. Põe-se, pois, a necessidade de alçar avanços em relação aos marcos meramente descritivos, presentes nos estudos geográficos, considerando os rigores conceituais capazes de permitir o reconhecimento dos diferentes arranjos territoriais e suas respectivas motivações sociais, econômicas, políticas, históricas, culturais, étnicas e geográficas. Não basta mais, continuar apostando no discurso genérico, a-histórico e desenraizado, presente nos estudos e manuais de Geografia, mesmo que (re)alimentado por temas inusitados e de forte aceitação na grande imprensa.

Para este final de década e o que se anuncia para o século XXI, aponta-se a tarefa gigantesca de, por um lado, *“resgatar nossas tradições resgatando nossa própria identidade pelo desvendamento do discurso que, até meados de nosso século, foi chamado de geográfico e, por outro lado, apontar e desenvolver os elementos teórico-metodológicos que nos permita incorporar a multiplicidade temática legada pelos anos 80 sem perder as possibilidades de que sejam lidos geograficamente”* (Santos, 1998:2).

Será o mesmo que dizer que os geógrafos enriqueceram seus debates incorporando novos temas, todavia desprovidos de suas características toponímicas.

Nesse sentido, as características toponímicas e topológicas têm que ser garantidas, como forma de se garantir os elementos fundantes da identidade geográfica.

Interessa-nos, então, a partir da “leitura” geográfica, contribuir para o desvendamento da territorialidade enquanto materialidade fenomênica, sob a necessidade imperiosa de buscar o entendimento da espacialidade do processo de construção da sociedade, ou seja, a complexa rede de relações sociais que anima os atores sociais e dá lastro ao espaço geográfico.

De todo modo, toda essa sistematização não pode ser feita sem se subordinar aos pressupostos teórico-metodológicos que servem de ferramenta para a “leitura” geográfica. Intenta-se, num só movimento, a partir da ordenação territorial do fenômeno, movimentar-nos tanto do ponto de vista da escala territorial (e as generalizações daí decorrentes), quanto da escala categorial, isto é, do que entendemos ser o jogo das determinações nos permitiu sair do puro empirismo para a construção do que já foi denominado de concreto em pensamento.

Assim, a (re)divisão do trabalho, que se anuncia para o primeiro momento do século XXI, na agropecuária brasileira, desponta 1) com o assalariamento restrito às empresas rurais de médio e grande portes e nas agroindústrias, sendo que o patamar tecnológico será fortemente definido, cada vez mais, a partir das definições ritmadas pelo movimento do processamento industrial e/ou então, do mercado consumidor, que exigirá comportamentos e ações específicas rumo à certificação ambiental, ISO's, como também, em alguns casos, princípios da sustentabilidade ou agricultura sustentável; 2) formas consorciadas de remuneração com a pluriatividade, tanto no desempenho de atividades internas ou externas ao empreendimento rural e; 3) um conjunto crescente de trabalhadores desempregados, tanto do campo quanto da cidade, que ficarão marginalizados à procura de ocupação e de cursos de (re)qualificação profissional, todavia, com as atenções voltadas para os assentamentos rurais, destinados ou não para a produção agrícola. Diga-se

até, que num primeiro momento, não seria essa a razão fundante, mas sim a garantia do local de moradia, com possibilidades de garantir tanto atividades rurais e não rurais, como também viabilizar o consorciamento com atividades tipicamente urbanas.

É essa articulação que substancia o acionamento das mediações (particularidade) entre o geral (universalidade) e as evidências específicas do fenômeno (singularidade), cuja objetividade das operações são requeridas para que seja efetivada a sua interpretação geográfica. Ou seja, pressupõe que vindo à luz sua materialidade territorial, na qual a evidência mais imediata, a paisagem, é apenas a aparência da sociedade, a confluência das determinações da variável espacial das relações sociais, aliás fundamento e corpo da formação sócio-econômico-espacial, é o seu conteúdo e o espaço geográfico é a forma como se organiza territorialmente a sociedade, sua configuração topológica.

4. TERRITÓRIO EM TRANSE (Alguns Apontamentos).

A ausência de um corpo teórico-metodológico capaz de municiar a apreensão da materialização territorial do tecido social, em substituição à postura há séculos cristalizada na Geografia brasileira, da descrição pura e simples da distribuição territorial dos fenômenos num momento dado - capaz apenas de enumerar o rol de fatos, sem contudo, apontar os fundamentos e as dinâmicas do *Território em Transe* - solidifica a noção de espaço geográfico como sendo o receptáculo ou depositário de fatos isolados.

Da simples descrição da distribuição territorial dos fenômenos, ao imbricamento do “jogo de forças” expresso, tanto pela ação dos trabalhadores, quanto da resultante da simbiose capital/Estado, eis o caminho a ser trilhado para que se possa compreender o *Território em Transe*, por um lado, o movimento geral do capital e do trabalho e, por outro lado da relação capital-trabalho, relacionando-os ao ritmo e forma das especificidades das diferentes manifestações.

4.1. (Re)territorialização da divisão do trabalho. Relações de trabalho e Redefinições de funções e atividades na agricultura brasileira.

O elo fundamental para se compreender o processo contínuo de (re)divisão territorial do trabalho, está fundado na adoção do “progresso técnico” ou ainda na “modernização” da agricultura brasileira ou então, em essência, nas formas específicas que o trabalho assume a cada momento, enraizadas à dinâmica social da produção e seus conseqüentes arranjos societários.

Com o atributo de conservadora, entende-se a modernização como algo capaz de *conservar* inalterado o espectro de desigualdades, sobretudo a concentração fundiária, não se associando sequer aos princípios das políticas compensatórias distributivistas, como também, extremamente seletiva, tendo em vista que a apropriação não é realizada por todos, mas apenas por uma minoria. Ao contrário, a grande maioria dos produtores ficam à margem mas, mesmo que seus referenciais estejam espalhados pelos quatro cantos do país doravante sua absorção nos moldes da tecnologia de ponta, é viabilizada, na grande maioria dos casos, pela política agrícola ou programas específicos, mediante créditos subsidiados, prazos elásticos para carência e pagamento etc; a título de exemplo, pode-se citar o Proálcool, em 1975⁹. A diferencialidade daí resultante tem como resposta um quadro extremamente heterogêneo no que concerne aos índices que conferem produtividade da terra, produtividade do trabalho, produção em escala, custo de produção, competitividade mercantil etc.

A incorporação do “progresso técnico-científico” nada mais é do que a adoção do “progresso” das técnicas capitalistas de produção como um dos elementos de dominação do capital sobre o trabalho, ou mais especificamente, a explicitação da subsunção real do trabalho no capital, como alternativa para o desenvolvimento das relações capitalistas. Representa, então,

⁹ Sobre essa questão, pode-se encontrar amplas reflexões e histórico do Proálcool e suas repercussões sócio-territoriais, em Thomaz, Jr., 1996.

um “progresso” do processo de valorização do capital, a partir do momento que permite incrementar a extração de mais-valia.

Dessa forma, a ciência, ao materializar-se em máquinas e outros equipamentos etc, em relação aos trabalhadores (assalariados) se revela capital, isto é, “*meio de explorar trabalho, de apropriação de trabalho excedente*” (MARX e ENGELS, 1980:387).

Pode-se dizer que o desenvolvimento das forças produtivas (relações técnicas de trabalho e produtividade) depende e é condição do desenvolvimento das relações sociais de produção (regras de trabalho, gerenciamento), sendo assim, o “progresso” da ciência no modo capitalista de produção, deve ser analisado como o desenvolvimento de técnicas que proporcionam o fortalecimento da dominação do capital sobre o trabalho. Em síntese, esse processo redefine a espaço-temporalidade da relação capital-trabalho numa determinada formação econômico-social. Por isso, a tecnologia em si não está contra o trabalho ou contra o trabalhador, mas sim, ela está a favor do capital, isto é, o trabalho de pesquisa técnico-científica se dá dentro dos moldes e prioridades da produção/reprodução do capital, onde a descoberta (máquinas etc), é a síntese da própria acumulação de capital.

Se é possível entender que para o capitalista não importa quem são seus trabalhadores e que tipo de trabalho realizam, desde que seja possível, num primeiro momento, a extração da mais valia e, num segundo, sua transubstanciação em lucro, é fato, também, que o processo de proletarianização aliena completamente o trabalhador da necessidade ou não de produzir esse ou aquele tipo de produto, já que sua sobrevivência será mediada, no plano do mercado, pela via geral da circulação da moeda proveniente do salário.

Noutro patamar analítico, pode-se ponderar que os elementos estruturais apontados, fundamentam-se sobremaneira na alienação do trabalho¹⁰, como forma de o capital ter todas as garantias para a apropriação de mais

¹⁰ Mais detalhes, ver: Thomaz Jr., 1996; Marx, 1989.

valia e da sua reprodução ampliada, portanto, manter-se fortalecido na hegemonização da sociedade, enquanto relação social.

Assim, enquanto o capital lê o processo social de produção na sua totalidade, tendo como referência a realização do circuito D-M-D', o trabalho o faz pela via da circulação (D'), no plano da gestão do mercado. A unidade do trabalho é o fato de ele ser força de trabalho, unidade que, no processo de gestão política, acaba por se fragmentar.

Trata-se de um caminho carregado de múltiplas armadilhas, tendo em vista que a discussão em torno do trabalho é, em última hipótese, a evidência de uma das facetas do próprio capital. Há de se considerar que, do ponto de vista fenomênico, a identidade dos que vendem sua força de trabalho está além de uma mera questão mercadológica, já que tal processo infere a possibilidade (e necessidade) de um amplo conjunto de mediações que vai desde o ato de trabalho propriamente dito até a construção cultural necessária à reprodução das condições sociais que, genericamente, chamamos de capitalismo. No ato de trabalho, portanto, encontraremos as raízes fundamentais para o entendimento de toda a rede de relações que permitem a manutenção e re-construção da sociedade, da maneira pela qual a conhecemos e, justamente, no seu desvendamento teremos as condições necessárias para compreender os diferentes movimentos que os “sujeitos sociais” (capitalistas, trabalhadores e Estado) realizam - coletiva ou individualmente - no sentido de sobreviverem enquanto sujeitos.

De retorno aos cenários sugeridos, faz-se importante ponderar que o processo constante de (re)divisão do trabalho na agropecuária brasileira, reflete, tanto os desdobramentos diretos da adoção de técnicas, tecnologias etc, como também de novas formas de gestão do processo de trabalho que, em muitos casos, estão associados ao pacote tecnológico. Em outros casos, estão associados somente à busca incessante do rebaixamento dos custos, sendo que geralmente instituídos sob a insígnia da superexploração do trabalho, com a extensão da jornada de trabalho etc. Daí ter-se a cada instante,

em condições dadas, a emergência de novas profissões ou então, os mesmos trabalhadores, desempenham atividades e funções diferentes, o que se verifica na cana-de-açúcar, na laranja e na soja de forma mais contundente. É bom que se diga também que isso não é privilégio apenas das empresas rurais de grande e médio portes.

Todavia, quando se colocam em cena as imposições que as empresas processadoras de produtos de origem agrícola exercem sobre os produtores rurais, na sua grande maioria produtores familiares, têm-se resultados muito diferenciados. Consorciados ou não, esses resultados, tanto podem sinalizar crescimento constante de produtividade, elevar os índices que sinalizam absorção de maquinário na agricultura, bem como todo o arco de variáveis do D_1 , como ainda, podem incentivar o desmonte da pequena produção familiar - e é o que historicamente ocorre - por uma série de motivos e razões, dentre eles: endividamento, insucesso sucessivo com colheitas frustradas, ausência de programas de crédito e de fomento de tecnologia específicos, preços mínimos etc.

Nota-se, então, que a ação das empresas processadoras, em direção à certificação ambiental, ISO's, agricultura sustentável, podem, no curto e no médio prazos, requalificar o perfil, a estrutura interna e a territorialidade dos produtores agrícolas em bases familiares, de forma mais intensa, bem como as empresas rurais. É o que assiste para o conjunto, todavia mais expressivos para alguns produtos e em alguns lugares. A título de exemplo, as indústrias processadoras fumageira, de carnes e tomateira, no centro sul do país, impõem de forma intensa e ampla, novos procedimentos e rotinas de trabalho, associados direta e indiretamente à adoção de técnicas e tecnologias de diferentes origens (mecânicas, químico-farmacêuticas, biológicas, gestão de processo etc). Vê-se que, tanto para as empresas rurais, quanto para os segmentos familiares, a adoção de tecnologias, além de produzir reformatações constantes com a (re)divisão do trabalho, produz a intensificação do assalariamento, como também sua negação via desemprego, mais ainda, o desmantelamento, em grande medida, da estrutura familiar de produção que, na

maioria dos casos faz engrossar as fileiras da proletarização de um lado e, de outro lado, requalifica o processo de luta pela terra, como também, incentiva a prática de atividades e funções não essencialmente agrárias.

A processualidade contraditória em questão, nos permite enfocar os cenários postos para este ensaio, como forma de demonstrar através da dinâmica recente da agricultura brasileira, as perspectivas e tendências para o século XXI. Daí a ênfase, por um lado, para a agricultura empresarial e as altas taxas de desemprego nas atividades agrárias, por conta da “modernização” e, por outro lado, para o contingente cada vez mais crescente de trabalhadores rurais, que desempenham atividades não agrárias.

Nesse sentido, a associação do “progresso técnico”, com a conseqüente supressão de empregos, não invalida a abertura e fortalecimento de outras formas de trabalho, em especial ligados ao setor de serviços, portanto não fixado apenas no setor produtivo e industrial. Não está em pauta, todavia nesse momento, verticalizar reflexões sobre a polêmica existente entre os autores que defendem a tese da centralidade do trabalho¹¹ e aqueles que a rebatem¹², com o argumento básico de que o trabalho produtivo e industrial decresce crescentemente em termos absolutos e em importância. Seria interessante no momento, afirmar que não se pode confundir diminuição de emprego com diminuição de trabalho, tampouco restringir tal afirmação sem considerar os apontamentos que já se colocam e iluminam forte tendência rumo às formas de trabalho consorciadas, tanto com ligação ao assalariamento, quanto com outras formas não assalariadas, autônomas ou não, que consubstanciarão os esquemas que darão sentido e conteúdo à pluriatividade na agricultura.

A processualidade em questão nos leva a pensar que o setor empresarial exercerá intensa pressão sobre os mecanismos de luta pela terra, podendo até requalificá-los, desafiando ainda mais a questão cidade-campo, com

¹¹ A esse respeito, ver: **Hirata**, 1998.

¹² A esse respeito ver: **Antunes**, 1995

as levas crescentes de desempregados, que por sua vez, fortalecerão as fileiras dos trabalhadores em tempo parcial ou pluriativos, através do retorno à terra, via assentamentos, ou também com enormes repercussões para as entidades de organização dos trabalhadores, os sindicatos em especial, que terão de superar o viés corporativo no qual se estruturam, para poderem absorver esses desafios e fomentar políticas específicas e também as cooperativas (de trabalho, produção/consumo/comercialização) e associações de produtores.

A pluriatividade e o assalariamento rural (ou não), acrescentarão novos ingredientes para a conformação básica da sociedade capitalista, com desdobramentos que vão fragilizar ainda mais o trabalho, tanto do ponto de vista do emprego, do que fazer, quanto da divisão do bolo ou da riqueza socialmente produzida, que faz do trabalho capitalista, instrumento de dominação. Como também, enquanto organização política, tendo em vista os pressupostos demarcados para as entidades sindicais (sindicatos e centrais), que não conseguem subverter a “leitura” institucional e o regramento jurídico que lhe dá sustentação. Ou seja, o mundo visto e entendido somente pela ótica oficial do Estado, quando muito será reservado o direito de dizer não, todavia sem o acompanhamento de propostas alternativas de organização da sociedade.

Apta a compreender essas (re)formatações, ou seja, a diferencialidade em seu movimento espiralado, à Geografia se reserva o desafio de identificar os processos e as dinâmicas territoriais e as manifestações dos fatos nos lugares.

De posse de alguns indicadores censitários, lançaremos mão de observações, com o propósito de elucidar as teses assumidas e dos cenários construídos para dar fundamentação a esse ensaio.

Através dos dados disponibilizados pelos censos agropecuários do Estado de São Paulo, de 1985 e 1996, este último recentemente divulgado, nota-se, comparativamente, de 1985-96, que mesmo tendo havido decréscimo da área cultivada, de 16%, isso não produziu impacto significativo na produção, o que revela a ocorrência de aumento dos índices de produtivida-

de, tendo em vista o crescimento do uso de fertilizantes, irrigação, maquinários, técnicas de controle de pragas e doenças etc.

Por sua vez, a “modernização” consagrada à agropecuária paulista, expulsou milhares de pequenos agricultores e parte dos assalariados, registrando uma queda de 32%, como revelam os números, de 1.357.113 em 1985, para 914.954 em 1995/96. Todavia, como já havíamos constatado em trabalho anterior, para a cana-de-açúcar¹³, tudo isso também foi acompanhado de um forte incremento na já concentrada propriedade fundiária.

Nesse ínterim, desperta interesse especial, o fato de ter havido também diminuição de 22% do número de estabelecimentos rurais com finalidade produtiva, no período 1985-96, ou seja, passou de 282.070 para 218.016, sendo que, se em 1985 existiam 100.198 propriedades com menos de 10 ha, esse número despencou para 65.303 em 1996. Essa queda de 34% é seguida pelo estrato que conforma as propriedades de 10 a 100 ha, com queda de 17% no número, o que não se constata para as propriedades com mais de 10.000 ha, tendo em vista que partiram de 29 para 36.

Esses números atestam a importância que novas atividades rurais passam a desfrutar, ainda mais quando comparamos as tendências apontadas pelo censo do IBGE com os indicadores disponibilizados pela Fundação SEADE e interpretados por outros pesquisadores¹⁴. Ou seja, as atividades produtivas agrícolas, tradicionais, já não são mais suficientes para explicar por si só dinâmica do emprego e do trabalho rural no Estado de São Paulo. Tanto é que o único item das receitas que cresceu em termos absolutos, no período de 1985-93, considerando o conjunto dos estabelecimentos agropecuários do Estado, foi a prestação de serviços para terceiros, passando a representar 10% das receitas.

A crescente importância dos produtores *part-time* ou agricultor em tempo parcial também pode ser comprovada com a redução das unidades

¹³ Cf. Thomaz Jr., 1989 e 1996.

¹⁴ Cf. Graziano da Silva, 1995

familiares puras. No seu lugar surge uma categoria que mescla o trabalho familiar com o de assalariado temporário, que recebe a denominação de *farmer caboclo*¹⁵.

Ainda que esse assunto mereça estudos e pesquisas mais pormenorizadas, essa rápida caracterização a fim de que se possa refletir as perspectivas e as tendências para a agropecuária, *Território em Transe*, põe-se a salientar a importância do emprego rural, porém não agrícola, para que se possam compreender os rearranjos no emprego rural propriamente dito, ou seja, o comportamento do trabalho. Mais ainda, este ensaio pretende chamar a atenção também para as reconfigurações que se encontram em plena vigência, que requalificam as atividades rurais para além do agrário e do agrícola.

Se por um lado, o crescimento do emprego não agrícola ou da pluriatividade¹⁶ está associado à crescente urbanização da agricultura, via população economicamente ativa com domicílio rural e não rural, pela participação do diarista não residente (trabalhadores volantes ou bóias-frias), por outro lado, poderá crescer em importância, muito mais do que hoje representa, o exercício de atividades não agrárias, porém nas cidades, em funções tipicamente urbanas, em especial no setor terciário. Aliás, esse é o princípio que se defende para a agricultura *part-time*, como veremos a seguir.

Há, no entanto, uma combinação de ocorrências heterogêneas e alguns aspectos devem ser destacados. O impacto da proliferação das chácaras de fim de semana revela a crescente importância para um número cada vez maior de pessoas que estão requalificando o uso da terra em São Paulo.

Outra questão a ser ponderada é o agroturismo ou o turismo rural, que configura também como exemplo de pluriatividade, com desdobramentos mais amplos, contemplando hotéis-fazenda, pesque-pagues, *spas*, estâncias etc. Fica evidente que a pluriatividade não tem necessariamente que ser

¹⁵. Id.

¹⁶ A pluriatividade, considerando alguns países europeus, não é um fenômeno novo no mundo rural, sequer resultante da industrialização. Cf. **Marques**, 1995.

resultante de nexos financeiros ou de trabalho exercidos exteriormente à exploração, ou seja, o exercício de outras atividades na área do domicílio, a exemplo do turismo rural configuram igualmente situações pluriativas¹⁷.

Longe, desde já, de ser entendida como marginal ou transitória, a pluriatividade se consolida fortemente, como a salvação, para muitos casos, da propriedade da terra rural de famílias, tradicionalmente com vínculos com a produção agropecuária, em bases mercantis ou não. O motivo mais convincente é que os trabalhadores a tempo parcial conseguem compensar os baixos rendimentos agrícolas com outras ocupações, com isso acabam evitando ou prorrogando a pobreza rural, tendo em vista o rol de dificuldades advindas das políticas agrícolas do governo federal, que não se fez valer de eficiência, por exemplo, através do PRONAF (linha de crédito específica para a agricultura familiar) e o PROCERA, especialmente para os assentados. Mesmo quando se considera a agricultura paulista, dado seu forte conteúdo patronal, as unidades familiares compõem com 1/3 do valor da produção agropecuária do Estado, sendo que é nesse segmento também, que as atividades rurais, porém não agrícolas, se fortalecem principalmente aquelas que se enquadram no estrato de 1 a 20 ha, como mostram os indicadores da Fundação SEADE.

Nesse sentido o desafio está posto, qual seja, para o século XXI não mais poderemos dispor dos mesmos conceitos e categorias de análise que fazemos uso hoje, até porque o processo de (re)configuração territorial do campo brasileiro, em especial o paulista, já se estrutura sob *novas* funções e atividades que não essencialmente agrárias ou agrícolas.

A *nova* dinâmica que se anuncia e se fortalece como via sem volta, terá como base fundante a presença de atores sociais que não poderão ser entendidos como trabalhadores rurais, no sentido estrito, bem como poderão estar

¹⁷ A título comparativo, em “*Portugal a importância do turismo rural é relativamente recente (...), mas noutros países, como na França e Reino Unido o fenómeno bem mais antigo e possui peso maior no rendimento global dos agricultores*” (Marques, 1994/95:49).

envolvidos em entretenimento ou num sem número de atividades incidentes no setor terciário e, no extremo, deixarem de ser agricultores.

Território em Transe, chama atenção para um *novo* teatro de operações que terá como cenário principal, situações específicas da agropecuária. De um lado, o segmento empresarial expondo questões como: agricultura de precisão, capacidade e rendimento agroindustrial, financiamentos, biologia molecular, insumos físico-químicos, capacidade de armazenamento e condições infraestruturais de transporte, subsídios creditícios, preços mínimos, política agrícola e tantos outros. Por outro lado, a complexificação dos arranjos anunciados, produzirão novos efeitos com a consolidação da pluriatividade, que aliás contemplará os produtores familiares com vínculos mercantis com a produção agropecuária. Sem esquecer que nesse segmento também estão incluídos os trabalhadores oriundos dos assentamentos de reforma agrária, de colonização e de regularização fundiária, como também deverá ser fortemente pressionado pelo crescente contingente de trabalhadores desempregados.

A esse respeito vale lembrar que há especificidades a serem consideradas, tendo em vista estar-se diante uma configuração da divisão do trabalho, na qual os trabalhadores e as famílias envolvidas não poderão ser entendidos nem como assalariados puros, nem como produtores independentes, tampouco como diaristas (*free lancer's*). Tanto se fortalecerão através de cooperativas, para garantirem-se como produtores rurais, como também demandarão por inserções nas atividades tipicamente urbanas, o que, na prática, subverte o enraizamento sindical atual, bem como os estreitos limites corporativos das centrais sindicais¹⁸.

Há casos já documentados, como revela (Alentejano, 1998), da viabilização de projetos de reforma agrária, especialmente nas áreas próximas dos grandes centros urbanos, de se viabilizar assentamentos, desde o início sob

¹⁸ A esse respeito, ver: Thomaz Jr., 1996.

o princípio da pluriatividade ou da agricultura *part-time*¹⁹. Aliás, os movimentos sociais, em especial o Movimento Sem Terra (MST), levantam essa bandeira, como alternativa para dar vazão aos altos patamares de exclusão, nas áreas metropolitanas.

Com mais amplitude do que as marcas restritas desta ou daquela frente de luta específica dos trabalhadores envolvidos na agropecuária (associações, cooperativas, movimentos independentes de luta pela terra e pela reforma agrária, sindicatos etc), põe-se em questão um repensar profundo do arranjo da sociedade como um todo, enquanto materialização da exclusão/inclusão social, cujo reatamento territorial é a própria explicitação da dinâmica da sociedade, o território em transe.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A complexidade e abrangência dos rearranjos produzidos em todos os setores da atividade econômica: primário, secundário e terciário, mediante o contínuo processo de (re)divisão técnica do trabalho, evidencia, a partir da diferencialidade expressa territorial e socialmente, a magnitude da turbulência capaz de impactar profundamente o mundo do trabalho. Mais do que isso, impõe-lhe *novas* fissuras, com as *novas* faces impressas à fragmentação do trabalho que, também expressa, no limite, as mazelas da desqualificação profissional atrelada ou não ao desemprego. Está em questão a busca de referências teóricas, políticas e científicas, capazes de colocar sob outras bases a capacidade de “leitura” e intervenção do movimento operário e que não se restrinjam nem nos estritos referenciais disciplinares da ciência²⁰, tampouco às denúncias das desigualdades e dos desaforos impostos pelo capital, mas sobretudo, que seja capaz de influenciar as orientações do

¹⁹ A esse respeito, ver: Alentejano, 1998 e 1998a e Scheneider, 1995.

²⁰ O professor Boaventura de Sousa Santos, assevera o seguinte sobre esse assunto: “É hoje reconhecido que a excessiva parcelização e disciplinarização do saber científico faz do cientista um ignorante especializado” (1988: 46).

processo social de produção, por exemplo, (re)qualificar a questão ecológica rumo a uma dimensão anticapitalista, de tal maneira a engajar as lutas ecológicas a uma perspectiva anticapitalista.

Põe-se, então, para o movimento operário, distanciar-se da lógica produtivista a apresentar-se como dinamizador de referenciais anticapitalistas, capazes de apontar a emancipação humana, com base na transformação radical do trabalho estranhado - trabalho abstrato, alienado - para um trabalho social, sendo que a lógica de produção de valores de troca não encontre possibilidade de se constituir no elemento estruturante da sociedade.

Antunes (1995), sintetiza muito bem, quando sinaliza ser imprescindível para a superação da sociedade do trabalho abstrato, a necessidade do reconhecimento do papel do trabalho assalariado, da classe-que-vive-do-trabalho, como sujeito capaz objetiva e subjetivamente de caminhar para além do capital. Ou seja, para a superação da sociedade do trabalho abstrato, requer-se a incorporação das reivindicações presentes na cotidianidade do mundo do trabalho, como a redução radical da jornada de trabalho e a busca do tempo livre, todavia, que esteja "... indissolivelmente articulada com o fim da sociedade do trabalho abstrato e a sua conversão em uma sociedade criadora de coisas verdadeiramente úteis" (p. 80 e 81).

Para tanto, *novos* desafios deverão ser colocados em cena para redimensionar a luta de classe, para que não seja reduzida *"apenas à divisão do produto social global, nem mesmo ao controle dos novos meios de produção (robóticos, burocráticos) em suas repercussões sobre a organização do processo de trabalho. O movimento operário deve colocar-se em situação de influenciar as orientações do processo social de produção"*, ou mesmo *"influenciar os objetivos que são conferidos ao ato social de trabalho em sua globalidade, o uso que é feito das forças produtivas da sociedade em seu conjunto e até mesmo a estrutura destas"* (**BIHR**, 1998: 137).

Pouco distante do nosso dia a dia, pensar e refletir sobre o anúncio de possíveis configurações, nos põe na *linha de tiro*, juntamente com outros

cientistas, todavia, cimenta o compromisso de não perdermos de mira a vigência da materialização fenomênica, do (re)arranjo territorial da sociedade, das formas, estruturas e aparências (re)construídas etc. Se nesse caminho elegermos o trabalho como base fundante dos estudos e reflexões, faz-se importante assumir a necessidade de ampliarmos nossa interlocução interna e externamente à Geografia, como forma de fortalecermos linhas de pesquisas, bem como grupos de pesquisadores multidisciplinares, capazes de responder os questionamentos e desafios postos.

Isso não se deve apenas à falta de tradição de a Geografia e de os geógrafos, não se dedicarem a essa temática, mas sobretudo pela dimensão e importância, o que não nos redime de nos fazermos presentes para demarcarmos os nexos e as fundamentações para se entender a sociedade pelo viés do seu ordenamento territorial, resultante pois, da processualidade social que, ao se manifestar, como nos reserva o tema posto para este ensaio, apresenta as rupturas e as fragmentações intra-trabalho, nas suas diferentes ocupações/funções, base explicativa do ritmo, do conteúdo e da dinâmica das contradições presentes na agropecuária brasileira e paulista em especial.

Sem efeito e conteúdo conclusivo, este ensaio cumpre o papel, neste momento, de chamar atenção para a necessidade da realização de estudos e pesquisas voltados à compreensão dos desdobramentos que se anunciam para o trabalho no prenúncio do século XXI.

6. BIBLIOGRAFIA

ALENTEJANO, P. C. R. *Reforma Agrária e Pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbano nos assentamentos rurais. Dissertação de Mestrado*; CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 1998. (mimeogr.).

ANTUNES, R., *Adeus ao Trabalho*. São Paulo, 1995.

Para onde vai o Mundo do Trabalho. São Paulo, 1998.

BIHR, A. *Da Grande Noite à Alternativa - O Movimento Operário Europeu em Crise*. São Paulo: Boitempo, 1998.

CARVALHO, M. B. *Geografia e Complexidade*. São Paulo, 1999. (mimeogr.)

GRAZIANO DA SILVA, J. *et. al. O Rural Paulista Muito Além do Agrícola e do Agrário*. São Paulo em Perspectivas, V.10, N.2, abril/junho, 1996, p. 60-72.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Urbanização e Pobreza no Campo. Agropecuária e Agroindústria no Brasil*. Ramos, P (org.). Campinas: Abra, 1995.

HIRATA, H. *Reestruturação Produtiva, Trabalho e Gênero*. **Revista Latinoamericana de Estudos do Trabalho**, Ano 4, n.7, São Paulo, p.5-28.

KAMMER, M. *A Dinâmica do Trabalho Abstrato na Sociedade Moderna*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

LIPIETZ, A. *Elegir a Audácia*. Madri: Editorial Trotta, 1997.

MARQUES, H. *Agricultura a Tempo Parcial e Agricultores Pluriactivos no Noroeste de Portugal*. Revista da Faculdade de Letras - Geografia. I Série, VXXI, Porto, 1994/95, p. 39-104.

MARX, K. Capítulo VI Inédito de o Capital. São Paulo: Editora Moraes, 1985.

MÉZÁROS, I., *A Necessidade do Controle Social*. São Paulo: Ensaio, 1993. (2ª edição).

MOREIRA, R. *Espaço, Corpo do Tempo*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia/FFLCH/USP. São Paulo, 1994.

SANCHEZ, J-E. *Comentários a la División Espacial del Trabajo e de la Producción*. Minius, 1, 1992. Barcelona, 1992, p.9-25.

SANTOS, B. S. *Um Discurso sobre a Ciência*. Porto: Edições Afrontamento, 1987. (2ª edição).

SANTOS, D. *Os Excluídos do Mundo do Globalizado*. São Paulo, 1998. (mimeogr.).

SANTOS, D. *Epistemologia e História da Ciência Geográfica. Projeto de Pesquisa*. São Paulo, 1998a. (mimeogr.).

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec, 1997. (2ª edição).

SCHENEIDER, S. *As Transformações Recentes da Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul: o caso da agricultura em tempo parcial*. Ensaios FEE. Porto Alegre, V.16, N.1, 1995, p.105-129.

THOMAZ JR., A. *A territorialização do monopólio: as agroindústrias canavieiras em Jaboticabal*. São Paulo: FFLCH/USP, 1989. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1989.

“Por Trás dos Canaviais os (Nós) da Cana. (uma Contribuição para o entendimento da Relação Capital x Trabalho e do Movimento Sindical dos Trabalhadores na Agroindústria Canvieira Paulista”. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia/FFLCH/USP. São Paulo, maio de 1996.

“Presença/Ausência das Centrais Sindicais: Os Limites do Corporativismo Sindical”. Revista Debate Sindical, v.10, n.25, fev./mar./abr., p.46-51. São Paulo: CES, 1997.

“Leitura Geográfica e Gestão Político-Territorial na Sociedade de Classes”. Boletim Gaúcho de Geografia, n.24. Edição Especial do XVII Encontro Estadual de Professores de Geografia, Ijuí, 1997. Porto Alegre: AGB/Porto Alegre, 1998.

DESARROLLO SOSTENIBLE: VIABILIDAD DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Manuel Pimienta Muñiz
Universidad de Extremadura

INTRODUCCIÓN.

El desarrollo sostenible es una referencia fundamental en la actualidad tanto para investigadores como para gestores, mucho más cuando se abordan temas de planificación. Detrás de una serie de consideraciones ético-filosóficas sobre las que existe común acuerdo, este concepto debe desarrollar una vertiente más implementable, cercana a la realidad, en la que los sistemas de indicadores de sostenibilidad tengan un papel muy importante.

LA SUSTENTABILIDAD, PREMISA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Desde que fuera enunciado explícitamente en 1987 por el llamado Informe Brundtland, el desarrollo sostenible se ha convertido en el hilo conductor de todo modelo de planificación y en referencia básica para multitud de técnicos y profesionales de las más diversas disciplinas. Posteriormente, todos los grandes documentos estratégicos internacionales e incluso nacionales o regionales, han ido incorporando este concepto como idea tendencial.

De forma consensuada, se acepta que el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la

capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. Partiendo de esta base se ha desarrollado un amplio bagaje teórico —a veces excesivamente retórico— en torno al mismo, pero es difícil encontrar acuerdo cuando se trata de llevarlo a la práctica, es decir, de formular una definición o planteamiento operativo.

Un buen ejemplo de esta traslación a la vida cotidiana de la sustentabilidad es la aportada por Erns U.V. Weizsäcker, Armory y Hunter Lovins en su libro *Factor cuatro: duplicar el bienestar, usar la mitad de los recursos naturales*, en el que hablan de cuadruplicar la cantidad de riqueza que se obtiene de una unidad de recurso natural e ilustran esta posibilidad con cincuenta ejemplos de revoluciones de eficacia.

Pero el hecho de que no existan unos criterios claros y homogéneos para alcanzar la sostenibilidad es achacable también al inevitable componente abstracto que le rodea y al carácter dinámico del concepto, en constante redefinición y evolución. En esta definición abierta del desarrollo sostenible resulta ineludible tocar una serie de cuestiones o conceptos inherentes como los de *necesidades, limitaciones, globalidad, equidad, eficiencia, revalorización del papel del medio ambiente, la perspectiva diacrónica o el papel de la tecnología*. Es precisamente la tecnología la que, a corto y medio plazo, debe aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos, mientras que a largo plazo aspira a la diversificación en el consumo de recursos.

Parece evidente que, como señala Ramón Folch, “*el desarrollo sostenible no es ninguna teoría, y mucho menos una verdad revelada*” sino que se trata más bien de un concepto ideológico, una “*utopía deseable*”. Esto permite que cada sector social o político lo adapte y moldee a sus intereses y confiriéndole una vaguedad conceptual que puede resultar perversa, pues no parece existir mejor fórmula para relegarle al ostracismo que convertirlo en un término manido y vacío de contenido práctico.

Resulta paradójico que en estos momentos, en los que existen más que indicios de que nuestra civilización es cada vez menos sostenible, todo sea “sos-

tenible” o, al menos pretenda serlo. Llama también la atención que cada vez se decante más su formulación por la vertiente ecológica –mejor diría proteccionista-, dejando de lado aspectos globales relacionados con la equidad, como la lucha contra la pobreza y las desigualdades, cuyo tratamiento es indisociable del primero. La importancia de estas cuestiones adquiere una trascendencia si cabe mayor cuando se trata de un espacio geopolítico como Iberoamérica, con evidentes problemas de subdesarrollo que se traducen en muchos casos en un crecimiento acelerado de la población y un consumo incontrolado de los recursos para garantizar la supervivencia. Las relaciones rururbanas tienen también un papel de importancia notable en este tipo de áreas cuando se plantea cualquier aspiración de la sostenibilidad del desarrollo.

Llegados a este punto, podríamos identificar una serie de vertientes del desarrollo sostenible (ecológica o ambiental, económica y sociocultural) así como diferentes dimensiones del concepto: la ético-filosófica, la temporal o la territorial. Esta última, la dimensión territorial, es fundamental para la implementación de modelos de desarrollo verdaderamente sostenibles. Su aportación principal debe consistir en diseñar una gestión sostenible en las escalas territoriales correspondiente (nacionales, regionales o locales) sin perder la perspectiva global, de manera que no tengamos unos territorios concebidos como “*islotes de sostenibilidad*” a costa de otros.

Todas estas consideraciones que se han ido presentando escuetamente inducen a considerar el análisis detallado y diagnóstico de la situación actual como único referente válido para enunciar estrategias de sostenibilidad. Como una de las herramientas más adecuadas para este objetivo tenemos los indicadores de sostenibilidad que, aunque presentan evidentes limitaciones y han de ser complementados con consideraciones de carácter más cualitativo, pueden presentar un análisis y diagnóstico integrado. Correctamente diseñados, constituyen una expresiva “radiografía” que permite inferir las tendencias al proporcionar una visión diacrónica del territorio y abordar estudios comparados de distintos escenarios.

LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD COMO HERRAMIENTAS DE APROXIMACIÓN A LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE DESARROLLO.

Los indicadores de sostenibilidad pretenden mostrar sintéticamente las características de los modelos de desarrollo implementados. Suelen presentarse bajo forma de sistemas, con una lógica y coherencia interna. No se trata, por tanto, de simples baterías de indicadores numéricos, difícilmente inteligibles, sino que suelen completarse con consideraciones cualitativas que influyen definitivamente en su diseño.

A la hora de elaborar un sistema de estas características muchas son las dificultades que se presentan, pero quizás la fundamental venga de las múltiples deficiencias de las fuentes estadísticas. Estos problemas se acentúan a medida que descendemos en detalle en las unidades territoriales, al no encontrar información disponible sobre muchas cuestiones, o cuando se implican diferentes escalas territoriales, con lo que la homogeneidad espacial, conceptual y cronológica de los datos resulta poco menos que imposible.

El campo de los indicadores de sostenibilidad resulta novedoso, por lo que el bagaje conceptual y las experiencias llevadas a cabo es aún escaso. No ocurre lo mismo con los indicadores económicos, que gozan de un consenso amplísimo y de una gran aceptación en su papel de medidores del crecimiento económico (Producto Interior Bruto, tasas de inflación, índice de Precios al Consumo, índices bursátiles, etc). Sin embargo, son cuestionados por su carácter excesivamente sectorial y porque son incapaces de introducir en la valoración económica elementos de carácter más cualitativo, como el medio ambiente.

Además de los modelos más conocidos de indicadores ambientales y de sostenibilidad –propuestos por diferentes instituciones y organizaciones como el Banco Mundial, la ONU, EUROSTAT, etc-, resultan de gran interés los trabajos que se están llevando a cabo en este sentido en la Estrategia Territorial Europea (E.T.E.).

Esta Estrategia Territorial Europea pretende ofrecer una visión global de la Unión Europea que ayude a la toma de decisiones en otros ámbitos inferiores y permita alcanzar un equilibrio entre competencia y cooperación. Sus fines fundamentales son: el desarrollo sostenible, la cohesión económica y social y la competitividad equilibrada del territorio europeo.

Durante el complicado proceso de gestación de la E.T.E. se planteó la necesidad de analizar los asuntos territoriales apoyándose en un pequeño número de temas especialmente relevantes, que pudieran explicar tanto la integración de las distintas políticas que tienen impacto territorial como la necesidad de aumentar la cooperación entre las diferentes partes implicadas. Para su posterior desarrollo por los Puntos Focales Nacionales se eligieron tres, que a su vez fueron descompuestos en distintos subtemas:

- 1.- Desarrollo de indicadores que determinen los criterios para la diferenciación espacial del territorio europeo
- 2.- Estudio estratégico de las nuevas relaciones campo-ciudad en Europa, atendiendo a tres subapartados: principales tendencias que conforman el territorio europeo; funciones territoriales y potencial económico del sistema urbano europeo; y la selección de aspectos relevantes para la cooperación en el desarrollo rural y urbano.
- 3.- La utilización y el desarrollo de sistemas de representación cartográfica adecuados para la plasmación tanto de los análisis como de los resultados.

Entrando con mayor detenimiento en el primer apartado, que es el más directamente relacionado con el tema de los indicadores de sostenibilidad, el programa de estudios de apoyo a la E.T.E. propone siete criterios de diferenciación o clasificación espacial:

- a) POSICIÓN GEOGRÁFICA. Se trata de concretar la ubicación relativa de un área dentro de un contexto continental, transnacional o

- regional (niveles de accesibilidad, aspectos geográficos físicos, condiciones climáticas)
- b) FORTALEZA ECONÓMICA. Encaminado a determinar la posición económica (internacional, nacional o regional) relativa de una ciudad, pueblo o zona y la capacidad para mantener o mejorar su posición y la intensidad de efectos indirectos de arrastre.
 - c) INTEGRACIÓN SOCIAL. Con este criterio se trata de poner de manifiesto el nivel de interacción entre grupos sociales diferentes en la sociedad, diferenciados por razón de edad, nivel de ingresos, educación, hábitat, idioma, cultura o nacionalidad.
 - d) INTEGRACIÓN TERRITORIAL. Estos indicadores deben mostrar las oportunidades de integración y el nivel de interacción (económica, cultural) interior y exterior de las distintas zonas.
 - e) PRESIÓN SOBRE EL USO DEL SUELO. La probabilidad de conflictos de interés entre tipos diferentes de usos del suelo o entre distintos usuarios de suelo y los problemas que provienen de una demanda de suelo excesiva o demasiado escasa en ciertas zonas son los temas inspiradores de los indicadores recogidos en este criterio.
 - f) ACTIVOS NATURALES. Este apartado es el que está siendo desarrollado por el Punto Focal Español. Se trata de mostrar las características de los ecosistemas y otras áreas naturales –importancia relativa, sensibilidad, tamaño o rareza-. Puede representar una base para la evaluación de las funciones interrelacionados que desempeñan los distintos espacios naturales a través de Europa y su condición de hábitat de diferentes especies.
 - g) ACTIVOS CULTURALES. Recoge las características de los paisajes y de las antiguas y modernas estructuras culturales y grupos de edificios –importancia relativa, sensibilidad, tamaño o rareza-.

Los sistemas de indicadores desarrollados hasta ahora se han tratado a escala internacional, es decir, con los Estados como unidad básica de información. Es necesario profundizar en el grado de detalle y concreción de estos indicadores, de manera que se abarquen unidades territoriales cada vez menores: regiones, comarcas y entidades supramunicipales, municipios y entidades locales.

Para concluir, se propone una estructura de sistema de indicadores ambientales, que articula toda una serie de aspectos fundamentales en torno a siete grandes apartados:

INDICADORES BIOFÍSICOS-NATURALES.

- Clima (presión, régimen termo-pluviométrico, vientos, radiación)
- Geología y geomorfología (relieve y formas topográficas, litología, recursos minerales y valores singulares)
- Suelos (profundidad, porosidad, textura, estructura, drenaje, permeabilidad, plasticidad, ...)
- Recursos hídricos (diferenciación entre aguas superficiales y subterráneas: superficie y longitud de las cuencas, régimen hídrico, caudales en hm³/año, capacidad y volumen)
- Vegetación
- Fauna
- Espacios naturales y espacios protegidos

INDICADORES DEMOGRÁFICOS.

- Evolución de la población absoluta
- Densidad y distribución

- Crecimiento natural (nacimientos, defunciones)
- Movimientos migratorios
- Nupcialidad
- Estructura biológica
- Nivel de instrucción.

INDICADORES DE MERCADO DE TRABAJO.

- Estructura de la población según grupos profesionales
- Desempleo y su incidencia en grupos profesionales

INDICADORES ECONÓMICOS .

- Niveles de bienestar y calidad de vida (relación per cápita de renta, pib, ...)
- Importancia de sectores: agricultura, ganadería, pesca, minería y otras actividades extractivas, energía, industria, construcción, turismo, inversiones y finanzas

OTROS INDICADORES DE CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL.

- Paisaje
- indicadores de accesibilidad
- Sistema de asentamiento o poblamiento
- Infraestructuras viarias y de transporte, telecomunicaciones, hidráulicas y otros recursos, energética, de residuos
- Sistema de equipamientos: sanitario, asistencial, educativo, cultural, cívico, deportivo, comercio, administrativo y judicial

INDICADORES DE PATRIMONIO CULTURAL.

- Patrimonio edificado
- Patrimonio ideacional y etnográfico

INDICADORES DE PROBLEMÁTICA AMBIENTAL Y OTROS ASPECTOS DE GESTIÓN.

- Contaminación del aire y emisiones sonoras
- Contaminación de recursos hídricos y calidad del agua
- Gestión de recursos forestales
- Procesos geodinámicos externos
- Procesos geodinámicos internos
- Incendios
- Inundaciones
- Gestión de residuos
- Infracciones urbanísticas
- Caza y pesca

BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ PINEDA, F.; DE MIGUEL, J.M.; CASADO, M.A. (coordinadores) (1998) *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Mundi Prensa / MultiMedia Ambiental. Madrid.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1997) *Sustainable development for local authorities*. Luxembourg

EUROSTAT (1997) *Indicators of sustainable development. A pilot study following the methodology of the United Nations Commission on Sustainable Development*. European Commission. Luxembourg.

FOLCH, Ramón (1998) *Ambiente, emoción y ética. Actitudes ante la cultura de la sostenibilidad*. Ariel. Barcelona.

GOODLAND, Robert; DALY, Herman; EL SERAFY, Salah; VON DROSTE, Bernd (editores) (1997). *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*. Editorial Trotta. Madrid.

JIMÉNEZ HERRERO, Luis M. (1997) *Desarrollo sostenible y economía ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*. Síntesis. Madrid.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1996) *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*. Madrid.

MORA, J.; PIMIENTA, M. (1998) “El desarrollo sostenible y las áreas rurales. Una dimensión territorial”. En *IV Congreso Nacional del Medio Ambiente*. Madrid, del 23 al 27 de noviembre de 1998. Colegio Oficial de Físicos, Unión Profesional, Aproma e Instituto de Ingeniería de España.

PNUMA / CIAT (1996) *Marco conceptual para el desarrollo y uso de indicadores ambientales y de sustentabilidad para toma de decisiones en Latinoamérica y el Caribe*. México.

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA (editora) (1997) *¿Sostenible?. Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrios*. Icaria. Barcelona

Direcciones en INTERNET de interés

ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

<http://www.indurot.uniovi.es/ETE/index.html>

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

<http://www.ciat.cgiar.org/land/indicators/papers.html>

<http://lemuy.chilepac.net/ima/orientac.htm>

MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E IMPACTO SOBRE AS ONGS

Teresinha Quadros

Universidade Salvador - UNIFACS

OS FUNDOS OFICIAIS PARA A COOPERAÇÃO.

A partir da II Guerra Mundial, os fundos públicos nacionais foram os principais responsáveis pela estruturação das relações sociais de produção e pela definição dos padrões de desenvolvimento a serem implementados tanto nos países do Norte como nos do Sul.

Durante as três primeiras décadas que sucederam a II Guerra, a presença do Welfare-State, nos países do Norte, e a ausência do Estado - ou sua existência sob a gerência de governos autoritários -, nos países do Sul, promoveram padrões de relacionamento diferentes entre Estado e sociedade, que contribuíram decisivamente para o estabelecimento de diferenças crescentes entre o nível de desenvolvimento econômico e social das duas regiões (Schiochet, 1995; p.45).

No entanto, em ambos os casos, o Estado nacional, seja em sua versão democrática, seja na autoritária, se constituiu em principal referência como instância responsável pela promoção do desenvolvimento.

Mais recentemente, o padrão de desenvolvimento econômico pautado na idéia da globalização da economia, que vem sendo difundido sobretudo pelas grandes economias nacionais e pelos organismos multilaterais que

representam seus interesses, rege-se por uma nova lógica na qual o desenvolvimento é buscado e mensurado através do acesso dos povos ao consumo e ao comércio exercido a nível global e também se verifica uma reestruturação do papel do Estado que se manifesta com a diminuição de sua responsabilidade com o bem-estar social, privatizando ou terceirizando setores até então sob a sua responsabilidade e aumentando sua atuação na implementação de políticas de emergência(1).

A lógica dos fluxos de mercados mundiais de bens e capitais é determinada pela competição internacional provocada pela incorporação de novas tecnologias e racionalização da mão de obra que intensificam o comércio internacional e a competitividade.

Esse padrão de desenvolvimento inaugura um novo tipo de racionalidade e burocratização que segue um modelo que proclama o rompimento com estruturas econômicas e sociais definidas nacionalmente(2).

O processo de regulação dessa nova ordem é feito através de instâncias que congregam interesses internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC. Neste contexto, perdem prestígio os organismos nacionais de regulação da economia e da sociedade, e ganham relevância aqueles capazes de atuar globalmente com o poder de conformar as realidades nacionais, segundo um modelo único, compatível com os novos interesses do capital.

Os organismos de cooperação se revelam assim, como principais agentes do processo de difusão deste modelo e experimentam transformações que visam a uma melhor instrumentalização para o exercício das novas funções.

A partir do início da década de 90, os países desenvolvidos começam a promover reorientações em suas políticas internas de cooperação internacional. Estas mudanças encontram eco e se desdobram também nos organismos internacionais que atuam na área do repasse de verbas e financiamento de projetos e programas de ajuda ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos.

As mudanças ocorrem consubstanciadas em uma discussão em torno dos estilos, efetividade e impacto que os mecanismos de cooperação vêm desenvolvendo ao longo de sua história. Questiona-se o estilo paternalista associado às doações e propõe-se uma relação qualitativamente diferente entre os países, na qual a cooperação deveria estar relacionada com as negociações comerciais e geopolíticas (Valderrama, 1993).

O processo de reorientação, a nível oficial, traduz-se na redução de recursos destinados à cooperação bilateral (entre países), maior transferência de recursos aos organismos multilaterais (agregam fundos oriundos de vários países) - que, em paralelo a este processo, apresentam tendência a incrementar o trabalho conjunto com organismos não governamentais para o desenvolvimento - e no estabelecimento de critérios rigorosos de condicionalidade para a concessão de ajuda. (Jansen, 1995; Valderrama, 1993; Wolfe, 1991; Wolff, 1995; Kaiser, 1994; Barros e Bailey, 1995).

Durante as décadas de 70 e 80 as políticas oficiais de apoio e cooperação das instituições bilaterais e multilaterais visavam a promoção do desenvolvimento autocrêntrica no crescimento das economias nacionais, fomentando atividade para a promoção da industrialização e modernização das sociedades dos países do Sul.

Este período se caracteriza pela busca do desenvolvimento nacional das economias periféricas, mediante a recorrência a fundos públicos que passam a circular no âmbito mundial através dos organismos multilaterais como ONU, Banco Mundial e FMI. Estes organismos se constituem em entidades internacionais formadas pelos governos de um certo número de países para atender a uma variedade de objetivos políticos sociais ou econômicos.

As ações dessas entidades se desenvolvem mediante formulação de políticas de desenvolvimento e concessão de ajuda ou financiamento para a implementação de projetos. Caracterizam-se, assim, como agentes do progresso social a ser buscado no marco do desenvolvimento econômico.

Durante este mesmo período, parte dos recursos oficiais dos países desenvolvidos a serem destinados à cooperação internacional eram repassados também às ONGs e aos organismos de cooperação não governamentais de seus países (OXFAM, NOVIB, MISEREREOR etc.). As ações internacionais desenvolvidas por estes organismos, nas áreas da promoção da democracia e defesa dos direitos humanos, através de programas de conscientização e mobilização política, embora pautadas em uma visão bastante crítica quanto aos efeitos promovidos pelo modelo de desenvolvimento imposto pelo Norte, contribuíam para a construção de um cenário social propício e compatível com o desenvolvimento da industrialização e modernização das economias dos países do Sul, na medida em que a democracia e o exercício da cidadania, valores amplamente fomentados e difundidos por estes organismos, são elementos constitutivos da sociedade moderna.

Pode-se observar que, neste período, as duas instâncias de cooperação (oficial e não oficial), embora desenvolvendo atividades complementares e situadas dentro de uma mesma lógica sistêmica, guiavam-se por motivações diferentes, guardando autonomia entre si. Esta autonomia pode ser evidenciada pela adoção de práticas, metodologias de ação e campos de atuação distintos que diferenciam qualitativamente os dois tipos de cooperação.

Ainda na década de 80, quando a crise econômica desencadeada pelo choque do petróleo, em inícios dos anos 70, começa a afetar os países do Norte, os países do Sul, com suas economias estagnadas e endividadas junto às instituições financeiras internacionais que financiaram seus projetos de desenvolvimento, começam a ser vistos como entraves para o desenvolvimento da economia mundial(3).

Os efeitos do modelo de desenvolvimento adotado nos países do Sul, pautado basicamente em recursos advindos dos países desenvolvidos, começam a tornar evidentes a sua falência com o agravamento dos problemas sociais e danos ao meio ambiente, revelando a ineficiência desta forma de relação entre mundo desenvolvido e subdesenvolvido.

As ações do FMI e do Banco Mundial, implementadas junto aos países do Sul, que até então funcionavam como credores ou avalistas dos países periféricos em sua busca por captação de recursos para a promoção do desenvolvimento e cumprimento de suas obrigações financeiras, concorrem, assim, para o agravamento das dívidas destes para com o mundo desenvolvido.

Para que estes países possam honrar seus compromissos, as instituições financeiras apontam como necessária a implementação de ajustes em suas economias que passam a ser buscadas através dos PAEs - Programas de Ajustes Estruturais - implementados junto aos governos e sob a assessoria e a tutela, principalmente, do Banco Mundial.

Em 1980, o Banco introduz os primeiros PAEs, condicionados a reformas geralmente profundas nas políticas e instituições públicas dos países devedores, que pressupõe o incentivo à dinamização das atividades comerciais e redução drástica das funções dos governos segundo uma agenda de cunho liberal que vise alcançar o equilíbrio das contas públicas internas e externas e eliminar o “fantasma da inflação”, tida como principal agente causador do desequilíbrio das economias dos países do Sul.

Segundo Barros e Bailey (1995), um princípio básico nas reformas promovidas pelo Banco é o da “flexibilização”, seja do mercado de trabalho, seja das funções públicas. No primeiro caso busca-se introduzir maior competitividade reduzindo os direitos trabalhistas e o poder dos grupos sindicalizados fortes e no segundo, que diz respeito às funções públicas, a proposta é introduzir concessões ao setor privado, a fim de reduzir a responsabilidade do Estado na gestão dos monopólios de produção e de serviços.

O Estado, diante da pobreza gerada pela crise econômica e agravada pela intervenção das instituições financeiras internacionais, recua e tende a reduzir suas ações também na área social.

Aos governos passa a caber apenas as funções de “redução de pobreza e provimento de serviços sociais, proteção do meio ambiente, provimento de

infra-estrutura básica e administração de justiça e segurança”(4). Estas metas, no plano das políticas públicas, passam a ser buscadas de forma dissociada do mundo da produção e da economia, adquirindo caráter assistencial e contribuindo para o agravamento das questões sociais nos países onde os PAEs foram implementados.

Diante da redução das ações do Estado e do agravamento de problemas sociais como a fome e o desemprego, derivados sobretudo do processo de exclusão agravado com a implementação dos PAEs e do descrédito que a vida política institucional experimenta nesta última década, a sociedade civil dos países do Sul, em sua grande maioria já atuando em contexto democrático, passa a se articular através de organismos não governamentais, a exemplo das ONGs, para propor soluções assumindo responsabilidade crescente pela elaboração e gestão da vida coletiva.

Neste contexto, o Estado e os organismos multilaterais, alvos de grandes críticas por parte de alguns setores organizados da sociedade que lutam pela defesa dos direitos sociais, tendem a buscar maior aproximação e incrementar trabalhos conjuntos com estes organismos, visando alcançar maior legitimidade para suas ações.

Em estudo produzido pela OXFAM e pelo INESC, em 1995, que visa a constituir um guia para facilitar o relacionamento das ONGs com o Banco Mundial, os próprios autores admitem que os ajustes estruturais promovidos pelos PAEs, apesar da roupagem econômica, são programas que não se sustentam se não houver, em paralelo, mudanças nas relações tradicionais entre governo e sociedade civil. Uma vez que estes pressupõem a redução do papel do governo como executor de programas sociais, que passa a assumir caráter mais normativo, eles promovem a descentralização administrativa com direção a níveis mais locais e a incorporação de mecanismos de recuperação dos custos dos projetos (Barros e Bailey, 1995).

É assim que os organismos multilaterais como a ONU, (atuando através de seus programas específicos como o PNUD, UNICEF etc.) e o próprio

Banco Mundial, passam a buscar uma maior aproximação com a sociedade civil, transferindo recursos a entidades locais como as ONGs que, dentro desta conjuntura, surgem como alternativas às agências do Estado para aliviar a pobreza e promover o desenvolvimento.

Para os organismos multilaterais de cooperação oficial, as ONGs se constituem em agentes privilegiados para a implementação de seus projetos no âmbito da cooperação internacional por serem entidades que prestam serviços de caráter local e que reúnem competência para:

- adquirir financiamentos junto a fontes externas complementares para a execução de seus projetos;
- dar atendimento a áreas de conflito onde a presença governamental não seja favorável;
- substituir as atividades governamentais com mais agilidade e a custos mais baixos, especialmente nas áreas de saúde, nutrição e educação informal;
- alcançar as camadas mais pobres da população por conta da proximidade e das linhas de comunicação com as comunidades.

Vários expedientes vêm sendo utilizados na busca por esta aproximação, definindo ações que incentivem o envolvimento de ONGs nos projetos financiados por estes organismos.

No caso do Banco Mundial, entre os instrumentos utilizados na busca desta aproximação (que a princípio é vista com desconfiança e resistência pelas ONGs), incluem-se:

- edição, em 1989, de uma Diretriz Operacional, encorajando os departamentos operacionais a envolver ONGs nas várias fases de elaboração de projetos, buscando para isso a aquiescência dos governos responsáveis pelos projetos;
- a criação de um Banco de Dados contendo o perfil de ONGs nacionais e internacionais;

- a edição mensal de uma listagem de projetos com potencial para envolvimento de ONGs, disponível através dos escritórios do Banco;
- constituição de comitês de trabalho envolvendo ONGs internacionais e técnicos do Banco como fórum permanente de produção e circulação de informações sobre o Banco etc (Barros e Bailey, 1995).

A ampliação do montante de recursos que as ONGs passam a receber dos governos e dos organismos multilaterais (ou destes através do Estado), concorre para o estreitamento das relações entre estas instâncias. Em função disto, novas demandas lhes são postas e mudanças se processam em suas estruturas, suas metas, formas de ação e conseqüentemente no papel que desempenham na construção da realidade social.

A liberação de recursos pelos governos do Norte e pelos organismos multilaterais de cooperação para a implementação de programas e projetos nos países do Sul passa a se subordinar a novos critérios pautados na eficiência e condicionados à implementação de técnicas gerenciais que garantam os resultados dos recursos investidos.

As ONGs, visando atender às novas condicionalidades impostas pelos organismos que as financiam e fazer frente ao cenário de intensa competitividade na busca de recursos, experimentam um processo crescente de profissionalização que irá alterar profundamente o seu perfil sobretudo a partir dos anos 90.

O processo de profissionalização que lhes é imposto contribui para a alteração da natureza de suas ações, inicialmente pautada e respaldada na ampla participação popular.

Segundo Arellano-Lopez e Petras (1994), no caso específico das ONGs dos países do Sul, verifica-se uma tendência à profissionalização de seus quadros funcionais através da substituição do trabalho voluntário pelo trabalho remunerado e dos profissionais mais críticos, que inclusive em alguns casos ajudaram a fundá-las, por técnicos multidisciplinares “eficientes” para a execução de projetos.

O conjunto destes fatores concorre para que, com o tempo, as ONGs tendam a reproduzir as mesmas estruturas institucionais anteriormente negadas, burocráticas e hierarquizadas, e vejam definitivamente ameaçadas a sua autonomia e a sua identidade.

OS FUNDOS NÃO OFICIAIS, AS ONGS DO NORTE E AS RELAÇÕES QUE ESTABELECEM COM OS PAÍSES DO SUL.

As mudanças que se processam na economia a nível global e, conseqüentemente, nas relações entre Estados e sociedade irão impactar também os organismos não oficiais de cooperação e as ONGs do Norte, fazendo com que alterações se processem na sua forma de relação com os países do Sul.

Até o final da década de 80, a ajuda concedida aos países do Sul pelas agências de cooperação não oficiais e pelas ONGs do Norte, embora já contando com recursos financeiros dos governos dos países desenvolvidos e atuando sob a ótica da promoção do desenvolvimento, diferenciava-se qualitativamente da cooperação promovida pelas agências oficiais.

As ações que as agências não oficiais apoiavam, em sua grande maioria, eram vinculadas às questões da promoção da democracia, do desenvolvimento da cidadania e da defesa dos direitos humanos. As políticas de ação e critérios para a concessão de recursos eram definidas segundo o princípio do apoio e fomento a organizações populares que possuíssem um aporte próprio e objetivos definidos a partir das necessidades e propostas das bases. Com esta sistemática de ação preservavam uma certa autonomia e distância em relação àqueles que financiavam suas ações.

Mais recentemente, a exemplo do que vem acontecendo com os organismos oficiais, os organismos de cooperação não oficiais, localizados em sua maioria nos países desenvolvidos, também se vêem forçados promover mudanças em suas políticas de ajuda aos países menos desenvolvidos devido à pressão que passam a sofrer do governo e da sociedade de seus países

que começam a cobrar maior efetividade das ações e o estabelecimento de uma relação com base na noção de co-responsabilidade para a concessão de recursos(5).

O aumento dos problemas sociais nos países desenvolvidos em decorrência do desemprego crescente, do aumento da violência e dos fluxos migratórios do Sul para o Norte diminuem a predisposição da sociedade a destinar recursos para a ajuda ao exterior e contribui para que a opinião pública pressione as agências no sentido de levá-las a utilizar os recursos arrecadados prioritariamente para a resolução de problemas internos (Poelhekke, 1995 e Valderrama, 1995).

Este panorama leva à redução ou reorientação(6) dos fundos para a cooperação internacional e obriga as instituições não-governamentais a reformular em suas missões, formas de ação e instrumentos de intervenção (Jansen, 1995).

As reformulações nas políticas de cooperação das agências não oficiais apontam para uma tendência a maiores investimentos em campanhas de educação, pesquisas, lobbies e para a constituição de um discurso comum entre as agências, que assumem caráter institucional e global (Bailey, 1995).

Permanecendo fiel à máxima de que a razão da existência e ação dos organismos de cooperação internacional é analisar as desigualdades e combatê-las, estas agências reformulam suas ações definindo eixos temáticos mais importantes, selecionando áreas geográficas e impondo mecanismos de seleção e controle para os projetos de cooperação que são cada vez mais rigorosos, contribuindo para o desenvolvimento de um processo seletivo entre as ONGs receptoras dos recursos de tal modo que só sobrevivem aquelas que conseguirem alcançar níveis competitivos de profissionalização e eficiência.

Essas mudanças promovem um grande impacto nas ONGs do Sul que dependem principalmente do apoio financeiro externo, sobretudo naquelas cuja área de atuação não corresponde às áreas definidas como prioritárias pelos organismos de cooperação e também cujas ações apresentam resultados de difícil mensuração.

A ameaça e descontinuidade do apoio financeiro às ONGs (tanto do Norte como do Sul) compromete a existência de muitas delas, resultando em um processo de crescente subordinação aos interesses definidos pelas agências que financiam os projetos(7).

O conjunto de entidades que compõe o universo das ONGs que, por definição e pela denominação expressam o distanciamento em relação aos governos, passa a enfrentar, assim, uma crise de identidade causada sobretudo pelo comprometimento de sua autonomia.

No caso específico das ONGs do Sul, a situação é mais evidente porque dois fatores que as diferenciam das ONGs do Norte concorrem para isso:

- a democratização da vida política e social, que elimina a conjuntura sobre a qual se definiam as ações das ONGs, muitas vezes se configurando como espaço alternativo ao Estado para a construção, encaminhamento e atendimento das demandas coletivas;
- a dependência maior dos recursos externos para a implementação de suas ações, tendo em vista que as sociedades locais não possuem tradição de contribuições voluntárias para a implementação de projetos de interesse social.

As mudanças que se processam nas ONGs tendem a ser interpretadas, inclusive por elas próprias, como um mecanismo de renovação e adequação ao momento histórico atual, em que a articulação entre setores é questão de sobrevivência e forma de maximizar resultados no sentido de viabilizar mudanças dentro de um contexto de tolerância que respeite e preserve as diferenças.

No entanto, esta tolerância pode conduzi-las a uma subordinação à lógica definida pelas outras duas instâncias a partir da qual se definem por exclusão, ou seja, o Estado e o Mercado.

Não serem capazes de firmar posições e oferecerem uma resposta realmente alternativa aos desafios que lhes são postos, pode conduzir as ONGs

a assumirem uma postura demasiadamente conservadora e interromperem o processo, em curso, de construção de novas subjetividades e de uma nova relação entre O Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, no qual assumiram papel de destaque durante as duas últimas décadas.

BIBLIOGRAFIA

ARRELANO-LOPÉZ, Sônia e PETRAS, James. *La anbigua ayuda de las ONGs en Bolivia*. Revista Nueva Sociedad, nº 131, maio/junho, 1994.

BAILEY, Michael. *Notas para discussão sobre a cooperação*. Cadernos ABONG, nº 07, janeiro de 1995, p.7-12.

BARROS, Henrique M. de. e BAILEY, Michael. *Para compreender e dialogar com organismos internacionais: um guia sobre o Banco Mundial no Brasil e no mundo*. Publicado pelo INESC, em setembro de 1995, p. 73

CACCIA BAVA, Silvio. *Os novos desafios da Cooperação Internacional*. Cadernos ABONG, nº 07, janeiro de 1995, p.1.

CARTA DE SÃO PAULO. S.P., Jornal da ABONG, nº 14, março de 1996, p.9-11.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Dualidade dos Poderes: introdução à teoria marxista do Estado e Revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ENCARTE B DO BOLETIM DO INESC. Parceria e Fundos Públicos.

EVERS, Tilman. *De costas para o Estado*. São Paulo. Novos Estudos CEBRAP, nº 01, abril de 1983.

Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. São Paulo. Novos Estudos CEBRAP, nº 4, abril de 1984, p.11-23.

FAX ABONG. Fundos Públicos e ONGs: uma pesquisa relâmpago. Março de 1996, nº 10, p.1-2.

GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *Organizações Não Governamentais: soluções ou problemas?*- São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GUARINO, Pablo. *Los dilemas de las ONGs em América Latina*. Texto apresentado no 1º Encontro latino-americano das Associações Nacionais de ONGs. São Paulo, 08/1995.

HABERMAS, Jurgen. *A nova transparência: a crise do Estado do bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas*. Novos Estudos CEBRAP, nº 18, p.103-114.

O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. Revista Novos Estudos CEBRAP, nº 43, novembro de 1995, p.87-101.

JANSEN, Anneke. *Opções atuais da cooperação internacional*. Cadernos ABONG, nº 07, janeiro de 1995, p.7-12.

Sobre la comida y la moral. Revista Redes - publicação da NOVIB, nº 02, abril de 1995.

KAISER, Wolfgang. *Alguns dados sobre as relações entre Alemanha e Brasil* - março de 1993. Publicado em Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha. Rio de Janeiro: ABONG / EZE / IBASE, 1994, p.39-43.

Cooperação internacional: uma segunda olhada. Cadernos ABONG, nº 07, janeiro de 1995, p.13-17.

Cooperação internacional politicamente condicionada - fevereiro de 1994. Publicado em Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha. Rio de Janeiro: ABONG / EZE / IBASE, 1994, p.45-51.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA NETO, Valdemar de. *As ONGs e os fundos públicos*. Texto apresentado no Seminário “Novas Fronteiras entre o Público e o Privado: o papel das ONGs na década de 90”, realizado na UNICAMP de 23 a 24 de abril de 1991.

PARAMIO, Ludolfo. *Trás el Dilúvio - La izquierda ante el fin de siglo*. 2.ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1989.

PETRAS, James. *A propósito de Globalização e Neoliberalismo*. Entrevista publicada no Caderno do CEAS, n. 158, 1995, p.12-22.

“Ensaio contra a ordem”. São Paulo: Página Aberta Ltda, 1995.

POELHEKKE, Fábio. *Um olhar sobre as agências*. Publicação do Programa de Articulação e Diálogo entre as agências ecumênicas européias e suas entidades parceiras no Brasil. Traduzido por Luciano André Wolff, EZE, junho de 1995, mimeo.

RICORDEL, Jean-Paul. *Las ONG europeas y el desarrollo*. Roma: Revista Ideas y acción, nº 162, maio/junho de 1985, p.28-30.

SÁNCHEZ, Juan Luis Martínez. *La imagem de las ONGs de desarrollo*. Madrid: Iepala, 1997.

SHERER-WARREN, Ilse. *ONGs na América Latina: trajetória e perfil*. in: *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

SCHIOCHET, Valmor. *Neo-liberalismo e proteção social na América Latina*. Cadernos do CEAS, nº 160, novembro/dezembro de 1995, p.38-52.

VALDERRAMA, Mariano. *Novas perspectivas na cooperação internacional com a América Latina*. Textos ABONG, Série Cooperação Internacional, nº 02, junho de 1993.

WOLFE, Alan. *Três caminhos para o desenvolvimento: o Mercado, o Estado e a Sociedade Civil*. I Encontro Internacional de ONGs e Agências do Sistema da ONU. Rio de Janeiro, agosto de 1991 (mimeo).

WOLFF, Luciano André. *A mão esquerda sabe o que a direita faz?* - janeiro de 1995. Publicado em *Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha*. Rio de Janeiro: ABONG / EZE / IBASE, 1994, p.53-57.

Sobre condicionalidade... e as relações entre ONGs do Sul e do Norte, dezembro de 1991. Publicado em *Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha*. Rio de Janeiro: ABONG / EZE / IBASE, 1994, p.44-45.

WOLFF, Luciano André, KAISER, Wolfgang e MELLO, Fátima V. *Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha*. Rio de Janeiro: publicado pela ABONG, EZE e IBASE, 1994.





REFLEXIÓN EN TORNO Ó PAPEL DO TURISMO NO DESENVOLVEMENTO LOCAL

Xosé M. Santos Solla
Universidade de Santiago

PRESENTACIÓN.

A maior parte dos programas de desenvolvemento local que foron, ou están a ser implementados, dende que ese concepto abrollou na cotidianidade dos planificadores, dos políticos ou dos investigadores, teñen o turismo como un obxectivo prioritario ó que lle dedican amplos recursos. Semella que o turismo se converteu na base sobre a que se formulan e sobre a que oscilan todas as iniciativas que teñen relación co desenvolvemento local. Mesmo a tan utilizada sentencia de que “o turismo non é a panacea para resolver todos os problemas” perde o seu senso para se converter nunha escusa xustificativa do interese e da necesidade de lle dar pulo á actividade turística. Sucede algo similar coa palabra sustentábel á que todos acudimos abusivamente para deixar ben claro o noso posicionamento a carón das respectuosas e actuais ideas clorofilicas sen decatármonos que, como investigadores, políticos, planificadores, ou o que sexamos, seguimos, a maior parte das ocasións, a valorar e deificar as estatísticas de crecemento na chegada de turistas e a facer propostas que contribúan a manter as liñas ascendentes.

Estas contradicións andan a nos indicar que verdadeiramente aínda non estamos abondo convencidos, ou que non demos asimilado correctamente as

nocións de desenvolvemento local e de sustentabilidade, así como o papel do turismo nese contexto. Dá a impresión de que a experiencia urbana que compartimos e a súa influencia (tamén a nosa) nos condiciona de xeito inevitábel. É como se a nosa visión acomodada dende o escritorio dunha cidade nos empurrase a pór as ideas e as accións na banda dos nosos iguais, dos nosos aliados naturais. ¿Como doutra maneira se podería entender ese interese súpeto polo turismo, fenómeno estreitamente vencellado ó goce das clases urbanas? Ou dito doutro xeito: cando pomos tan teimudamente o til do desenvolvemento local no turismo, ¿estamos a pensar máis nas comunidades locais ou nos turistas urbanos da nosa contorna socioeconómica? e ¿cando falamos de sustentabilidade, non será porque é a nós e ós “nosos” a quen máis nos interesa a conservación das paisaxes para podérmolas gozar? Reflexionemos sobre estas cuestións.

REFLEXIÓN.

Cando escribimos que o turismo e o desenvolvemento local son dous fenómenos sobre os que nos empeñamos en que funcionen como amigos íntimos non estamos, para nada, a dicir falsidades. Dende a perspectiva lexisladora xa nos impuxeron esa relación. Programas de desenvolvemento local tan coñecidos como o Leader ou o Proder inclúen o turismo como unha das medidas para acadar a diversificación económica e contribuír ó renacemento de espazos rurais e en crise. Ata aquí nada que criticar porque é certo que estamos ante unha actividade moi dinámica con gran capacidade para mobilizar todo tipo de recursos. Os problemas empezan a xurdir cando se converte no centro do desenvolvemento e se desvían demasiados recursos financeiros e humanos restándollelos a outras actividades.

Poderíamos pór moitos exemplos. En Castela-León a medida referente a turismo rural absorbeu o 48'2% do investimento do Leader I, o 35'9% do Leader II e o 27'5% do Proder¹ (Alario e Güemes, 1998). Na Serra Norte de

¹ As cifras relativas ós programas Leader II e Proder están referidas á data 30 de xuño de 1997

Madrid o turismo concentrou o 70% dos investimentos do Leader I e o 37'5% do Leader II aínda que a principios de 1998 era a medida que tiña comprometida a porcentaxe máis elevada de gasto (Barrado, 1998). Na Terra Alta (Cataluña) o Leader I acumulou o 44% do investimento (Larrull, 1998). E así poderíamos seguir citando numerosos exemplos estudados e que na maior parte das ocasións coinciden no mesmo: importancia das medidas relacionadas directamente co turismo, especialmente co aloxamento. Tamén en Galicia sucede algo semellante: no Leader I do Baixo Miño o turismo rural acapara o 63% do investimento ó que se lle debería engadir outra porcentaxe indeterminada concedida a proxectos indirectamente vencellados co turismo, como a organización de cursos e xornadas ou a creación de empresas relacionadas con esta industria (Santos, 1998).

En definitiva, vemos o turismo como a gran salvación do mundo rural en declive dende hai bastantes décadas, malia as continuas matizacións do seu papel e a cautela á hora de lle atribuír excesiva importancia. E logo, ¿por que esa diferenza nos comportamentos entre o que se di e o que se fai? Quizais a tradición española que puxo o turismo en primeira liña do despegue económico e que o viu como un fenómeno case sempre positivo, non só a respecto deses impactos económicos senón tamén dos sociais, como motor da “modernización” de España, sexa un factor importante a ter en conta. Agora de novo o turismo aparece como o impulsor, como o desatoador do atraso de moitas rexións, mesmo obviando os problemas xerados polo modelo de sol e praia, problemas que tampouco semellan tan graves visto o continuo incremento das chegadas, os aumentos nos niveis de renda no levante peninsular e tamén unha degradación da natureza moito menor da existente noutros espazos europeos.

A penas hai dúbidas dos moitos beneficios que pode introducir o turismo rural nas comunidades locais onde se instala. Xa comentaron repetidas veces outros autores, que a peor deficiencia do modelo sol e praia, que era o elevado consumo de espazo por mor da construción e a urbanización do litoral, agora non existía na medida na que se van aproveitar as edificacións

rústicas para o aloxamento. Eliminado este problema fican só os beneficios: chegada de turistas de clases media e alta que van deixar diñeiro non unicamente por durmir, senón tamén pola súa manutención; alén diso probabelmente mercarán produtos típicos e queren practicar diversas actividades. Isto repercutirá, obviamente nos propietarios das casas, nas tendas, bares e restaurantes do lugar, e nos elaboradores deses produtos tradicionais. Pero sobre todo se estimulará a apertura, ampliación e mellora de negocios, a recuperación do patrimonio construído e o coidado da natureza como recurso indisolubelmente vencellado á atracción de turistas. En definitiva, progreso e crecemento para o medio rural en base á poboación e ó patrimonio desas comunidades. Estamos, xa que logo, ante a aplicación e o éxito do desenvolvemento local.

Este razoamento parécenos absolutamente correcto e coherente e xustifica plenamente o interese que ten suscitado o turismo rural. Cuestionalo sería algo así como pór en dúbida os beneficios xerados polas autovías para a economía e a sociedade dun país. Sen embargo, adoitamos esquecer aquelas aldeas e vilas que vivían da estrada, os restaurantes, gasolineiras, hostais que tiñan unha clientela baseada nos usuarios das vellas vías de comunicación, e que agora se ven condenadas ó peche provocando unha forte crise neses espacios onde se localizaban. Son os sacrificados da modernización e nos que case ninguén pensa. Tampouco case ninguén pensa que esas autovías ou autoestradas serven para unir basicamente dous puntos (o inicial e o final), con algún nó intermedio, en tanto que a maior parte do trazado é tan só un espacio obstáculo que hai que superar e reducir e que fica á marxe da dinámica xerada pola súa posta en funcionamento.

Co turismo rural sucede algo semellante. Basicamente, xa o vimos, é positivo mais existen toda unha serie de circunstancias que matizan esa ollada feliz. Por exemplo, cómpre preguntármonos quen se beneficia directamente desa nova actividade, se os labregos que lles procuran deste xeito unha complementariedade ás súas rendas ou se os grupos dominantes ou foráneos, propietarios das magníficas casas de aloxamento. Outra cuestión intere-

sante a coñecer é a relativa para os efectos das demais actividades, é dicir, se o turismo reforza as outras actividades productivas no eido da propia familia ou da comunidade, ou se pola contra polariza todos os esforzos e acentúa o abandono do traballo no campo. Tamén é interesante sabermos as consecuencias culturais que ten a chegada de turistas. Estas e outras interrogantes que consideramos importantes son esquecidas moitas veces, sendo bo lembrar que as súas respostas, no sentido que sexa, axudan a clarexar de maneira máis nidia o papel do turismo no desenvolvemento local.

As respostas ás interrogantes levantadas no parágrafo anterior son ben complicadas de obter. Resulta verdadeiramente difícil saber, por exemplo, quen son os propietarios dos aloxamentos de turismo rural. Porén é moito máis doado coñecer as características dos establecementos e a partir das mesmas hipotetizar sobre aqueloutra cuestión. Limitarémonos ó caso de Galicia por ser o máis próximo a nós e porque é sobre o que estamos a basear principalmente estas reflexións. Un breve repaso á lexislación vixente xa nos dá bastantes pistas sobre o asunto. Das tres modalidades de casa existentes tan só unha ten que estar vencellada a unha explotación agraria, é dicir que se abre a posibilidade a outras fórmulas distintas ás de agroturismo, mesmo que teñan que estar localizadas no medio rural. Doutra banda, as esixencias no relativo ás características técnicas e históricas das edificacións son, con frecuencia, demasiado elevadas para o nivel de vida na maioría destes espazos, aínda que esas persoas non se dediquen á agricultura.

Do anterior tírase unha realidade evidente no medio rural galego. As persoas que se están a beneficiar do turismo rural son aquelas que posúen os edificios de maior cualificación: pazos, casas grandes ou, simplemente, vivendas “mellores”. Véndese a idea de que o tradicional son esas tipoloxías que forman a visión idílica dun espazo rural constituído por grandes e nobres construcións de pedra, cando a análise histórica e xeográfica amosa exactamente o contrario, isto é, o dominio de pequenos propietarios que vivían en humildes fogares. Con certeza a emigración, que afectou sobre todo a estas capas da poboación, fixo desaparecer moitas destas moradas, pero

tamén o propio diñeiro da emigración ou as necesidades vitais (ou as dúas cousas) reflectidas na introducción de novos materiais e novos deseños máis “modernos”, supuxeron a substitución e/ou desvirtuación da morfoloxía das vivendas tradicionais (tamén do hábitat)², de tal xeito que cada vez resulta máis difícil atopar vellas casas que respondan ó noso esquema mental de tradicional e típica co que se quere vincular ó turismo rural.

Estes dous últimos conceptos son, certamente, simples entelequias. ¿Que se pode entender por tradicional e típica?, ¿que teña lareira, cociña de ferro, carro de vacas, hórreo,...?, e ¿onde fica a tipicidade lingüística, a que fai que os anfitrións lles falen en castelán ós hóspedes? O tradicional e o típico son dúas construcións mentais que se nos ofrecen para reforzar a alteridade deste modelo turístico e que serven, no noso caso concreto, para favorecer un grupo que, por motivos relacionados coa súa situación económica e social, puido e soubo manter o seu patrimonio arquitectónico máis ou menos orixinal.

A cuestión que debemos formularnos é se o turismo rural ten que se basear na calidade arquitectónica do aloxamento ou se, pola contra, deben primar as necesidades da poboación receptora en canto á mellora da súas rendas e dos seus niveis de benestar. Ata o de agora é evidente que o primeiro aspecto foi o único en se ter en conta, co que se desfigura o concepto de desenvolvemento local, polo menos no eido do turismo. Temos, deste xeito, que os principais beneficiarios da posta en marcha desta actividade e, xa que logo, das abondosas subvencións, son os grupos historicamente máis poderosos cos que o turismo está contribuíndo a incrementar a diferenciación social e económica; esta, polas rendas que xera, e aquela porque se lles atribúe a eses grupos a capacidade de intermediación, de diálogo, de trato cos turistas e persoas que adoitan ser (segundo confesan as escasas estatísticas e investigacións) cultas, urbanas, de boa posición.

Por suposto que non todo é igual posto que tamén hai aloxamentos estritamente de agroturismo que cumpren perfectamente (aínda que logo

² ver Pazo, A. (1995): La trama de los asentamientos rurales en las Rías Bajas gallegas.

tamén veremos algúns matices) co seu cometido no desenvolvemento local. Fóra da lexislación que, como xa vimos, recolle esa posibilidade de agroturismo, unha dúbida que temos é se a iniciativa para a instalación dun establecemento turístico sae da persoa interesada, logo dun labor informativo, ou se parte da administración ou grupo de acción correspondente. É dicir, se ó seren individuos teoricamente máis formados, o seu mellor acceso ás canles de poder permítelles coñecer e asesorarse sobre as oportunidades de investimento. Ou se son os xestores dos cartos os que van na procura desas persoas por teren unhas características máis próximas ó seu modelo de desenvolvemento turístico: edificios máis apropiados e educación máis axeitada para recibiren hóspedes cualificados. E isto sen contar coa propia implicación dun número indeterminado de administradores e políticos que acceden a axudas para a instalación de aloxamento de turismo rural.

Outra cuestión sobre a que é interesante profundar é a relativa ós propios investimentos para pór en marcha unha casa de turismo rural. Fóra das características arquitectónicas, existen unhas normas técnicas a respecto de tamaño dos cuartos e outras instalacións. Iso supón, na inmensa maioría dos casos, reformas interiores de acondicionamento. Malia as subvencións e créditos favorábeis precísase un investimento máis ou menos importante que, con frecuencia, escapa ás posibilidades dos pequenos propietarios que xa de seu son bastante remisos a arriscar os seus cartos en actividades completamente alleas ós seus modos de vida tradicionais. Precísase, asemade, tratar con arquitectos, con licencias municipais, pagar pólizas de seguros e os impostos correspondentes á actividade económica, etc. Todo un complexo de papeis, xestións e diñeiro ó que non están afeitos. Tamén hai que pensar que o avellentamento do campo non estimula precisamente as aventuras empresariais, igual que as escasas perspectivas de futuro dunha parte moi importante das explotacións agrarias, sen viabilidade económica (supostamente) ou sen herdeiro. Doutra banda, a dedicación que demanda calquera explotación agraria, onde a

muller ten un papel fundamental, a penas deixa tempo para se dedicaren ós turistas³. Un desestímulo máis para non se centraren no turismo é que moitas persoas non se consideran preparadas para atender hóspedes. Ademais ó viviren en comunidades rurais pechadas en maior ou menor grao, cunhas redes sociais primarias, a chegada de elementos estraños é vista con moita desconfianza.

En definitiva, podemos observar que o turismo atopa moitos atrancos para ter éxito como negocio entre a poboación labrega. Sen embargo é certo que existen empresarios agrarios que se animaron a esta aventura. Algúns partindo dunha experiencia nula neste terreo, o que lle dá un gran mérito, pero outros xa tiñan unha bagaxe anterior. Neste último caso é común que fosen propietarios dunha taberna, bar, restaurante ou algo similar dentro do sector da hostelería, co que a súa incorporación ó turismo rural é unha oportunidade para ampliar e maximizar os rendementos do seu negocio. Non podemos deixar de expresar as nosas dúbidas sobre se estamos verdadeiramente ante agroturismo ou ante unha empresa de hostelería na que o traballo agrícola ocupa unha posición moi secundaria.

Todo o anterior sinálanos que o agroturismo, tal e como está concibido na actualidade é pouco atractivo para a gran maioría dos labregos, que teñen máis dificultades na obtención da información, considéranse pouco formados, precisan investir uns cartos que non teñen..., e, en definitiva, están máis interesados na súa explotación agraria (ou no seu retiro) que nunha actividade económica allea ós seus modos de vida. Moitas veces nin sequera os artesáns van aproveitar a chegada selectiva de turistas, polo menos de xeito directo que non indirecto. Isto é así porque os propietarios das casas de turismo rural van ser os que ofrezan as súas producións ós foráneos, facendo as veces de intermediarios, de tal maneira que non é estraño

³ Tamén hai que ter en conta que a situación máis común no medio rural galego é que un ou varios membros da unidade familiar traballen fóra da explotación nalgún emprego remunerado. Nun estudio realizado por Caballé (1997), a autora sinala a longa xornada laboral que teñen que soportar as mulleres ó cargo dun establecemento de agroturismo, de 11'85 horas nun día sen clientes e de 13'4 con clientes.

mercar diferentes bens no propio establecemento hoteleiro. Mesmo nalguna ocasión se ten falado de competencia desleal de cara ós restaurantes⁴.

Os beneficiados directamente do desenvolvemento do turismo rural son, xa o vimos, os grupos sociais máis poderosos. Pero aínda podemos ir algo máis aló ó afirmarmos que o turismo rural contribúe a reforzar esa posición de privilexio⁵. Isto prodúcese polo contacto que esta actividade lles dá con esas clases urbanas acomodadas de tal maneira que aparecen como persoas que saben e son quen de tratar como iguais eses foráneos, dándolles conversa e explicándolles as calidades naturais e culturais desa contorna. A xente da aldea limítase a formar parte da paisaxe ou mantense no mundo agochado da limpeza ou da cociña. A este respecto, os propietarios obteñen unha renda social máis ó se configuraren como xeradores de emprego nun ambiente económico caracterizado pola escaseza das saídas laborais. A pesar de ser un traballo normalmente mal remunerado e que esixe un esforzo importante, ofrécese como unha oportunidade única para se educar e aprender entre persoas de “status máis elevado”. Asemade ese contacto directo cos turistas, que continuamente reclaman asesoramento dos seus anfitrións, establece un “debe” na conta de comerciantes ou artesáns que reciben clientes enviados dende “a casa”, cando non é “a casa” quen merca os produtos para llelos revender logo ós turistas.

Outra cuestión que nos ficou pendente era a relativa á influencia do turismo sobre as outras actividades económicas no senso de se supón un reforzamento ou unha polarización en torno a esta nova función. En principio non parece demasiado difícil responder a esta interrogante contando con que os exemplos de agroturismo son tan cativos no conxunto das explotacións agrícolas galegas que a súa influencia é mínima. Se calculasemos a porcentaxe de explotacións que participan das iniciativas turísticas, a cifra

⁴ Ver La Voz de Galicia do domingo 24 de xaneiro de 1999.

⁵ Moitos traballos teñen sinalado que, alén das motivacións financeiras, as razóns sociais desempeñan un lugar privilexiado á hora de se decidiren os propietarios pola posta en marcha dun establecemento de turismo en espacio rural.

sería tan ridícula que non paga a pena nin escribila. Polo tanto non se pode falar para nada de que o turismo no espacio rural estea afectando, nin sequera significativamente, ó desenvolvemento agrario. Mesmo, como xa comentamos no parágrafo anterior, aqueles empresarios agrícolas que participan nalgunha das modalidades existentes adoitan ser ou ben grandes ou medianos propietarios, ou ben persoas que dalgún xeito teñen outros intereses económicos, con frecuencia no propio ramo da hostelería⁶.

Quédanos, finalmente, por falar das consecuencias culturais inducidas polo fenómeno do turismo rural. A priori a perspectiva é moi optimista posto que ó ser un dos recursos máis valorados tamén é dos máis coidados. Gracias ó turismo, estase a recuperar unha parte substancial do patrimonio, mesmo elementos da pequena arquitectura popular que estaban en transo de desaparición. Pero, sobre todo, o que máis interesa é a valorización por parte da propia poboación local dun patrimonio (natural e humano) que estaba en plena decandencia sen que ninguén lle prestase a maior importancia: o bosque non era máis que madeira en forma de árbore, os muíños vellas edificacións de pedra que xa non valían para nada, e as casas tradicionais incómodas moradas pouco funcionais. Evidentemente, o turismo non estivo só neste labor de valorización pero non temos dúbida de que xogou un papel bastante salientábel. Tal vez o de menos sexa o aspecto pictórico ou escultórico que adquire a paisaxe porque o que se conseguiu foi preservar un patrimonio que doutra maneira tería desaparecido. Mesmo esa suposta artificialidade ou a mercantilización debería ficar nun segundo plano diante da necesidade do conservacionismo.

Pero fronte a este aspecto tan importante, hai outros elementos que tamén merecen ser tidos en conta. En primeiro lugar cómpre referírmonos á rehabilitación de edificios histórico-artísticos sen lle atribuíren ningunha función específica máis cá contemplativa. É certo que a maioría deles per-

⁶ Imponse así a idea do agroturismo como unha estratexia individual ante situacións moi particulares e non como unha actividade inserida no espazo máis amplo do desenvolvemento local.

deron o papel orixinario polo que foron levantados, pero iso non debería ser un obstáculo para que se lles dea outro que sexa respectuoso cos seus valores. Por exemplo, de qué serve amañar un vello mosteiro se só o queremos para que se admire a súa fermosura. ¿Non sería mellor transformalo nunha hospedería para que se poida utilizar dun xeito máis integral sen perder para nada as súas características? Sucede así que con frecuencia se restauran monumentos, déixanse estar, e ó cabo duns poucos anos hai que volver intervir neles. O peor é que namentres se fai iso, levántanse novas construcións para dedicalas a funcións que poderían cumprir perfectamente aqueles vellos predios.

Interésanos tamén reparar no feito de que en moitas ocasións as actuacións selectivas sobre o patrimonio inciden sobre aqueles elementos que se consideran máis importantes deixando eivado o conxunto da paisaxe. Así, intervénse sobre pontes, muíños, mosteiros, pazos, fragas, carballeiras, etc., mais fican marxinadas as outras compoñentes que completan esa determinada contorna, ás veces porque non se consideran de valor e, ás veces, porque non son da competencia da administración actuante, como é o caso de moitas casas rectorais que se atopan nun estado lamentablemente ruinoso. O infravalorado adoitan ser as propias vivendas labregas e as mesmas explotacións agrarias, é dicir, todo aquilo “vivo”, que non é vello, que aínda ten unha función e que é utilizado a cotío polo habitante desas terras: casas, monte, leiras, etc. Temos así que a carón dunha magnífica obra de arte, orgullo local e eixo da atracción turística, aparecen desconxuntadas aldeas, campos medio abandonados e montes requeimados un cento de veces. Mesmo se dá o paradoxo das subvencións para o establecemento e mellora das explotacións agrarias utilizadas para cortes, alpendres e outras instalacións de bloques que desfiguran completamente a imaxe idílica que se quere transmitir ó turista.

O que subxace sobre esta última cuestión que estamos a tratar é o feito de que o turismo non pode ser considerado de xeito illado da contorna social, cultural, económica ou natural do espacio no que se insire. O turista non valora unicamente un monumento ou unha paraxe concreta, senón o con-

xunto do territorio obxecto da súa ollada curiosa. É preciso, xa que logo, unha intervención máis integral que abranga todos os elementos que compoñen unha paisaxe, dende os máis modestos ata os máis salientábeis. Isto lévannos cara a outra consideración non menos importante que é que o turismo non é tanto (ou non debería ser) o motor do desenvolvemento local, como unha consecuencia deste último. É dicir, unha vez que unha comunidade rural acadou un elevado grao de equilibrio, no relativo a dinamismo económico e respecto polo seu patrimonio, é cando debería entrar o turismo. De suceder o contrario, ou sexa, o turismo como impulsor do desenvolvemento, moi probabelmente as consecuencias serían perniciosas.

Infelizmente en Galicia a tendencia está a ser esta última. Sobre un medio rural en crise, avellentado e nun proceso continuado de abandono, estase a instalar unha actividade dinámica, impulsada dende arriba, que aproveita os elementos humanos e patrimoniais máis destacados esquecendo os demais. Nestas condicións de febleza, as comunidades rurais son moito máis fráxiles e vulnerábeis, estando máis expostas para os efectos negativos inducidos polo turismo, especialmente no eido cultural. Vexamos outro exemplo.

O uso habitual do idioma galego, baixo a forma de monolingüismo, acada nalgúns sectores rurais de Galicia porcentaxes superiores ó 90%. Os casteláns-falantes adoitan ser persoas pertencentes ós grupos sociais “superiores”, aquelas que máis se están a beneficiar do turismo. O castelán como lingua de prestixio reforza a súa posición gracias ó turismo. Unha das vantaxes que vai ter o anfitrión vai ser a súa comunicación fluída con xente urbana (de Galicia ou de fóra) que maioritariamente fala castelán. Entre galego falantes aparece de novo a diglosia, cunha lingua A (o castelán) que serve para falarmos cos turistas, e outra B (o galego) sen presitio que só é útil nos círculos de relacións primarias⁷. Estamos ante un efecto moi pernicioso do turismo sobre a cultura, neste caso sobre o elemento

⁷ Para unha ollada máis polo miúdo das relacións entre turismo e lingua ver Valcárcel, C. e Santos, X. (1998): Turismo rural, lingua e desenvolvemento local.

máis representativo de Galicia como territorio individualizado. A pesar disto, curiosamente a lingua non aparece como integrante do acervo cultural de tal maneira que na procura do “tipismo” cultural e na venda do mesmo, un canastro, unha lareira ou un carro de vacas son moito máis representativos que a propia lingua, considerada mesmo un obstáculo para a atracción de turistas alén da Gallaecia.

Nun escenario económico, social e cultural diferente semella evidente que o anterior non ía suceder. No momento no que unha comunidade progresa sen perder os seus sinais de identidade, incorporando e actualizando eses trazos culturais ás necesidades propias da época na que viven, entón haberá unha defensa e unha preservación deses sinais sen necesidade de que o turismo os modifique ou os deforme. Pola contra, a falta de valoración pola propia comunidade, de autoestima, en definitiva, a existencia dunha situación de crise económica, social e cultural, fai que o turismo sexa unha actividade pouco recomendábel ó actuar sobre un medio especialmente vulnerábel.

Unha última consideración que imos introducir é a referente ó xénero na medida en que o turismo no espacio rural ten consecuencias moi importantes sobre o traballo feminino. A muller é quen realiza a maior parte dos labores. A valoración desta nova tarefa varía moito segundo quen a faga. Pode ser positiva porque supón unha remuneración sobre traballos cotiáns (limpeza, cociña) ós que nunca se lles deu recoñecemento; achega oferta laboral nun medio no que escasea, e permítelle á muller relacionarse con outras persoas e, en definitiva, contribúe a mellorar a súa autoestima. Sen embargo tamén hai valoracións negativas como pode ser o incremento da carga laboral, o reforzamento do rol feminino en relación ó fogar⁸, ou a creación de emprego moi segmentado e de mala calidade.

⁸ É frecuente ver á muller facendo os labores que se lle consideran propios mentres que o home asume o papel das relacións sociais coa clientela.

CONSIDERACIÓNS FINAIS.

A ollada crítica que estamos a trazar sobre o turismo no espacio rural deunos unhas pistas sobre as súas relacións co desenvolvemento local. Non dubidamos en ningún momento da importancia que pode ter o fenómeno turístico para axudar a conseguir uns niveis de benestar máis satisfactorios para as poboacións que ofertan esta actividade. Sen embargo, pensamos que as formulacións que se están a facer adoitan presentar carencias que eivan os resultados, polo menos se tomamos o exemplo de Galicia. Novamente estamos a repetir un erro moi común ó considerarmos o desenvolvemento dende a perspectiva sectorial no canto de velo de xeito máis integral. O turismo aparece como o sendeiro que ha levar a eses territorios a saíren da situación desesperada na que se atopan. Fronte a esta imaxe repetida unha e mil veces a penas se fai referencia ós modos de acadar ese desenvolvemento harmónico que inclúa unha actuación coordinada e planificada, que abrangue en primeiro lugar á propia poboación local. É certo que esta sempre aparece nas reflexións que se fan para o efecto, mais a práctica amosa unha realidade ben diferente.

Como consecuencia desa política, que nós consideramos pouco afortunada, o turismo só está a servir para beneficiar, de maneira xeral, a un grupo reducido e privilexiado de persoas, aparecendo máis como unha oportunidade para uns poucos individuos que como unha estratexia de desenvolvemento para a comunidade. Os efectos, xa que logo, sobre o medio rural son unha simple maquillaxe, un espellismo sobre unha realidade que non se transforma e que, ó contrario, conserva a mesma liña descendente que o caracteriza dende hai bastantes décadas. Quen pense o contrario que bote unha ollada ás estatísticas e indicadores sociais, culturais e económicos dos concellos que dende hai xa case unha década están a recibir boas sumas de diñeiro en programas de desenvolvemento local nos que o turismo forma parte sempre das súas prioridades. Non é difícil decatarse que neses territorios practicamente nada ten mudado a pesar da proliferación de aloxamentos de turismo ou da aparición dalgunha iniciativa empresarial. A perda demográfica continúa o seu

ritmo e os indicios de recuperación económica non se encontran por ningures. Temos a certeza de que a actividade turística pasa desapercibida para a maioría da poboación rural e, paradoxalmente, os seus impactos en xeral ou son inapreciables ou mesmo son negativos no seu conxunto. Obviamos, claro está, as actuacións puntuais sobre o patrimonio que non son máis que unha excepción. A este respecto tampouco queremos deixar de lembrar a idea exposta con anterioridade do turismo como unha creación máis pensada para o habitante da cidade que concibida en función das necesidades da familia labrega. En todo caso tampouco sabemos se un hipotético éxito deste turismo pouco planificado sobre estes espazos fráxiles, e alén dos impactos culturais e ambientais, acabaría por substituír completamente a agricultura.

En definitiva, reivindicamos unha maior reflexión sobre o papel do turismo no desenvolvemento local e, en todo caso, un cambio de actitude cara a este último concepto. A súa complexidade e a necesidade de proxectar una visión integrada de todas as actividades e perspectivas obríganos a rexeitar as concepcións sectoriais. A planificación ten que ser o eixo sobre o que se reconstrúa o arruinado edificio rural. Planificación que afecte ós eidos económicos, culturais e sociais e que os aglutine como unha unidade. En ningún caso a simple rehabilitación de monumentos ou o establecemento de magníficas e nobres casas de turismo rural vai xerar un desenvolvemento local, endógeno, autocentrado, ou como se lle chame a ese movemento que trata de mobilizar todos os recursos dispoñíbeis nunha comunidade coa fin de xerar sinerxías positivas que dean lugar a un estado de benestar e alta calidade de vida, segundo uns parámetros propios que non teñen por que coincidir cos que nos atopamos no mundo urbano. Polo menos así o cremos nós.

BIBLIOGRAFÍA

ALARIOS, M. e GÜEMES, T. (1998): *Los programas de desarrollo rural integral en Castilla y León*. En Actas do IX Coloquio de Geografía Rural, Gasteiz 1998, pp. 13-21.

ALBUQUERQUE, F. (1998): *Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico*. Fortaleza: Banco do Nordeste.

BARRADO, D. (1998): *La Sierra Norte de Madrid: decadencia del sector primario y desarrollo turístico*. En Actas do IX Coloquio de Geografia Rural, Gasteiz 1998, pp 31-7.

BETEILLE, R. (1996): *Le tourisme vert*. París: PUF.

BLANCO, F. (1996): *Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural*. En Estudios Turísticos 131, pp. 25-49.

BOTE, V. (1992): *Turismo en espacio rural*. Madrid: Ed. Popular, 2ª ed.

CABALLÉ, A. (1997): *Dona i reestructuració a les àrees rurals: l'agroturisme al Berguedà, al Bages i al Solsonès*. En Documents d'Anàlisi Geogràfica, pp. 39-64.

CALS, J., CAPELLA, J. e VAQUE, E. (1995): *El turismo en el desarrollo rural de España*. Madrid: MAPA

CROSBY, A. (Dir.), (1993): *El desarrollo turístico sostenible en el medio rural*. Madrid: CEFAT-NATOUR.

CROSBY, A. e MOREDA, A. (1998): *Desarrollo y gestión del turismo en áreas rurales y naturales*. Madrid: CEFAT.

FUENTES, R. (1995): Análisis de las principales características de la demanda de turismo rural en España. En Estudios Turísticos 127, pp. 19-52.

GARCIA CUESTA, J. (1996): *El turismo rural como factor diversificador de rentas en la tradicional economía agraria*. En Estudios Turísticos 132, pp. 47-61.

GIL, C. (1998): *Turismo rural en la montaña palentina, vías y orientaciones para un desarrollo local sostenible*. En Estudios Turísticos 135, pp. 51-66.

LARRULL, A. (1998): *Desarrollo rural y la diversificación y la diversificación productiva: el caso de Leader I en la Terra Alta* (Tarragona). En Actas do IX Coloquio de Geografía Rural, Gasteiz 1998, pp.123-9.

MUÑOZ, F. (1994): *Turismo rural integrado: una fórmula innovadora basada en un desarrollo científico*. En Estudios Turísticos 121, pp. 5-25.

PAZO, A. (1995): *La trama de los asentamientos rurales en las Rías Bajas gallegas*. Pontevedra: Deputación Provincial.

SANTOS, X. (1998): *Políticas de desarrollo turístico. El ejemplo del Baixo Miño*. En Oliveras, J. e Antón, S.: Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, pp. 223-32.

VALCÁRCEL, C. e SANTOS, X. (1998): *Turismo rural, lingua e desenvolvemento local*. En Semata nº 9, pp.79-106.

YAGÜE, R. (1998): *El desarrollo del turismo rural a través del programa Leader I: el caso de la comarca valenciana de Els Ports*. En Estudios Turísticos 136, pp. 5-26.



PAPEL Y VIABILIDAD DE FÓRMULAS ASOCIATIVAS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS TURÍSTICOS FUNDADOS EN LA SOSTENIBILIDAD

Rosario Martín -Universidad de Sevilla

Xavier Aranda - Universidad Autónoma de Barcelona

Rosa Cibeira - Universidad de Santiago

INTRODUCCIÓN.

La comunicación que exponemos a continuación los representantes españoles –también miembros fundadores- de la *Asociación Iberoamericana de Investigación y Desarrollo del Turismo “IBINDESTUR”* pretende por un lado resaltar y subrayar la dimensión eminentemente social de la práctica del turismo y su importancia como actividad económica de gran repercusión tanto para los Estados como para las comunidades en las que se desarrolla, y por otro proponer o abrir una puerta a nuevas fórmulas alternativas que converjan en un objetivo común: el desarrollo de las comunidades iberoamericanas. En nuestro caso nos sumamos a iniciativas ya en funcionamiento como las ONGs a través de la constitución de IBINDESTUR.

“...Son estas islas muy verdes y fértiles, y de aires muy dulces...”. Esta fue una de las frases que reflejó Colón en su “Diario de a bordo” cuando llegó por primera vez al otro lado del Atlántico. La sensación de sorpresa por la enorme variedad de culturas, paisajes, costumbres...sería la nota predominante en las crónicas sobre el descubrimiento. Todos esos elementos consti-

tutivos del territorio, olvidados hasta hace pocos años, pueden constituir en la actualidad un medio de desarrollo y cambio para muchos pueblos de todo el mundo a través de su revalorización y recuperación para el turismo. Pueden servir para el disfrute de aquellos grupos humanos que en los países industrializados disponen de un tiempo de ocio al año y de unos ingresos que les permiten realizar actividades de conocimiento, relax, aventura...

Podemos considerar al turismo como un fenómeno social abordable desde diversas perspectivas, multidisciplinar, muy difícil de definir, aunque se fundamenta en un movimiento poblacional motivado por las vacaciones principalmente -aunque no siempre- que ha hecho que se haya convertido en una auténtica “industria del ocio”. Los movimientos turísticos han dado pie a un nuevo sistema de migraciones norte-sur: de un norte más desarrollado, con buenos sistemas de comunicación, a un sur más pobre en recursos económicos pero más rico en recursos naturales y culturales. En la actualidad un espacio con recursos turísticos puede constituir una oportunidad para el desarrollo en el marco de una economía globalizada en donde los intercambios se realizan a gran escala y las distancias ya no constituyen un obstáculo para los desplazamientos. La puesta en valor de los recursos de una zona con el fin de rentabilizar el territorio supone que cualquier actuación se implante desde parámetros de sostenibilidad social, económica y ecológica, y desde un profundo respeto a las comunidades locales.

1) LAS COMUNIDADES IBEROAMERICANAS: PRECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL.

El desarrollo de muchas comunidades en el contexto de Iberoamérica sólo es posible desde actuaciones individualizadas sobre ámbitos espaciales reducidos y desde el respeto a su idiosincrasia y formas de vida. Creemos fundamental el problema de la delimitación espacial de las actuaciones. El desarrollo local es una de las opciones que se están implantando en muchos países y en Iberoamérica puede tener precedentes incluso en los primeros

siglos de la colonización. Con el ánimo de profundizar en la Historia y buscar conexiones en el propio territorio, podríamos encontrar alguna similitud en ciertas formas de organización económica de la colonización. Basándonos en diversos estudios sobre la organización política, económica y social de los primeros siglos de la conquista -y salvando las distancias temporales-, Céspedes del Castillo afirma: “En la base de la estructura económica indiana está, como primera realidad, una constelación de economías comarcales que aspiran a ser independientes y autosuficientes, y que en buena medida lo son”. El mismo autor defiende la idea de que la política de favorecer e impulsar el ideal económico de autosuficiencia a través del desarrollo y la diversificación económica, auspiciada por la Corona española en un período del S.XVII, tuvo un éxito total para ciertas comunidades. Sostiene también que “una política económica a escala nacional, y menos aún a escala imperial, era sencillamente inconcebible”.

El desarrollo de comunidades locales -que en cualquier caso superarían nuestro concepto europeo de espacio debido a que las estructuras espaciales, las distancias, las densidades humanas...son radicalmente distintas- podría tener un antecedente o cierta confluencia con las “reducciones o misiones jesuíticas” que, prescindiendo de la evidente carga negativa de aculturación de la población aborígen que suponían, disponían de una estructura económica y social bien organizada y autosuficiente.

En la actualidad, el panorama en los países de Iberoamérica se caracteriza por un incremento de la marginación y la exclusión social en un contexto de globalización de la economía. Para los responsables de la política, el cambio más urgente es la creación de formas de reducir la pobreza crónica, lo que supone actuar sobre cuatro objetivos (Janvry A. de, 1997) :

- 1) Facilitar el acceso de la población a las ventajas derivadas del capital agrícola (tierra y agua); del capital empresarial (microempresas); del capital humano (educación, salud); del capital social y organizativo (créditos, asociaciones, cooperativas); del capital político (acce-

so a los servicios y beneficios del Estado) y del capital migratorio (flujos de emigrantes).

- 2) Incrementar la productividad en el uso de estas ventajas, objetivo principal en los programas de desarrollo rural. El cambio tecnológico y la difusión de innovaciones son los instrumentos esenciales.
- 3) Mejorar las condiciones del entorno para el aumento del valor de estas ventajas: precios favorables para los productos comercializados y para la comercialización y crear un clima favorable a la inversión
- 4) Impulsar y estimular la conexión entre la población, los servicios públicos y los mercados para reducir los costes de las transacciones y aumentar el valor de los beneficios que se controlan.

Desde nuestro punto de vista, el turismo puede ser tanto una alternativa como un complemento para las actividades fundamentalmente agroganaderas y pesqueras de gran parte de la población de Latinoamérica. La diversidad de culturas, el vestido, el folklore, la arquitectura rural, las ceremonias religiosas, fiestas paganas...etc, asociados a un medio natural casi siempre conservado, constituyen la base para ponerlos en valor en su propio beneficio. La implantación de la actividad requiere tiempo, mucho esfuerzo, coordinación y respaldo normativo y financiero de los Estados y organismos internacionales.

2) IBEROAMÉRICA Y LAS PERSPECTIVAS TURÍSTICAS.

El turismo, como actividad económica, es un sector estratégico que cuenta con unas características propias y diferenciales que lo habilitan, entre otras cosas, para la dinamización social y productiva y, en definitiva, para el desarrollo humano. Es un producto intangible y esencialmente “inmaterial”, razón de peso por la cual no puede desplazarse y obliga a sus consumidores a viajar a un entorno-oferta específico. Su acentuada capacidad de impulsar

procesos de desarrollo mediante la incorporación de valor añadido (Palomo, 1998) y transformar la estructura socioeconómica regional o local -especialmente en las economías más atrasadas- ha facilitado la consolidación del binomio *turismo-desarrollo*, responsable de que al citado matrimonio se le auguren cuotas envidiables de “salud, amor y dinero”.

Las nuevas previsiones sobre el desarrollo del turismo para los próximos veinte años -realizadas por la Organización Mundial del Turismo (OMT) en el presente año- constituyen el mejor marco de referencia a la hora de hacer cualquier planteamiento sobre el futuro del mercado turístico y su evolución. Según su último estudio, las llegadas de turistas en el año 2010 superarán los 1000 millones, mientras que los ingresos por turismo se multiplicarán por tres.

	1995-2000	2000-2010	2010-2020	1995-2020
Asia Orien/Pacífico	5,2	8,2	6,8	7,0
Oriente Medio	6,4	7,1	6,5	6,7
Asia meridional	5,6	6,8	5,8	6,2
África	5,4	5,7	5,1	5,5
Américas	3,6	4,0	3,8	3,8
Europa	3,0	3,2	3,1	3,1
Total	3,6	4,5	4,4	4,3

Fuente: OMT (1998)

Aunque se prevé una modesta tasa de crecimiento para el continente americano con respecto a sus competidores, es evidente que el turismo seguirá teniendo un ritmo ascendente en todos los casos. Además, según las mismas previsiones, los países iberoamericanos conseguirán una tasa de creci-

miento más elevada (4,9% anual) que América del norte (3,6%); y al mismo tiempo el Caribe doblará el volumen de turistas entre 1995 y 2011. Por otro lado en los próximos años se incrementarán las llegadas de larga distancia (6,0% anual), sobre todo de europeos y asiáticos, con respecto a las llegadas intrarregionales, que tenderán a disminuir (2,9% anual).

El mismo informe señala una serie de determinantes sociales, tecnológicos, económicos y políticos que influirán decisivamente en el mercado turístico y que supondrán cambios cualitativos y cuantitativos importantes en la evolución de los principales componentes del sistema turístico. Entre ellos están los segmentos emergentes y los nuevos conceptos de viaje turístico. Será preciso tener presente, por ejemplo, el continuo aumento de las tasas de crecimiento económico, el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y los avances en el transporte; la eliminación de barreras para los viajes internacionales, o también la creciente congestión urbana en los países industrializados y en los países en vías de desarrollo, lo que supondrá un potencial importante para los productos turísticos relacionados con la cultura y la naturaleza.

De todas estas observaciones surgen los nuevos retos de cara a la reestructuración del mercado turístico, y la OMT propone distintas líneas estratégicas a desarrollar por los agentes implicados -sobre todo públicos-, algunas de ellas ya mencionadas:

- Crear nuevos productos y servicios para segmentos específicos
- Diversificar la oferta
- Implicar a las comunidades locales en la explotación del turismo y acercarlas al visitante
- Invertir en medio ambiente
- Profesionalizar todas las ramas de la actividad turística.

Únicamente añadir que, debido a las nuevas inquietudes y motivaciones de los consumidores del S.XXI, resultado de las nuevas condiciones

sociales, culturales y económicas, sólo las ofertas que puedan satisfacer los gustos de uno o varios segmentos de demanda con suficiente nivel de calidad y una identidad diferenciada serán competitivas en mercados cada vez más complejos y exigentes.

3) EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO.

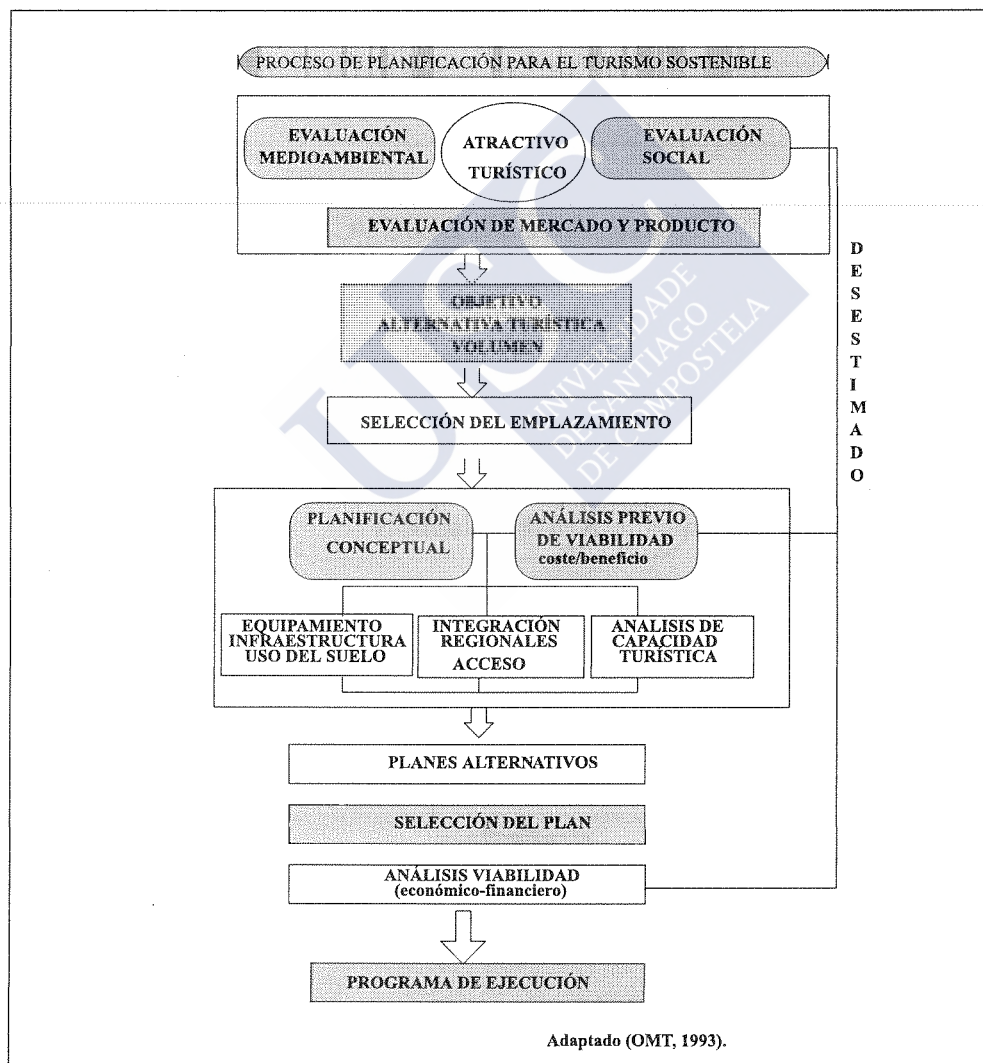
En el caso de Iberoamérica se presenta un espacio geográfico vastísimo con enormes recursos naturales potenciales que, en muchos casos, corren el peligro de desaparecer debido a una sobreexplotación incontrolada. Al mismo tiempo, es innegable la diversidad de culturas que aún mantienen -en la medida de sus posibilidades- formas de vida y costumbres tradicionales. Muchas de ellas están avocadas a la desaparición junto a los territorios en los que se asientan debido, en parte, a la presión constante de los grandes propietarios y terratenientes -alentados por gobiernos excesivamente permisivos- que tratan de sustraer dichos espacios para una explotación económica arbitraria y con el único fin del enriquecimiento personal, lo que supone el desplazamiento, relegación e incluso desaparición y extinción de sus poblaciones autóctonas. Todo ello supone tomar medidas urgentes en ambos frentes: en el de la conservación de amplios espacios naturales y en el del mantenimiento y fijación de muchas comunidades locales en sus propios territorios. Y en este campo, creemos que el turismo como alternativa de desarrollo local y regional tiene mucho que aportar, sobre todo desde la actuación de equipos multidisciplinares y desde un enfoque global e integrado de la realidad. La aplicación e implementación de programas de desarrollo turístico integrado en las estructuras productivas tradicionales podría ser una posible vía para la revitalización de muchas áreas locales o regionales. Para ello es imprescindible un estudio profundo de cada territorio, de sus recursos, potencialidades, de sus posibilidades. para poder llegar a establecer una serie de medidas prioritarias urgentes, a corto, medio y largo plazo, afrontando los problemas desde una perspectiva global (no sectorial como se está haciendo en nuestro entorno más próximo).

A grandes rasgos el proceso de planificación debe contemplar las siguientes fases:

- *Evaluación del mercado y producto*, para ello debemos realizar un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) que nos permitirá identificar los atractivos turísticos de la zona que deben quedar reflejados en un inventario de recursos (paso esencial).
- Establecer, de modo preliminar, los *objetivos* a alcanzar, que van a depender del nivel de desarrollo de la zona y de la mayor o menor dependencia de la actividad turística para el desarrollo económico y social de la comunidad.
- *Planificación conceptual*. Las fases anteriores nos ayudarán a identificar el tipo, volumen y ubicación del proyecto
- *Análisis previo de viabilidad*, de costes y beneficios que debe incluir aspectos económicos, financieros, medioambientales y sociales; esto da lugar a una determinación más específica de las necesidades de las instalaciones, de la utilización del suelo y de la infraestructura necesaria.
- *Plan de relaciones regionales*, incluirán el acceso al complejo y la integración territorial, así como el análisis medioambiental, un estudio de la capacidad de acogida¹ (ecológica, turística y social, según la división que hace Kreg Lindberg) y otras consideraciones relacionadas con la comunidad.
- *Formulación y evaluación de planes alternativos generales* estableciendo, para cada uno, la relación con la comunidad/región indicando en su caso las fases de desarrollo.
- *Selección del plan*. Se debe llevar a cabo un análisis específico del impacto social y medioambiental del plan para asegurar que el complejo no causará problemas medioambientales o perjuicios sociales, y en caso de que los causara se deberá modificar el plan y volver a las etapas iniciales en busca de otra alternativa..

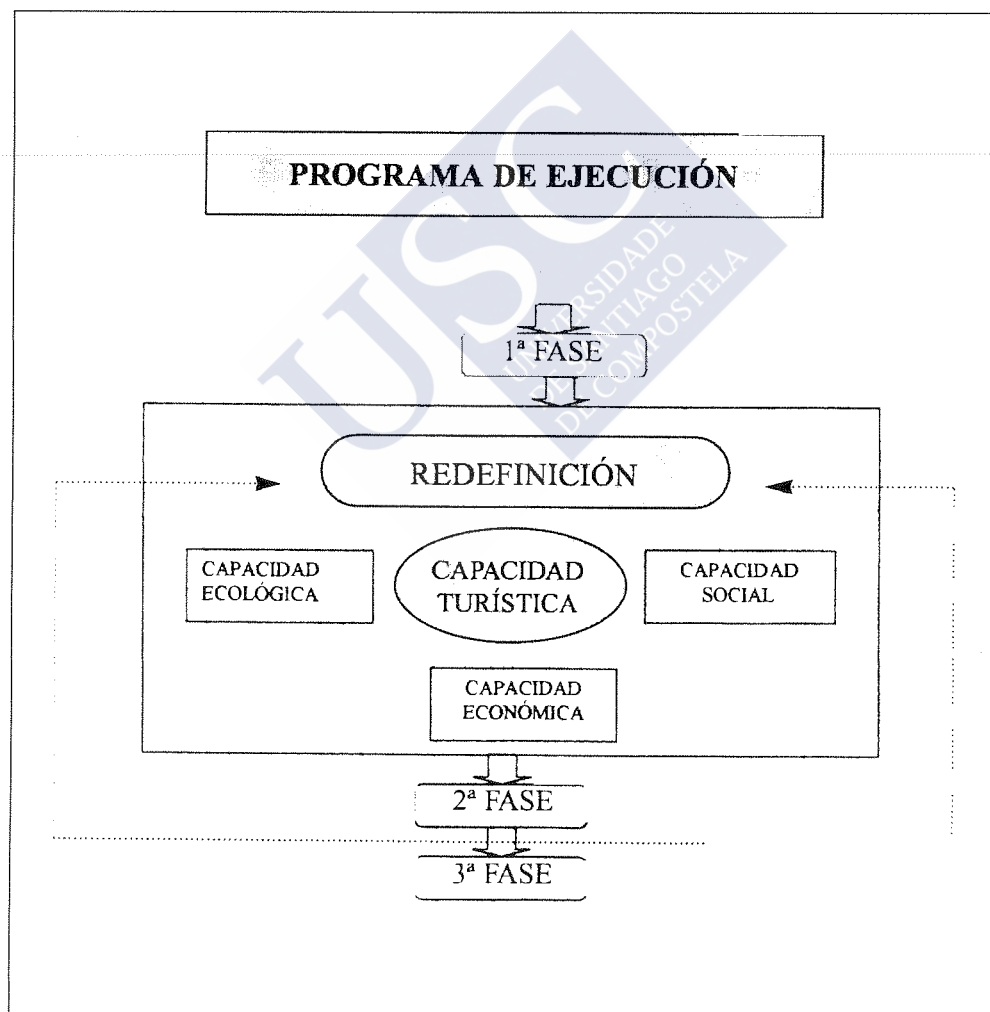
¹ La *capacidad de acogida* de una zona (suma de su capacidad de atracción y de resistencia a los impactos) para cada tipo de actividad es diferente y está relacionada con los rasgos que conforman cada porción de la superficie terrestre (abióticos, biológicos y humanos). (Cendrero A., 1978)

- *Análisis de viabilidad económica* (análisis de costes y beneficios económicos del proyecto) y financiera final (tasa de rendimiento financiero y rentabilidad de un proyecto en función, únicamente, de sus propios costes e ingresos) para tener la seguridad de que el complejo será rentable y generará una tasa aceptable de rendimiento financiero. Los resultados de este análisis pueden también requerir modificaciones del plan. Finalmente, se elabora el programa de ejecución y comienza la construcción de la primera fase.

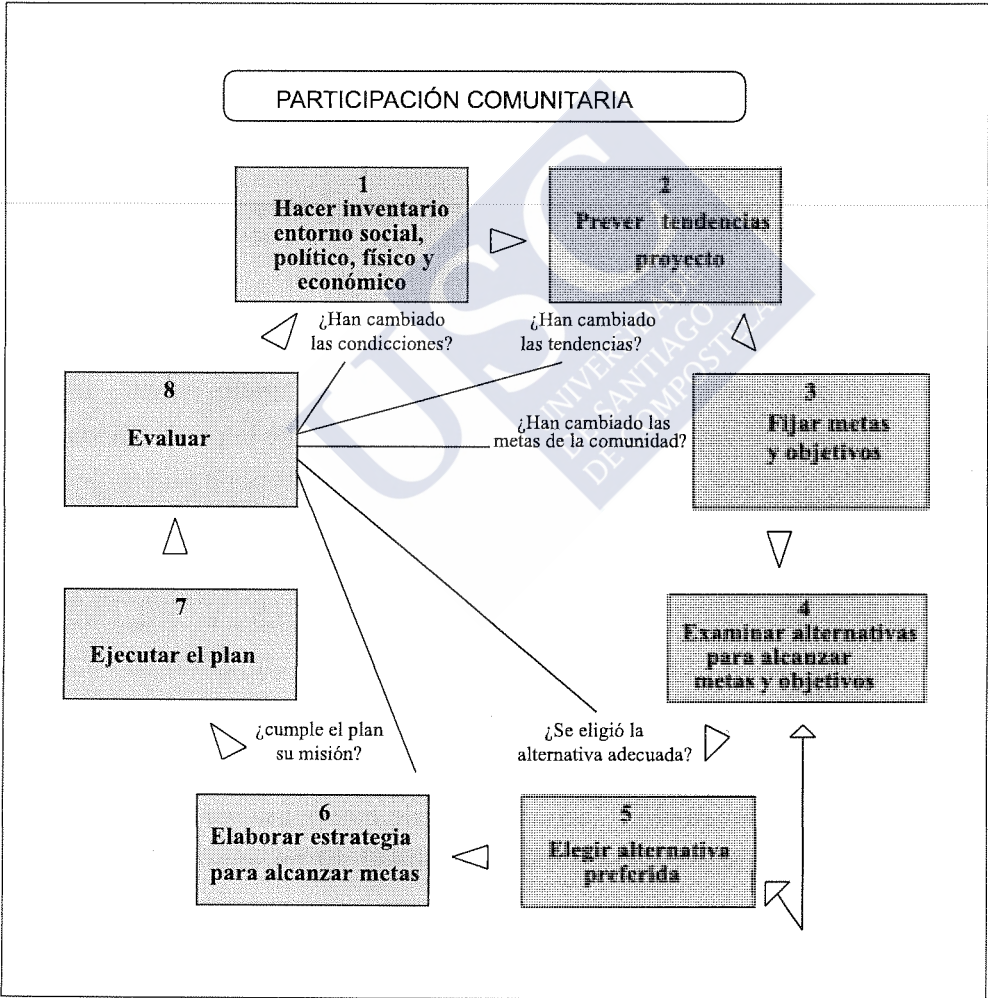


9. Elaboración del programa de ejecución y establecimiento de fases.

A pesar de que los planes para la primera etapa pueden resultar muy detallados, la planificación de las siguientes fases será más general ya que éstas probablemente habrá que redefinirlas más tarde según aconsejen las circunstancias, debido al gran dinamismo y dependencia del turismo con otros sectores. Pero la planificación de las siguientes fases se hará dentro del marco de los objetivos básicos del proyecto.



La planificación del turismo debe abarcar todos los aspectos e integrarse en la planificación global del uso del suelo. Además, debe cimentarse en la comunidad, es decir, tiene que alcanzar un máximo de participación comunitaria desde sus inicios, en los planes y decisiones de desarrollo para que éste sea más armónico y no genere problemas. El proceso a rasgos generales seguirá los siguientes pasos.



Un proceso como el que hemos expuesto requiere del trabajo coordinado de un grupo de personas especializadas en distintas áreas como la biología, geografía, economía, sociología, turismo, etc que esté vinculado y sea conocedor de las diferentes realidades sociales del entorno que estamos debatiendo. En definitiva, requiere de un equipo multidisciplinar, por lo que pensamos que la aportación de asociaciones como la que presentamos, cuyos miembros proceden de diversas áreas de conocimiento y de diversos territorios, pueden ser de una gran ayuda para el desarrollo turístico de aquellas comunidades que, por unas u otras circunstancias, no tienen los medios ni la formación necesaria para aplicar un proceso que si bien hemos expuesto brevemente de forma simple, no lo es tanto cuando se intenta llevar a la práctica.

4. INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE.

El concepto “desarrollo” lleva implícita la idea de ampliar las potencialidades de algo; llevar gradualmente a un estado más completo, mayor y mejor. Supone una mejora cualitativa de las potencialidades y de la productividad de los recursos. Al mismo tiempo, “sostener el desarrollo” supone proporcionar a la siguiente generación un legado de una cantidad y calidad de riqueza, como mínimo igual a la heredada por la actual generación. “Desarrollo sostenible” es una forma de enfocar la actividad productiva del hombre en relación a su entorno, capaz de garantizar a las futuras generaciones un patrimonio natural equivalente al que recibió de la presente generación.

El desarrollo turístico puede llegar a ser un “negocio” para las comunidades locales planteándolo bajo criterios de competitividad, autenticidad (en el sentido de diferenciación) y sostenibilidad. El fomento de dicha actividad para la creación de nuevos destinos turísticos supone, bajo nuestro punto de vista:

A. *Competitividad*: el sector turístico, entendido como proceso económico de relaciones de oferta y demanda, debe gestionarse desde y para el

territorio y la comunidad que lo habita. Así, partiendo de una demanda cada vez más segmentada, la estructura de la oferta debe:

- desprenderse de amenazas o disfunciones como el sobredimensionamiento, la poca o nula segmentación, el intrusismo, los intereses divergentes, la especulación,...
- diversificar la estructura productiva de cada unidad espacial considerada mediante el fomento de actividades lucrativas para la población.
- aprovechar y valorar las potencialidades (atractivos) específicas de cada zona.

B. Autenticidad: la comunidad-destino debe configurarse y promocionarse mediante un proceso de desarrollo endógeno que conduzca a:

- *Singularidad*; conservando las formas de vida tradicionales, hábitos y costumbres locales, además del patrimonio cultural y los valores históricos, arquitectónicos, ambientales, antropológicos o simbólicos.
- *Integración*; conformándose como producto integral soportado por los atractivos y recursos naturales y culturales, y reconociéndose la condición turística a partir de su configuración como un sistema funcional organizado por la implantación del turismo (Vera, 1997) y asociado al ocio social.

C. Sostenibilidad: referido a las siguientes categorías estratégicas:

- protección y valorización del medio físico control y freno de los impactos tanto en el medio natural como en el medio construido; lo que en lenguaje llano se podría ilustrar como “velar por la salud ambiental” y que técnicamente se aplica haciendo uso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).
- preservación del medio natural a través de la zonificación y delimitación de los distintos usos del suelo, con especial protección de aquellas áreas más vulnerables.

- subordinación al entorno; sensibilidad para con el medioambiente.
- cualificación del entorno en el sentido de dar calidad al paisaje y realzar los valores y recursos potencialmente turísticos.
- optimización tanto de los recursos que conforman el territorio (suelo, paisaje, agua, naturaleza, hábitats, fauna y flora) como de su uso y función sociales.
- selección de actividades turísticas en base a modelos sostenibles.

Todo ello enfocado hacia la mejora del nivel de vida de la comunidad anfitriona lo que conlleva entender y asumir los beneficios que puede reportar el turismo y elaborar un “producto turístico” competitivo que no afecte al medio natural y al equilibrio biológico y cultural del destino.

Desde la actividad turística, y de cara al desarrollo, existen dos instrumentos de actuación:

A) **Instrumentos políticos.** Se refieren a la implicación del sector público en el proceso de planificación y gestión. Por un lado, y dentro del propio país, debe haber una cooperación interna de tipo horizontal entre los departamentos del gobierno implicados en el desarrollo: responsables de agricultura, de economía, infraestructuras... etc. Desde aquí debe haber una cobertura financiera y normativa en el sentido de que es el gobierno de cada nación el responsable de crear el marco normativo o reglamentario adecuado que facilite la iniciativa y el movimiento empresarial. Por otro lado, la cooperación interna debe ser vertical entre gobierno y autoridades públicas municipales o locales que favorezcan un clima de entendimiento orientado a la consecución del mismo objetivo: el desarrollo y mejora del nivel de vida de las comunidades locales. A través de diversas fórmulas de transferencia de responsabilidad (desconcentración, delegación, transmisión), las autoridades locales (municipales) quizá sean las mejores conocedoras del territorio que administran y como tales deben implicarse directamente, facilitar y propiciar, en la medida de lo posible cualquier acción favorecedora del cambio.

La cooperación externa se llevará a cabo desde los organismos internacionales de ayuda al desarrollo mediante la participación financiera (BEI, FMI, Banco Mundial...).

B) *Instrumentos técnicos*. Referidos a cualquier entidad pública, privada, no gubernamental... que intervienen directamente en alguna de las fases del proceso de desarrollo. En este apartado es donde creemos que entidades como IBINDESTUR pueden aportar tanto la base de conocimiento como la experiencia técnica. Creemos que esta fórmula de trabajo conjunto puede ser un buen aporte tanto para la fase preliminar a la formulación del plan (reconocimiento del territorio, cálculo de su potencialidad y vocación turística...) como en la misma (diagnóstico de la situación, propuestas de actuación, acciones a desarrollar, objetivos y estrategias...).

Creemos también necesario y fundamental un estricto control financiero, con carácter periódico -auditorías...-, de todas las inversiones públicas que participen en los programas.

ORIGEN	BASES PARA EL DESARROLLO	MEDIOS DISPONIBLES	AGENTES IMPLICADOS
Interno	Potencialidad del territorio	-Puesta en valor de los recursos turísticos	-Población local -ONG -Asociaciones
Externo	Aporte político	-Reglamentación -Normativa sectorial -Medidas de fomento: incentivos...	Estados
Externo	Aporte financiero	-Ayudas de los Estados -Ayuda internacional -Inversión privada	-Estados - Organismos Intern. - Empresa privada.

ORIGEN	BASES PARA EL DESARROLLO	MEDIOS DISPONIBLES	AGENTES IMPLICADOS
Externo	Aporte técnico	- Proyectos de desarrollo turístico - Programas de acción - Plan de ordenación de los recursos turísticos - Plan de ordenación del medio rural - Planes económicos	- Asociaciones relacionadas con el turismo - Otras instituciones privadas: auditoras - OMT. - ONGs

Fuente: elaboración propia.

5) LA ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DEL TURISMO (IBINDESTUR).

La iniciativa de creación de la Asociación responde a la voluntad de un grupo de integrantes de un posgrado, celebrado en el año 1998, de canalizar los conocimientos adquiridos durante éste y, aprovechando el encuentro tan diverso y heterogéneo de personas y de profesionales y las posibilidades que el turismo contemporáneo ofrece, dar forma a la mancomunidad de intereses, voluntades e inquietudes en pos de una sociedad para los nuestros más auto-suficiente y, sobre todo, próspera.

Fundamentos y razones de su creación.

IBINDESTUR se apoya en la creencia común -señalada ya en el artículo 1º de los estatutos- de que: *“...el turismo impulsa la cooperación, el intercambio de ideas y culturas y el enriquecimiento personal y contribuye a crear una conciencia colectiva universal basada en la tolerancia y el respeto a la autenticidad de los pueblos y los intereses fundamentales de los Estados”*.

Como ya se ha comentado, constituimos una asociación de profesionales entre una variada representatividad de países iberoamericanos que, con un enfoque y composición multidisciplinar, la vinculación pública y un trabajo coordinado, pretende dar respuesta a los frentes técnicos y políticos que está retando el turismo, actividad profesional que nos une y que queremos convertir en un instrumento que juegue a favor del desarrollo social y económico para este nuevo milenio.

Planteamiento y objetivos.

La actual y en muchos casos esplendorosa concomitancia antes introducida de turismo y desarrollo exige de profesionales como nosotros, comprometidos con el turismo y con nuestras sociedades, nuevas investigaciones y planteamientos acorde con los paradigmas y realidades socioeconómicas actuales y futuras. No obstante, su asociación ya no es tan directa o, en otras palabras, cada vez es menos positiva desde que el fenómeno de la globalización acentúa las contradicciones del modelo centro-periferia, provocando que el sector turístico también empiece a *“...comportarse como cualquier sector industrial (...) participando de los mismos mecanismos que favorecen la acumulación y crecimiento...”* (Torres Bernier en Palomo, 1998) en las metrópolis en función de su superioridad tecnológica y económica.

Nuestro acuerdo mutuo de labor conjunta se opone precisamente a la idea de expansión turística y del crecimiento por el crecimiento y se propone, en cambio y entre otras, las siguientes finalidades:

- Combinar el potencial turístico de los recursos y las regiones respectivas con el desarrollo sostenible y la satisfacción de las necesidades socioeconómicas.
- Integrar a los países participantes y, específicamente, establecer un vínculo de cooperación bilateral entre estos y España con el objetivo de unificar criterios en las políticas de la planificación del desarrollo

turístico y dotar de relevancia a la actividad turística dentro del marco de la competitividad y sostenibilidad.

A su vez, entre sus actividades se prevén la investigación y realización de planes y proyectos de desarrollo turístico sostenible; la planificación educativa (formación específica y aplicada) y el soporte técnico a iniciativas de mejora y de desarrollo.

Principios - estrategias conceptuales y metodológicas.

- Articular mecanismos de control del trabajo de técnicos y asesores y de ejecución y evaluación de planes (Palomo, 1998).
- Incorporar la voluntad de las comunidades locales en el desarrollo turístico mediante la planificación participativa como proceso de exteriorización de la identidad y de sostenibilidad del género de vida propio.
- Capacitación y aprendizaje a través de planes de formación y cursos que incluyan conocer la organización natural del territorio a activar (el patrón ecológico), los ingredientes socioculturales y valores locales que entran en juego (socialización del fenómeno turístico) y la transformación del espacio turístico en un espacio de producción y de consumo polivalente en usos y funciones.
- Desarrollo regional de iniciativa local mediante la definición, promoción y rentabilización de productos turísticos no excluyentes (complementarios, compatibles).

En definitiva, nos vemos comprometidos por la necesidad de conformar un grupo heterogéneo de trabajo que reúna los esfuerzos y las experiencias de los profesionales de varios países y que pueda ayudar a resolver la problemática actual en el ámbito de la planificación, ordenación, investigación, formación y desarrollo del turismo en el territorio Iberoamericano.

CONCLUSIONES.

Como colofón queríamos poner sobre la mesa algunas ideas sintéticas que durante la exposición hemos ido desgranando y que no quieren más que poner en tela de juicio el papel y la viabilidad de esta fórmula asociativa para proyectos de este tipo. Sirva esta conclusión como contemplación de oportunidades, obstáculos, potencialidades, riesgos... que puede representar llevar a cabo esta empresa.

Como idea global y sectorial enfatizar que el turismo es, en sentido estricto, una práctica social muy supeditada -eso sí- a su inherencia económica. De ahí que su ajuste técnico debería subordinarse a la singularidad y multidisciplinariedad del sector pero intregarse en su desarrollo (que no es siempre sinónimo de crecimiento y mucho menos de expansión) y su sostenibilidad. En este último término hay que detenerse brevemente pues es quizás el principio y la corriente que debería guiar todo proceso de desarrollo. Y es que precisamente el desarrollo sostenible trasciende la vertiente técnica de todo proyecto para introducir la implicación política (ya introducida como instrumento). En este punto es indeleble una negociación técnico-política que conduzca a un compromiso tripartito con la administración (acuerdo, consenso y pacto), con la industria turística (según el balance coste-beneficio) y la comunidad o ciudadanía (concertación y participación popular). También es condición indispensable hacer protagonista de este proceso el enfoque o la perspectiva integradora y/o globalizadora que incluya por igual temas ya mencionados como la formación o capacitación, la diversificación (en oposición al “monocultivo”) o la autonomía (por encima de la dependencia).

Para terminar, pues, el perfil de desarrollo turístico a nivel local/regional que fomentamos para la creación de nuevos destinos turísticos persigue:

- la revitalización local de la comunidad,
- la prosperidad económica a efectos de combatir la pobreza crónica,

- el desarrollo endógeno que logre la autosuficiencia, es decir, no depender estructuralmente de la explotación arbitraria que imprime la inversión foránea ni la intermediación por parte de operadores al acceso a los mercados,
- la cohesión social que deriva de la participación e implicación de la sociedad en la actividad turística,
- la sostenibilidad ambiental mediante el cuidado del entorno y la “inversión” en medio ambiente,
- contar con las óptimas condiciones geográficas y de ubicación y la mejor vinculación y coordinación entre los agentes implicados.

BIBLIOGRAFÍA

BARBOSA RAMÍREZ, A.R. (1971): *La estructura económica de la Nueva España*.

CALLIZO SONEIRO, J. (1991): *Aproximación a la Geografía del Turismo*. Síntesis, Madrid.

CENDRERO, A. (1978): *Consideraciones sobre el impacto del turismo en el medio ambiente, el turismo y la ordenación integral del territorio*. ICE.

CÉSPEDES DEL CASTILLO, G (1983): *América Hispánica (1492-1898)*.

CIRO, F.S. CARDOSO; PÉREZ BRIGNOLI, H. (1984): *Historia económica de América Latina*. Crítica. Barcelona.

FERNANDEZ, V.R. y PORRAS, O.A (1995): *La planificación del turismo en las entidades territoriales*. Universidad Externado de Colombia.

FUENTES GARCIA, R. (1998): “Líneas básicas para la integración del desarrollo turístico en el medio natural”; apuntes de: *Maestría en Gestión Pública del Turismo: Sostenibilidad y Competitividad* (1998), Sevilla.

JANVRY, ALAIN DE (1997): *Agricultural and rural development policy in Latin America. New directions and new challenges*. FAO Agricultural Policy and Economic Development Series. Rome.

MARCHENA, M (1996): “El desarrollo sostenible del turismo: papel del municipio”. En: *Seminario sobre desarrollo sostenible del turismo: la planificación local*. Documentos de trabajo. La Habana. OMT.

MORALES PADRÓN, F. (1981): *Historia del descubrimiento y la conquista de América*.

OMT (1993): *Desarrollo turístico sostenible. Guía para planificadores locales*. Madrid.

OMT (1998): *Turismo: Panorama 2020. Nuevas previsiones*.

PALOMO PÉREZ, S. (1998): “La aportación del turismo al desarrollo económico de los países en vías de desarrollo (PVD). El caso del mercado receptor de Bolivia”. *Revista de Estudios Turísticos*, 136, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid. (pp. 45-81).

UIOOT (1970): *La planificación turística*. México.

VERA, F.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA, M.; ANTON, S. (1997): *Análisis Territorial del Turismo*. Ariel. Barcelona.



REDES SOCIAIS: UMA EXPERIÊNCIA DE SOCIALIZAÇÃO

María del Carmen López Prata
Univesidade Salvador-UNIFACS

CONCEITOS E MÉTODOS DE DESENVOLVIMENTO

Evidentemente que numa platéia deste nível, falar sobre conceitos de desenvolvimento é algo da ordem do muito conhecido por todos, o importante é ressaltar de que só existe desenvolvimento desde o ponto de vista da sustentabilidade, com a durabilidade ao longo do tempo das ações, com a participação dos beneficiários desde o processo de diagnóstico, visando a equidade interpessoal e regional e a eficiência econômica e responsabilidade ambiental. Desta forma, esta compreensão do desenvolvimento, envolve propostas e práticas, que devem considerar todas as dimensões que fazem a vida do homem em sociedade: a dimensão econômica –social, a histórico-cultural, a político-institucional, a científico-tecnológico e a geo- ambiental.

Este tipo de abordagem só será possível ser realizado e alcançar resultados com a participação dos poderes públicos conjuntamente com a sociedade civil.

Torna-se claro assim que, o exercício do desenvolvimento em bases sustentáveis, incorpora um novo modelo de intervenção que implica na

adoção do princípio da descentralização, tanto do planejamento, quanto da execução, e na transferência, para os agentes sociais, dos papéis que lhe compete em parceria com o Estado.

Por sua vez, considerando que a globalização econômica e a inserção competitiva internacional assim como a descentralização das políticas públicas no caso do Brasil, vem exigindo do Estado uma nova reestruturação institucional, reconhecendo as especificidades regionais, e as possibilidades de ampliação da rede de instâncias já existentes, introduzindo-se o conceito de GOVERNANCE, na procura do Desenvolvimento Sustentável. Dessa forma se ressaltam: a revalorização da base físico-territorial e ambiental e a adoção de escalas territoriais menores, especialmente na formulação, gestão e monitoramento dos vários programas regionais, sub-regionais ou locais.

Devemos reconhecer que não existe um padrão único de desenvolvimento urbano-regional/local, mais sim, patamares de requisitos básicos associados às especificidades de cada área a ser beneficiada, que evoluem no tempo, de acordo ao estágio de desenvolvimento de cada área em questão .

Diante do exposto, algumas diretrizes passam a nortear as formulações dos requisitos do Desenvolvimento :

- o planejamento deve ser visto como processo,
- devem ser contempladas as dimensões estratégicas nas áreas geo-ambiental, econômico- social, científico- tecnológica, histórico- cultural e político- institucional,
- os planos e programas devem seguir a descentralização das políticas públicas atuando conjuntamente com a sociedade civil, em articulação com os atores sociais envolvidos e a iniciativa privada, para conseguir a legitimidade das ações, respeito ao meio ambiente contemplando ações integradas ou de intervenção concentrada a partir dos sub-espacos regionais ou municipais.

Como conseguir implementar Modelos desta natureza?

CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.

Na experiência do atual processo de globalização onde o Estado social mais igualitário se encontra praticamente impossibilitado de criar riquezas que sejam transformadas em bens universais para todos por igual, mudam as estratégias dos atores sociais, para a construção da vida presente e futura.

As novas tecnologias estão gerando permanentemente movimento de polarização de capitais, desemprego e exclusão social. Este processo, si bem se manifesta no mundo, atinge de forma mais perversa os países mais pobres e em via de desenvolvimento. Em realidade mais do que uma nova tecnologia o que é necessária é uma nova articulação e operacionalização de novas relações sociais na administração e distribuição dos recursos existentes (Tourino Baptista,97). “Enquanto trabalhadores supérfluos são demitidos, crescem os lucros dos empresários” (Kurz,1996).

A historia da modernidade nos mostra de que a globalização vem gerando então, desigualdades, aumento de desemprego, aumento do lucro privado, miséria e exclusão social, lembrando o que afirma Milton Santos –“ o que a globalização separa; é o local que possibilita e permite a união ”

A vida do cotidiano das famílias engajadas no mundo do trabalho, deve ser re-criada por novas estratégias de solidariedade para enfrentar os problemas sociais. Desta forma, as redes sociais tradicionais devem ser reformuladas para conseguir a sobrevivência, passando a ver e pensar o mundo, sobre a lógica da reciprocidade, com a necessidade de passar a criar redes de solidariedade, que lhes permita enfrentar as vicissitudes da vida familiar e social.

As famílias excluídas, não têm um lugar social ou espaço civil garantido, uma vez de que deixaram de ser “excluídos necessários” como força de trabalho de reserva para o setor produtivo. Passaram a se converterem em “excluídos desnecessários”, sem nenhuma função, a não ser o de serem alvo e participe da violência e da marginalidade social.

Calcula-se hoje que a fome no mundo atinge 9 milhões de famílias e que há 800 milhões de desempregados/e sub-empregados. (Estimativas apresentadas no Fórum Econômico de Davos, Suíça ,97)

No caso do Brasil, a cidadania esta assentada num espaço de igualdade política, jurídica e social. Não entanto, o que mais se destaca e nos chama a atenção “é a constituição de um lugar em que a igualdade prometida pela lei reproduz e legitima a desigualdade”(Telles 1992:35)

Desta forma “a igualdade para todos” passa, para os excluídos, a se instalar no imaginário como forma de inferioridade, de atraso, de ignorância, de falta de auto-estima, de incapacidade, de violência e pobreza irreversível. Não possibilita, desta forma, quaisquer possibilidade do exercício dos direitos, em uma sociedade desigual onde a alteridade parece não existir. Impera o imaginário conservador carregado de um passado escravista, onde a percepção da cidadania vem associada ao privilégio de alguns grupos sociais.

NOVAS FORMAS E ARTICULAÇÕES DO EXERCÍCIO DO PODER.

As possibilidades da saída desta situação, parece passar pela construção de varias lutas e articulações que conectem a busca, pelas mais amplas formas de direitos destes sujeitos sociais, no espaço público.

Há de se buscar novas formas de ser e de viver, uma vez que, os parâmetros éticos de cidadania e de justiça, necessários à justiça social, precisam ser redimensionados. São necessárias novas articulações de grupos locais, populares, familiares, de vizinhança, que ainda não conseguiram sintetizar os seus saberes para se posicionarem ante a luta das relações de poder.

Para Michel Foucault, há uma verdade emergente, historicamente, das situações de luta concreta, dos saberes desqualificados, e é nesta luta que se articula e se busca a liberdade do sujeito.

Neste sentido, novas estratégias participativas, de cunho de ajuda solidária que estreitem os laços comunitários, parecem indicar os camin-

hos, para o apoio coletivo, na solução de problemas e reciprocidade no sistema de cooperação.

Como afirma Baptista (97), a tática das Redes é o apoio que encontram as populações excluídas, na vida afetiva, social, habitacional, material, servindo para o ajuste social, para o apoio às necessidades e para todo tipo de arranjo com o trabalho, com o mercado, empréstimos, troca de informações, prestação de serviços e até oportunidades viabilizadas de cooperação conjunta com entidades públicas e ONGs.

Assim, ante a existência do Global, o fortalecimento do Local, parece ser a estratégia mais indicada, para a sobrevivência dos diversos agentes sociais em condições de carência .

Novamente nos reportando a Foulcaut nas suas obras, *Microfísica do Poder* e *Vigiar e Punir*, não podemos deixar de lado a força do Poder que circula nas bases da sociedade. Segundo este autor, o poder esta no súbdito que o outorga ao soberano, ele nos mostra esta afirmação numa figuração simbólica, elaborada por um jurista inglês, Jeremy Bentham que denomina Panóptico.

Uma construção em forma de anel, no centro uma torre; esta possui grandes janelas que se abrem para a parte interior do anel. A construção periférica é dividida em celas que possuem duas janelas, que dão para o interior e o exterior da construção. De forma que o vigia na torre central, devido ao efeito da contraluz que atravessa as celas de ponta a ponta, pode perceber da torre, recortando-se na luminosidade, as pequenas silhuetas dos prisioneiros.

Desta forma Bentham, na verdade, nos mostra uma tecnologia de poder própria para resolver os problemas de vigilância, ou seja existe uma questão e até uma história na humanidade do espaço que diz respeito ao problema do poder. Mas Foulcaut, nos afirma que o verdadeiro “vigiar”, esse “olhar de punição” do topo da pirâmide, não é necessário, uma vez que esse olhar se instala, em cada uma das celas, de cada um dos presos, se vigiando e punindo mutuamente. Ou seja Bentham apresenta a visibilidade, de um

olhar dominador e rigoroso e Foucault juntando a compreensão Roussoniana do exercício do poder termina nos afirmando de que “cada camarada torna-se um vigia” ou como Rousseau nos afirma no *Êmile*, “que cada vigia seja um camarada”. O problema está, não em que as pessoas fossem punidas, mas que nem sequer pudessem agir, de tal forma se sentirem mergulhadas no olhar, nos discursos dos outros, que as impediriam de exercer seus desejos.

Este reino da “opinião” pelo qual o funcionamento do poder se realiza, pelo simples fato de que as coisas serão sabidas e que as pessoas serão vistas por um tipo de olhar imediato, coletivo e anônimo. Um olhar que vigia e se interioriza no próprio sujeito, um poder contínuo e permanente. Desta forma, nos afirma este autor, - o poder não é substancialmente identificado com um indivíduo que o possuía ou que o exerceria, ele torna-se uma “maquinaria em que ninguém é titular, mas nessa “máquina” alguns ocupam lugares preponderantes, que permitem surtir efeitos de supremacia, assegurando uma dominação de grupos ou de classe, na medida em que dissociam o poder do domínio individual. Todas estas instâncias (grupos, sociedade, e instâncias de poder) se complementam e se sustentam mutuamente, se apoiando numa articulação complexa e específica de onde se supõe que permaneçam atuando.

A primeira relação de poder está na família e é ela, o primeiro canal das Redes que se ampliam além do seio familiar, para outras relações como a de vizinhança, relações de conterraneidade, de apadrinhamento, de auxílio mútuo, de cooperação, de cooresponsabilidade do espaço público... Desta forma estes atores sociais constroem e re-constroem suas identidades, enfrentando os desafios que a vida lhes impõe.

Constatam-se também Redes informais de trabalho, quando mulheres que precisam deixar seus filhos para trabalhar, pagam para uma outra cuidar dos seus filhos, evitando o abandono na rua.

Encontram-se também o trabalho em mutirão, para construção de casas, como aconteceu e acontece no Projeto Favela Bairro, no Rio de Janeiro, Projeto “Casa Melhor” no Ceará, Projeto de Diadema em São Paulo,

assim como outras formas de ação conjunta, como práticas sociais, que vem a substituir ao Estado provedor, à procura de ações de resistência e em defesa de formas mais dignas de viver.

O LOCAL COMO ESPAÇO DE CONSTITUIÇÃO DE CIDADANIA.

No final dos anos 90, surgem movimentos sociais ganhando expressão todos os segmentos, considerando gênero, étnias, grupos econômicos, sociais, políticos e culturais, num esforço conjunto para conseguir melhores condições de qualidade de vida no planeta.

Na complexidade do processo de construção do mundo globalizado, parece surgir o objetivo de fortalecimento do local, como afirmação de identidade e a busca de raízes com a possibilidade de restabelecer o nível de convivência entre as diferenças.

O debate que procura acompanhar e interpretar este novo movimento social, busca compreender a realidade brasileira atual, numa dinâmica que recupera o local como espaço de emergência de um novo tipo de socialização e convivência, a qual visa o surgimento de um novo cidadão.

O saldo das experiências no Brasil, a partir dos anos 70 com o surgimento de associações, federações e movimentos diversos, trouxe como consequência, segundo Baierle (1996) que a concepção de cidadania

“se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, contribuindo não apenas para a solução de seus problemas sentidos, em espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também, para um processo de radicalização democrática, através do desempenho de um papel instituinte, transformador da própria ordem na qual operam”.

Trata-se da compreensão de uma cidadania enraizada nas práticas sociais e regidas pelas exigências da equidade e da justiça; recuperando a noção de comunidade como “virtual locus de conflitos voltados à transfor-

mação social” (Doimo, 95), ou “o espaço de relações de forças por meio do qual se processam alianças e confrontos entre atores sociais”(Fischer,93)

Neste sentido e tendo o local como referência, gostaria de me referir a uma experiência prática, a qual venho participando desde junho de 1998 , num Programa de Educação Ambiental e Sanitária (PEAS) em Brasil, na cidade de Salvador, promovido pelo Estado da Bahia, e concebido/executado pelo PANGAEA, ONG “Centro de estudos sócio-ambientais” e pela Urbis, dando suporte educativo necessário ao Programa “Viver Melhor” do Governo Estadual e PROSANEAR, do Governo Federal. Programa desenvolvido em áreas de urbanização de favelas, junto as obras de saneamento executadas pela Urbis, nos bairros de Castelo Branco e Fazenda Grande I, II ,III, e IV, região de periferia da cidade de Salvador.

Através de quatro sub-programas, o PEAS se insere na realidade local, identificando e agregando os diversos agentes sociais e lideranças comunitárias, buscando a gestão coletiva dos novos equipamentos instalados.

Os sub- programas do PEAS são:

- Gestão e Manejo do Sistema
- Educação Ambiental nas escolas
- Estruturação e fortalecimento das Redes Sociais
- Comunicação

A população residente na bacia do rio Cambonas (Castelo Branco) é estimada segundo o IBGE/96 em 38.266 habitantes, sendo que na região de Fazenda Grande, pelas 85.000 habitações registradas pela Urbis, se estima a existência de perto de 400.000 habitantes.

Esta área, objeto do estudo, tem funcionado como zona de destino de grupos excluídos de Salvador e de migrantes pobres de outras áreas do Estado. Originalmente formada por funcionários públicos menos qualificados, de famílias ligadas ao setor de serviços e nos últimos anos, por grupos

de desempregados que mediante processos de autoconstrução, ocupam as áreas verdes, sem planejamento algum.

São bairros etnicamente mesclados, que recebem forte influência de religiões e de seitas religiosas, evangélicas, afro brasileiras, espíritas e católica.

Há um paralelismo entre as transformações físicas da região e seu tecido social, que se observa no povoamento das “terras altas e das baixas ou encostas do bairro de Castelo Branco”. Isto se observa na diferença dos assentamentos planejados, no alto e os espontâneos, nas terras baixas, de grupos de baixa renda.

Existem neste contexto, aspectos de urbanidade, na medida em que vários grupos de moradores encontram-se ligados interagindo com a vida organizada da cidade através de sindicatos, associações, igrejas assimilando os modos urbanos de sobrevivência e de convivência própria dos bairros.

A benfeitoria da terra, a presença de infraestrutura urbana, torna a área atrativa para novos moradores, que não possuem o mesmo perfil dos primeiros (funcionários públicos) e vão se instalando em invasões, nas encostas, deixando o bairro sem espaços livres. Estas invasões passam a constituir uma ameaça à estabilidade e homogeneidade do tecido social dos moradores originais.

O bairro de Fazenda Grande surge posteriormente, também como Castelo Branco, em forma de Conjuntos Habitacionais, como expansão de um outro bairro, Cajazeiras. Também aqui, o bairro sofre uma rápida invasão de seus encostas, junto às cumeadas, mas em porções bastantes ilhadas uma das outras, provocando também problemas na área.

Em ambos locais, (Castelo Branco e Fazenda Grande), as invasões crescem permanentemente, por causa dos graves problemas econômicos e sociais da população, se incorporando definitivamente aos bairros, sendo necessária a intervenção onerosa do poder público, exatamente nas áreas onde os projetos originais não tinham previsto nenhuma edificação.

Assim surgem os programas do governo do Estado da Bahia “Viver Melhor” e o PROSANEAR do Governo Federal, para instalação de melhorias habitacionais e de saneamento básicos a estas populações excluídas, que forçam a intervenção do poder público com os adensamentos populacionais irregulares. Este processo também mostra a necessidade de novas alternativas e novos estudos que pensem os fundos de vale com as cumeadas de forma complementar, assim como existem o Elevador ou os Planos inclinados, infraestrutura de córregos e de encanamentos, escadarias etc., para dar mobilidade e funcionalidade aos bairros.

A tendência de sua expansão depende de duas questões a considerar:

- a crescente dependência da população ao mercado informal de trabalho e
- as perspectivas de vida das novas empresas, ou seja da geração de emprego e renda. Portanto, depende seu desenvolvimento da melhoria das condições de vida de seus habitantes, de uma política efetiva de fomento do emprego e renda, além de programas de capacitação, educação formal e não formal, assistência técnica para promover, por exemplo, o cooperativismo entre os trabalhadores na área.

METODOLOGÍA.

Esta experiência começa com a aplicação da metodologia conhecida com o nome de Estimativa Rápida Participativa (ERP). Esta metodologia, é utilizada pela Organização Panamericana de Saúde (OPAS), da Organização Mundial da Saúde em diversos países da América Latina, pela Cooperação Técnica italiana em São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte e também já foi utilizada pelo próprio PANGEA no Subúrbio Ferroviário, outra região de periferia da cidade de Salvador, Bahia.

Esta metodologia está relacionada com a Primary Environmental Care – PEC, conhecida como o “processo no qual se compreende que – com

vários níveis de suporte externo – uma comunidade se organiza e fortalece, enriquece e aplica os próprios meios e capacidades, tomando para si a tarefa de atentar para o próprio ambiente e, ao mesmo tempo, satisfazer as próprias necessidades”(Ghiori,1995) .

Este método busca construir o conhecimento estruturado dos principais problemas da região, para construir as diretrizes do PEAS com a participação dos atores sociais do local, através do processo de conhecimento da realidade. Dessa forma, as equipes técnicas são divididas em duas equipes: uma equipe, construirá o conhecimento através das visitas e entrevistas com roteiros, sobre as questões fundamentais que se desejam conhecer para os objetivos do Programa, nas instituições da área, (diretores e professores de escolas, técnicos dos equipamentos de saúde, de limpeza urbana, de abastecimento de água, distritos sanitários, representantes de todas as entidades religiosas e Igrejas, assim como grupos de jovens organizados, ligas esportivas, enfim, todo grupo organizado atuante na região). Esta equipe foi composta por três técnicos. Uma outra equipe, realiza diretamente, em conjunto com os “informantes chaves”, que foram selecionados previamente no campo, em cada comunidade estudada, (donos de bar, participantes das diretorias das associações, donos de farmácias, de barracas de bebida, mercadinhos etc.) o levantamento das condições de cada realidade. Esta equipe formada por seis técnicos, mais dois ou três informantes chaves, por loteamento.

Para esta metodologia é fundamental que sempre se destaquem as **diferenças**, entre as condições de um mesmo local. Será através desse conhecimento diferenciado, que poderá ser construído o perfil, com maiores detalhes de cada loteamento ou conjunto habitacional.

Em termos operacionais, iniciou-se a pesquisa primeiramente no bairro de Castelo Branco, passando-se logo depois para Fazenda Grande (I,II,III e IV). Foram 75 dias de investigação, desde a coleta dos dados secundários, a pesquisa de campo, a consolidação e análise das informações e os workshops finais, logo depois do estudo em cada bairro, com todos os técnicos da

empresa urbana (URBIS), com objetivo de apresentar e discutir os resultados alcançados, aos representantes comunitários e propor parcerias com as entidades locais, com vistas à implantação do PEAS.

Foram identificadas, através da ERP, 56 microáreas no território dos dois bairros estudados, cada uma delas com seus respectivos, banco de dados sócio-econômico e ambiental.

Passos da ERP :

- Levantamento de dados secundários,
- Treinamento das representações comunitárias, chamados “informantes-chaves” (pessoas que pelo período de moradia no local, tem conhecimento detalhado sobre seu bairro), que participam da ERP. Neste momento se apresentam os conceitos básicos do Programa e da ERP, se elabora um exercício prático da pesquisa, se monta coletivamente o roteiro e se define um cronograma de trabalho,
- Levantamento de campo, com os representantes comunitários e técnicos,
- Levantamento de campo, junto a representantes institucionais,
- Sistematização e Consolidação dos resultados,
- Análise dos resultados,
- Montagem dos workshops para discussão dos resultados.

As informações coletadas no trabalho de campo, dispostas em tabelas por micro áreas, devem ser padronizadas, comparadas e hierarquizadas para constituir **tipologias** que permitam aplicar **escores** quantitativos, as informações de caráter qualitativo. Exemplo: para o item “moradia”, quatro situações diferentes: conjunto habitacional (escore 1), casas de blocos e reboco (escore 2), casas de blocos sem reboco (escore 3), casas de taipa (escore 4), e assim, sucessivamente para todos os itens em torno das tipologias distintas da situação melhor (escore 1) até a pior (escore 4 ou 5).

A partir das diferentes tipologias, se aplicando um multiplicador no escore registrado em cada micro área (somatório do escore de cada um dos itens, por exemplo, moradia, lixo, esgoto...) da micro área, pode-se identificar intervalos numéricos que correspondem a quatro **padrões de qualidade de vida**, representativos de uma situação melhor (padrão1) até a situação pior (padrão 4).

Durante o estudo verificou-se que, a situação de trabalho dos moradores das duas áreas é muito difícil, em torno de 50% são desempregados, perto do 13% empregados formais (porteiros, cobradores, carteiros, telefonistas, jardineiros, garçons...) e em torno de 12% trabalhadores informais (pedreiros, ajudantes de pedreiros, costureiras, mecânicos, encanadores, pintores...), apresentando um quadro social alarmante, ainda mais quando verifica-se que, a maioria da população está na faixa etária entre os 21 e os 40 anos de idade.

O TECIDO SOCIAL E OS CONFLITOS DE INTERESSE.

No início dos anos 80, começa o agravamento da crise econômica no país, intensificando-se o processo das invasões, com as construções espontâneas e irregulares. Dois movimentos de duplo sentido se configuram nesse período: por um lado, agrava-se a dificuldade do Estado (Bahia) em absorver custos, tanto em relação a massa salarial como a respeito da infraestrutura urbana, por outro lado, acentua-se o processo de especulação imobiliária na cidade e de expulsão de populações de baixa renda dos locais valorizados, como consequência do aumento dos aluguéis. Além do mais, aparece um dos períodos de seca mais graves, na zona rural, nos anos 1982/83 provocando migração no Estado, do campo para a cidade, para locais onde existiam terras disponíveis para ocupação.

As invasões, nos bairros estudados, são fundamentalmente pela disponibilidade de terras passíveis de invasão e não pela possível oferta de postos de trabalho no local.

Como consequência do crescimento dessas invasões, aparecem os conflitos de disputa do sistema de infraestrutura, assim como aqueles produto da consolidação de preconceitos entre os moradores originais dos Conjuntos e os da “parte de baixo ou invasões”.

Os grupos sociais estão estruturados, de forma geral, em torno de interesses, alguns deles organizados formalmente. Existe um tecido heterogêneo, em especial nos loteamentos “de baixo”, observa-se a presença de representações religiosas católicas, evangélicas, e afro brasileiras muitas delas, através dos jovens. Uma grande importância dos times de football, dos grupos de música e capoeira, todos grupos sociais com interesses específicos.

Ao contrário, o Conselho de moradores (no caso do bairro de Castelo Branco) dos Conjuntos Habitacionais que representa os moradores “da parte de cima”, com a infraestrutura praticamente estruturada, apresentam problemas de confronto com os moradores das invasões quando falam da violência, dos assaltos, do tráfico de drogas, provocado e agravado, depois das invasões.

Mas a consolidação desta realidade, sobretudo após do processo de urbanização realizado pelo Poder Público, com seus programas Prosanear e Viver Melhor, têm esforçado a uma reflexão e mudança de postura entre estes dois blocos. Não obstante a complexidade de interesses até conflitantes, atualmente, incentivado pelo trabalho do Programa PEAS, os moradores dos loteamentos estão refletindo sobre “problemas comuns” independente dos grupos. Questões que dizem respeito, ao saneamento básico, a saúde, a educação, por exemplo, unem a todos os moradores. Por outro lado, o Conselho dos de “cima” já percebeu que não pode desconhecer a existência dos residentes dos loteamentos, e os incorporou nos cargo de Diretoria da Federação das Associações de Castelo Branco. Todo este processo vem sendo construído com dificuldades, com muita manipulação dos grupos que sempre tiveram a relação de poder com os poderes constituídos. Esta realidade nos mostra algo que é muito rico: que não existe uma comunidade. Mas que ela, é justamente o movimento contínuo dos diversos gru-

pos sociais a procura da resolução de seus eternos conflitos de interesses e de seus diversos problemas. Porém, é através desse eterno movimento, dos vários blocos ou grupos de interesse, que se construiu a vida dos atores sociais e da sociedade.

A realidade organizativa de Fazenda Grande é um pouco diferente. Por ter uma melhor infraestrutura urbana, as diversas associações, dirigem as suas reivindicações mais para às questões ambientais. Dessa forma, criaram um Conselho de Meio Ambiente, para preservar áreas que não desejam que sejam invadidas por futuros moradores. Aqui existem interesses que unem os grupos sociais da área.

O importante a observar nesta experiência, que não acabou e que ainda tem muito para gerir e nos ensinar, é que a ação dos Poderes Públicos, em parceria com grupos da sociedade civil, provocou e provocará movimentos, que vão em pró do fortalecimento das redes sociais. Esta intervenção planejada é detonadora do processo, que por sua vez, foi provocada pela ação da realidade social, que ultrapassa os desejos dos Poderes Públicos e os leva a intervir, para ter que “ordenar” o que a realidade da vida econômica-social desordena. Na realidade a dinâmica da vida social parece ser muito mais rápida que quaisquer planejamento, mas sem ele o caos se instala.

É neste sentido, que ganha corpo a idéia de uma “ética da solidariedade que aproxima, e constrói relações”, convivendo com quaisquer outra forma de conflito de interesses, em busca da construção de cidadania como “um exercício e uma construção permanente”.

BIBLIOGRAFIA

CIDADANIA E SUBJETIVIDADE, Org. por Baptista, Dulce María Tourino et alli, Ed. Imaginário, São Paulo, 1997.

MICROFÍSICA DO PODER, Michel Foucault, Ed. Graal Ltda., Rio de Janeiro, 1993

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SANITÁRIA –PEAS,
Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental Participativo da Região de Castelo
Brando, Sete de Abril e Fazenda Grande I,II,III e IV, PANGEA e URBIS, 1998,
mimeo.



EL PROYECTO BANCO DEL NORDESTE/PNUD: UNA EXPERIENCIA DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO Y SOCIAL EN APOYO AL DESARROLLO LOCAL

Arturo Jordán Goñi

Banco del Nordeste de Brasil - PNUD

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL.

El desarrollo se construye y se concreta en lo local. No hay cómo desarrollarse siendo apenas “sucursal” de otros espacios.

El desarrollo parte de lo local, por ser endógeno, y se construye en lo local, con su modo de ser.

En la experiencia en trabajos de capacitación junto a agricultores, constatamos y aprendemos que el cambio de comportamiento no ocurre si son utilizadas técnicas de “invasión” (nuevas tecnologías, mundo globalizado, foco en el cliente... temáticas presentadas descontextualizadas del ambiente cultural local).

Es en el ambiente cultural local donde se establecen las relaciones interpersonales, se producen los conocimientos y se desarrollan los procesos de cambio comportamental en que se basa el aprendizaje.

Es un trabajo difícil, pero es la condición para construir lo local a partir de lo local, agregando información, conocimiento y reflexión asumidos y útiles para la nueva práctica.

2. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL INTEGRADO Y SUSTENTABLE.

“La condición esencial para superar el problema de la pobreza consiste en que la Sociedad entera consiga establecer procesos de armonización democrática que permitan fortalecer la coesión social y adoptar compromisos que favorezcan una creciente equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico” (ENRIQUE IGLESIAS)¹

“La gerencia social debe avanzar en la preparación e implantación de modelos que garanticen a la comunidad la plena transparencia y el control sobre la marcha de los programas sociales... control basado en la participación activa de la comunidad” (KLIKSBURG, B.)²

La participación, la involucración de las personas, las actividades sociales y económicas de las personas que hacen la comunidad, la educación que es generada en ese proceso, ese conjunto de elementos van creando y acumulando, construyendo y agregando **capital social y cultural**, condición básica necesaria para que se pueda producir desarrollo endógenamente.

En Israel y en los EEUU, para dar apenas dos ejemplos, en las comunidades en general hay una base receptiva para iniciativas comunitarias, para actividades en apoyo al aumento del bienestar social y económico. Las personas tienen un compromiso social, además de su negocio o actividad individual y familiar; esas personas tienen la claridad del papel social que desempeñan y de la contribución que pueden aportar a los intereses de la comunidad; saben también que, cuando sea necesario, sus intereses personales también serán apoyados. Así, la comunidad construye y agrega su capital social y cultural. Con seguridad, el capital social y cultural acumulado en esos países contribuyó, y mucho, a su desarrollo económico.

¹ IGLESIAS, E. - Reflexiones sobre el desarrollo económico en: “Hacia un nuevo consenso latinoamericano”, BID, Washington (EUA), 1992.

² KLIKSBURG, B. - “Hacia una Gerencia Social Eficiente : Algunas cuestiones claras”, BID, Washington (EUA), 1997.

En Brasil tenemos que avanzar en la acumulación de capital social. Los trabajos de educación y capacitación en apoyo al desarrollo económico local que involucran a las comunidades, que traen a la comunidad y a la sociedad civil para discutir y buscar la solución de sus problemas, estimulando la explotación de sus potencialidades a partir de su propia base cultural, esos trabajos contribuyen para construir y agregar capital social.

La capacitación es el camino que escogimos para apoyar el desarrollo económico local, o, podríamos decir, apoyar el desarrollo local integrado y sustentable, con énfasis en lo económico.

Eslabonada a la articulación interinstitucional (en la búsqueda de “parcería” entre empresas, gobierno y comunidad) y al crédito financiero, la capacitación nos abre el conocimiento de la realidad, el mundo de la información y de la reflexión, provocándonos para nuevas formas de posición y cambios de comportamiento.

Todos podremos sacar ventaja de la capacitación, aumentando la eficiencia en los procesos, nuestra capacidad de competir, cooperar y agregar valor a los productos y resultados de nuestro trabajo.

Y siendo competentes en lo que hacemos (estando capacitados, haciéndonos capaces), estaremos contribuyendo para que todos tengamos un desarrollo con calidad de vida, ápice y sentido de lo que estamos ansiosa y pertinazmente buscando.

3. LA IMPORTANCIA DE INVERTIR EN CAPITAL HUMANO.

“De todos los recursos necesarios para crear riqueza, ninguno es más versátil que el conocimiento” (TOFFLER, A.)³

En las políticas económicas actuales, con más o menos énfasis en la superación de la pobreza e indigencia, la disponibilidad de una población

³ TOFFLER, A – “Criando uma nova civilização”, Ed. Record, Rio de Janeiro, 1996.

con mayor grado, calidad y variedad de formación, información y conocimiento pasa a ser una obligación nacional.

De hecho, hay acuerdo en todas las sociedades, entre todos los grupos y clases, sobre esta cuestión: es necesario invertir fuertemente en educación en las próximas décadas.

Recientemente viene hablándose en capital humano, en democratización de la enseñanza, en formación para el trabajo, en valor económico del conocimiento.

La relación entre sistemas educativos y de formación con el desarrollo económico y tecnológico está siendo una preocupación constante de políticos responsables e intelectuales de la educación y de la economía; específicamente por su carácter transformador o conservador de las injusticias sociales.

El capitalismo enfatizó un factor de producción llamado capital, capital financiero, estoque de capital, bienes de capital, pero dejó secuelas, con resultados desastrosos en la mayor parte de los casos. Hoy se está descubriendo que el principal capital quizás no sea más el recurso financiero, a pesar de su importancia básica, pero principalmente el capital humano, como diferenciador de la oferta en el mercado competitivo.

El productor no es grande ni pequeño por el tamaño de su propiedad, ni el empresario por el valor de su patrimonio, sino por la grandeza de sus valores y en ese sentido el mundo globalizado y competitivo camina hacia “oportunizar” el capital humano. Cada vez es más patente que no somos pequeños o grandes, sino que seremos aquello que construyamos a partir de nosotros mismos, como personas.

Esto tiene a ver con la temática de la educación y la capacitación, por la importancia de abrir espacio al conocimiento, a los valores de las personas y no tanto al valor del dinero y de los bienes de capital. El propio liberalismo filosófico consideraba a la educación como una condición igualitaria de base entre individuos, a partir de la cual el trabajo de cada uno establecería las diferencias sociales.

En el trabajo que realizamos, frecuentemente insistimos en que no son los recursos financieros que viabilizarán los emprendimientos. Ellos son puntapié inicial y soporte; pero tenemos que buscar en nuestros valores de base, que son a veces valores culturales fuertes, nuestra identidad, así como en los valores que el mundo nos ofrece. A través de la comunicación construimos una “identidad agregada”, podríamos decir, construimos el desarrollo integrado. Esa construcción no se sustenta sólo en la cuestión del capital, sino principalmente en la cuestión humana. El capital humano es el gran factor de producción que el mundo contemporáneo está encontrando.

4. LA MISIÓN DEL PROYECTO BANCO DEL NORDESTE/PNUD.

El Proyecto Banco del Nordeste/PNUD es el resultado de un acuerdo de cooperación técnica entre el Banco del Nordeste y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con apoyo del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil.

El PNUD, organismo vinculado a la ONU, opera en los países en desarrollo aportando cooperación técnica en las diversas áreas del conocimiento humano en apoyo a la implementación de las Políticas Públicas.

El Banco del Nordeste, institución estatal brasileña, en su misión de agente de las transformaciones de la Región Nordeste para viabilizar el desarrollo sustentable a través de soporte técnico y financiero a los agentes productivos, buscó esta alianza para realizar un programa de capacitación junto a los pequeños productores, consciente de que la financiación es condición necesaria, pero no suficiente para garantizar el éxito de los emprendimientos.

El Proyecto Banco del Nordeste/PNUD tiene como misión capacitar a los pequeños productores rurales y urbanos de la Región Nordeste de Brasil, para el desarrollo empresarial participativo, bajo el enfoque del desarrollo económico local.

El Proyecto Banco del Nordeste/PNUD actúa en toda la Región Nordeste y Norte de Minas Gerais (10 Estados de la Federación),⁴ en áreas rurales y urbanas, capacitando organizaciones de productores con negocios agrícolas y urbanos y más recientemente ampliando la experiencia para municipios e microregiones con el enfoque integrado del Desarrollo Local.

La estrategia de intervención del Proyecto en apoyo al Desarrollo Local contempla una metodología de capacitación y la alianza interinstitucional como camino de encontrar la socio-efectividad deseada.

La estrategia concebida se estructura sobre la práctica, sobre el hacer, sobre un aprendizaje activo, donde las informaciones y contenidos conceptuales y metodológicos se originan en la realidad concreta de los productores y sus familias, de las comunidades y de las organizaciones de los municipios. Así, el aprendizaje es generado a partir del trato y reflexión social sobre datos e informaciones de la realidad, buscando su transformación.

Se trata de un conocimiento para la acción, implicando necesariamente cambios en el modo de pensar/actuar de las personas. Es, por tanto, un proceso transformador.

Se parte de una concepción metodológica que valora el proceso de “aprender-haciendo” y la integración participativa entre agentes productivos, técnicos y comunidades. Los agentes productivos, responsables por la gestión de sus emprendimientos; los técnicos, competentes para el apoyo y asesoría a la gestión de los productores; la comunidad, integrada en la búsqueda de su propio desarrollo.

Esta propuesta metodológica exige el carácter interdisciplinar e interinstitucional de los equipos de técnicos y la participación de productores y liderazgos de las comunidades en todas las fases del proceso, puesto que se concibe la capacitación como rescate de una realidad a ser transformada y que se presenta compleja y heterogénea.

⁴ Región Nordeste de Brasil : 45 millones de habitantes, 1,56 millones de Km², Renta per capita de US\$ 2.600 e IDH de 0,600 aproximadamente.

5. ¿ QUÉ ES LA METODOLOGÍA GESPAR ?

Metodología GESPAR Gestión Participativa para el Desarrollo Local, abarca el desarrollo empresarial e institucional.

La Metodología GESPAR, creada y sistematizada por el Proyecto Banco del Nordeste/PNUD, es una metodología de capacitación que, promoviendo la gestión participativa, busca el desarrollo local endógeno, integrado y autosustentable.

La Metodología GESPAR es una metodología de CAPACITACIÓN. Entendemos CAPACITACIÓN como un proceso educativo y formativo de intercambio y producción de conocimientos, dirigido al trabajo y a la práctica social ciudadana.

La Capacitación no busca apenas la toma de conciencia y el deseo de cambiar... Ella se efectiva cuando provoca, de hecho, cambios de comportamiento social.

Participar es hacer parte, tomar parte, tener parte....; SER PARTE !

- en la GESTIÓN del EMPRENDIMIENTO cooperado
- en la GESTIÓN para el desarrollo de la COMUNIDAD, del MUNICIPIO, de la ORGANIZACIÓN, de la INSTITUCIÓN... a que pertenezco, que me pertenece...

La noción de **endógeno**, nacido de dentro, es la base del DESARROLLO. El modelo de desarrollo que concebimos y buscamos es un modelo que considere y se concrete en que el desarrollo nazca de dentro y crezca con autonomía.

El DESARROLLO se construye y se concreta en lo **local**. No hay cómo desarrollarse siendo apenas “sucursal” de otros espacios. El desarrollo parte de lo local, por ser endógeno, y se construye en lo local, con su modo de ser.

El DESARROLLO exige, en su construcción, sensibilidad para armonizar las partes. La **integración** no es apenas sincrética, yuxtaponiendo las

partes en “coexistencia pacífica” sólo juntando las piezas localmente; la integración exige relaciones, formación de lazos e cadenas, intereses buscando síntesis que satisfagan a las partes.

DESARROLLO **autosustentable**, porque el desarrollo exige que dure, que permanezca. El desarrollo, por ser procesual y creciente por naturaleza, exige niveles de consolidación, síntesis que llevan a nuevos avances, estructuras que impulsan nuevas construcciones.

La Metodología GESPAR fue sistematizada inicialmente para trabajar con organizaciones de pequeños productores rurales. Posteriormente fue adaptada para atender también a organizaciones asociativas urbanas. Recientemente la Metodología GESPAR amplió su aplicación para apoyar al desarrollo local.

“La Metodología GESPAR se basa en una axiología, lo que significa una referencia ética del hombre y de la sociedad... Considera que el ser humano es el sujeto de su historia y que la capacitación le ayuda en la construcción de su ciudadanía y de una sociedad más justa y democrática...”(TANIA ZAPATA)⁵.

Por medio de un conjunto de eventos y materiales didácticos, metodológicos y temáticos, la Metodología GESPAR objetiva inicialmente la **auto-organización** de la comunidad, el fortalecimiento organizacional y la gestión de empresas y emprendimientos empresariales.

A continuación, la Metodología GESPAR facilita e instrumentaliza al asociado, al dirigente, al funcionario y al técnico de las organizaciones asociativas de productores para la gestión participativa y el desarrollo empresarial de esas Organizaciones.

La Metodología GESPAR se orienta en el sentido de provocar un salto cualitativo en el desarrollo de las cooperativas y asociaciones de productores

⁵ ZAPATA, T. – “Capacitação, Associativismo e Desenvolvimento Local”, Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1997.

y en sus familias, a partir de las tensiones dialécticas existentes entre la propiedad familiar y la empresa asociativa, las necesidades inmediatas y la planificación estratégica, el crecimiento económico y la participación social, la utilidad y la solidaridad, etc.

Estimulando la integración empresarial y alianzas estratégicas, la Metodología GESPAR facilita la construcción y consolidación de **complejos económicos locales**, donde las pequeñas empresas se introducen en el mundo de los negocios, ocupando su propio espacio en el desarrollo local.

En apoyo al desarrollo institucional, la Metodología GESPAR busca, a través de talleres y eventos formativos, desarrollar mayor eficiencia en la acción de los gobiernos municipales y otras entidades locales, redefiniendo la misión y creando criterios e indicadores de eficacia y efectividad, en fin, facilitar la nueva gestión social y contribuir para la elaboración de un plan estratégico y participativo de apoyo al desarrollo local.

6. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA GESPAR.

La Metodología de Gestión Participativa para el Desarrollo Local, Metodología GESPAR, es aplicada en el Proyecto Banco del Nordeste/PNUD, para promover el desarrollo económico y social de municipios, espacios regionales y áreas de interés social.

La aplicación de la Metodología GESPAR tiene como eje un **Programa de Capacitación** de los agentes productivos y de la comunidad local, **ejecutado en alianza** con las Instituciones públicas y Entidades privadas actuantes en las áreas seleccionadas y **redundando en la transferencia de metodología** a liderazgos empresariales y comunitarios y a técnicos de las Instituciones y Entidades aliadas.

Los trabajos son conducidos por el **Equipo del Programa - EP** y cuentan con la participación activa del **Equipo de Apoyo Técnico Interinstitucional - EAT**.

Un “instrumento” fundamental del proceso de cambio y capacitación en las empresas y comunidades es el EQUIPO LOCAL - EL. Compuesto por productores, líderes y representantes de la comunidad, el EQUIPO LOCAL reproduce la heterogeneidad de los actores sociales de la comunidad local.

Ese colectivo de trabajo, encuentro de diversas personas unidas por el interés común del desarrollo del área, se constituye a lo largo del proceso en la “dirección cultural” de la comunidad, o sea, una instancia preocupada por la dirección estratégica para el desarrollo integrado.

La formación e participación del EQUIPO LOCAL en la planificación estratégica y su integración al proceso de gestión legítima y refuerza la efectividad del proceso de sustentación del desarrollo local en las Áreas apoyadas.

Son beneficiarios de la aplicación de la Metodología GESPAR:

- Municipios, Comunidades, grupos de productores y sus familias, representantes, líderes comunitarios y asesores técnicos locales involucrados en las acciones de capacitación y en el apoyo al desarrollo local.
- Organizaciones rurales y urbanas, Empresas, Instituciones y Entidades Locales participantes de las acciones de capacitación.
- Los productores y funcionarios, capacitados en la implementación de las diversas funciones de la gestión de sus emprendimientos y Organizaciones.
- Los técnicos de las Instituciones y Entidades involucradas, capacitados e instrumentalizados en su papel de apoyo a la viabilización y gestión autónoma de los productores y de sus Organizaciones.
- El sistema cooperativista y asociativista, más consciente y mejor preparado para la misión de desarrollar la pequeña producción.
- Los aliados de las acciones de apoyo al Desarrollo Local, integrados en actividades multifuncionales y complejas, practicando estrategias de acción conjunta en beneficio de las comunidades apoyadas.

- Las Entidades promotoras del Programa de Capacitación, que dispondrán de un Modelo de Capacitación en apoyo al Desarrollo Local, pasible de ser multiplicado en otras áreas y regiones en desarrollo.

7. PROCESO DE CAPACITACIÓN EN APOYO AL DESARROLLO LOCAL.

La Aplicación de la Metodología GESPAR en apoyo al Desarrollo Local se dá en tres Fases:

- Fase de Movilización y Fortalecimiento Organizacional (Fase MOB)
- Fase de Aplicación de la Metodología Básica (Fase AMB)
- Fase de Transferencia de Tecnologías Específicas (FASE TTE)

■ La Fase MOB es dedicada a la **sensibilización y capacitación masiva** del público-sujeto de las acciones de capacitación.

■ La Fase AMB se destina a la **formación para el desarrollo empresarial e institucional** de las Organizaciones apoyadas (empresas, instituciones públicas locales y entidades no gubernamentales)

■ La Fase TTE enfatiza la instrumentalización y monitoreo de las Organizaciones y del proceso de Desarrollo Local.

(Ver Gráfico 1)

Principios referenciales y orientaciones para la práctica.

- Todas las acciones realizadas deben ser capacitadoras.
- La capacitación debe producir cambios en las estructuras de pensamiento y comportamiento, al buscar el Aprendizaje.
- Las acciones de capacitación deben orientarse expresamente al Desarrollo Local.

- Las acciones de capacitación deberán estar dirigidas hacia cambiar y perfeccionar las prácticas de las empresas locales y las formas de capacitación de las organizaciones productivas, comunitarias e institucionales.

- Los procesos de desarrollo empresarial, comunitario e institucional deben ser participativos y formativos.

- Los técnicos deben constituirse en animadores y facilitadores de procesos de desarrollo, a partir de los deseos e intereses de los emprendedores y productores, sus familias y las comunidades involucradas.

- Es necesario desarrollar procedimientos y técnicas que faciliten los procesos de comunicación entre técnicos, agentes productivos y comunidades.

- El proceso de capacitación debe ser orientado a la luz de los principios de cooperación e interdisciplinaridad.

- No es suficiente promover el proceso de capacitación, pero también es necesario alcanzar productos de la capacitación.

- La metodología de Taller debe ser enfatizada en el proceso de capacitación.

La fase de movilización y fortalecimiento organizacional-Fase MOB.

(Ver Gráfico 2)

- Las **Gestiones Administrativo-Institucionales - GAI** son actividades que objetivan la sensibilización de las Organizaciones de productores, Instituciones públicas y Entidades privadas para el Programa de Capacitación. Además de establecer los primeros acuerdos y compromisos de apoyo logístico y de participación en las acciones de capacitación programadas.

- El **Entrenamiento Técnico Interinstitucional - ETI** se destina a promover la reflexión sobre los cambios socio-económicos, políticos, culturales e interinstitucionales que ocurren hoy y su impacto en la generación de nuevos procesos de Desarrollo Local, así como a enfatizar la importancia del

Fortalecimiento Organizacional de las Comunidades y presentar la Metodología GESPAR, adoptada por el Programa para desarrollar acciones de Capacitación y apoyar la construcción del Desarrollo Local.

■ El **Prediagnóstico Social y Económico** del área y la identificación de **Proyectos Referenciales Estructuradores-PRE** para el Área de Actuación son actividades paralelas e interdependientes.

Las Instituciones, Entidades y Empresas con actuación en el área y la propia comunidad a ser apoyada disponen frecuentemente de planes y proyectos referenciales para el municipio o la región contemplada.

La identificación, de entre las acciones programadas y en ejecución en el área, de proyectos estructuradores para el Desarrollo Local, es importante para el direccionamiento estratégico de las acciones de capacitación.

Por su vez, los análisis y conclusiones del Prediagnóstico pueden permitir la visualización de nuevos proyectos estructuradores y, de vuelta, direccionar nuevos sondeos y análisis de informaciones.

■ Las actividades vinculadas a la realización del Ambiente-Taller de Capacitación Organizacional incluyen **Divulgación** del Ambiente-Taller, **Sensibilización Social e Institucional**, **Acuerdos y Compromisos** y realización del **Ambiente-Taller de Capacitación Organizacional**.

■ En paralelo a la realización del Ambiente-Taller, son instalados:

El Forum Empresarial, con la participación libre de las empresas existentes en el área, se destina a discutir las temáticas de la realidad contemporánea, del desarrollo económico local y del desarrollo empresarial y del mundo de los negocios, buscando su aplicación a la realidad concreta del espacio local.

El Forum Institucional, constituido por las Instituciones y Entidades con actuación en el área, busca la integración de las acciones y el establecimiento de políticas y líneas de acción conjunta en apoyo al Desarrollo Local.

La fase de aplicación de la metodología básica - Fase AMB.

(Ver Gráfico 3)

■ Los Encuentros de Evaluación y Nivelamiento - EEN del Equipo de Apoyo Técnico tienen como objetivo evaluar los procesos y resultados de la 1ª Fase, de modo a adecuar la programación de la actividades com base en los análisis y conclusiones de esos Encuentros. Aprovechase los Encuentros para reforzar los contenidos y los métodos y técnicas de capacitación y comunicación a ser utilizados en la 2ª Fase.

■ Las actividades centrales de esta Fase se destinan a la formación de las Empresas para el desarrollo empresarial y de las Instituciones y Entidades para el desarrollo institucional.

■ Las empresas participantes y las empresas y emprendimientos gestados en el Ambiente-Taller de Capacitación Organizacional pasan en esta fase por el proceso de capacitación para el desarrollo empresarial participativo.

■ De acuerdo con la tipología de las organizaciones, son realizados eventos de capacitación propios para cada línea de acción. Los principales eventos de capacitación en esta fase son Talleres, Ciclos de Campo (o de Base) y Jornadas.

■ Los Talleres son eventos de 2 a 3 días, realizados en cada Organización, con la participación del Equipo Local.

■ Los Ciclos de Campo (o de Base) son desarrollados junto al universo de los productores y sus familias, asociados de las Organizaciones apoyadas. La duración media de cada Ciclo es de seis semanas.

■ Las Jornadas permiten revisar, reforzar, discutir, redefinir y confirmar los resultados y productos de los Talleres y de los Ciclos de Campo (o de Base). Son eventos de un día de duración.

■ Se encierra la 2ª Fase con la Evaluación Comunitaria e Institucional - EVA, cuando se presentan a la Comunidad, Instituciones y Entidades aliadas los Productos y Resultados de los procesos de capacitación realizados, para discusión, confirmación y análisis de las perspectivas de implementación.

La fase de transferencia de tecnologías específicas-Fase TTE.

(Ver Gráfico 4)

En la 3ª Fase son realizados eventos destinados a tres objetivos principales:

- Contribuir para la planificación y gestión participativa local, buscando una acción integrada de los programas institucionales y sectoriales a partir de la elaboración de un Plan estratégico para el Desarrollo Local.

- Reforzar la instrumentalización en técnicas y conocimientos específicos en los diversos sectores de la vida de las Organizaciones, como producción, comercialización, elaboración de propuestas de crédito, gerencia, controles, instrumentalización, etc.

- Consolidar los proyectos productivos, así como la integración interempresarial, el establecimiento de alianzas estratégicas y la formación de complejos económicos locales, a través de talleres, jornadas, cursos, seminarios, encuentros y entrenamientos que faciliten la consecución de esos objetivos.

Durante la Fase TTE, el Programa promueve eventos específicos para capacitación de los grupos gestores, de los equipos locales y de los asociados de las organizaciones apoyadas, así como de los técnicos de las Instituciones/Entidades de apoyo.

A lo largo de la Fase de Transferencia de Tecnologías Específicas - Fase TTE, los resultados esperados con la aplicación de la Metodología, a saber, la consolidación del proceso de Desarrollo Local, el desarrollo empresarial e institucional de las organizaciones y, como consecuencia, la mejora de la renta y de la calidad de vida de las familias, deberán ser medidos y evaluados. Para eso, acompañando la gestión participativa local y la nueva gerencia de las organizaciones, son realizados sistemáticamente, en momentos oportunos, reuniones de Evaluación Comunitaria y Interinstitucional - EVA y Encuentros de Evaluación y Nivelamiento - EEN de los equipos téc-

nicos para redireccionar los procesos gerenciales y las acciones de capacitación, respectivamente.

La duración de la 3ª Fase es indeterminada. La Comunidad y las Organizaciones, en una nueva dinámica social, empresarial e institucional, buscan permanentemente los resultados de la capacitación y son realimentados por nuevos procesos de capacitación para la implementación de sus proyectos y deseos. Con todo, la presencia del Programa en el Area, para desarrollo de las actividades implementadoras y consolidadoras del proceso de capacitación, se concentra en los primeros 6 meses de la Fase TTE.

8. PRODUCTOS/RESULTADOS ESPERADOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA.

La Metodología GESPAR es una metodología de capacitación que, promoviendo la gestión participativa, objetiva el desarrollo local endógeno, integrado y autosustentable.

A través del conjunto de métodos, técnicas, materiales e instrumentos de la Metodología GESPAR sustentada en los principios y fundamentos que orientan su aplicación, el Programa de Capacitación sirve de elemento facilitador en el sentido de provocar cambios de comportamiento en los agentes productivos, técnicos, Organizaciones, Instituciones, Entidades y en las Comunidades contempladas.

Productos/Resultados de la Fase de Mobilización y Fortalecimiento Organizacional - FASE MOB.

- Protocolo de Intenciones de alianza interinstitucional firmado y vigente.
- Equipo de Articulación Interinstitucional constituido y vigente.
- Equipo de Apoyo Técnico Interinstitucional constituido y entrenado.

- Prediagnóstico Social y Económico del Área elaborado.
- Proyectos Referenciales Estructuradores identificados.
- Comunidad movilizada y sensibilizada.
- Nuevas empresas y emprendimientos empresariales gestados en el Ambiente-Taller.
- Empresas participantes del Ambiente-Taller fortalecidas.
- Forum Empresarial instalado.
- Forum Institucional instalado.

Productos/Resultados de la Fase de Aplicación de la Metodología Básica

- Fase AMB.

- Equipos Locales de las Organizaciones formados y vigentes.
- Productos de los Talleres de Capacitación en las Organizaciones (Diagnóstico Participativo, Plan de Acción Inmediata, Plan Estratégico, etc.) y de los Ciclos de Campo y Base (Proyecto Conceptual, Cuaderno de la Propiedad, Cuaderno de Administración, etc.) elaborados.
- Instituciones y Entidades involucradas en el proceso de capacitación y apoyo al Desarrollo Local.
- Organizaciones empresariales concibiendo un nuevo gerenciamiento, con gestión participativa y racionalidad empresarial.
- Emprendedores individuales conscientes de la necesidad de planificar y gerenciar sus negocios con racionalidad empresarial y buscando la cooperación e integración en redes y cadenas.
- Equipo de Articulación y Equipo de Apoyo Técnico Interinstitucional reforzados y activos.
- Forum Empresarial y Forum Institucional en funcionamiento.

- Preestudio de la formación y consolidación de complejos económicos, redes y cadenas productivas.
- Equipo Local del Área formado.

Productos/Resultados de la Fase de Transferencia de Tecnologías Específicas - Fase TTE.

- Plan Referencial de Desarrollo, con Plan de Acción Inmediata, contemplando Programas y Proyectos de Infraestructura y Equipos Estructuradores (Formulación, no Proyectos Técnicos).
- Consejo de Desarrollo Local, con Secretaría Ejecutiva, constituido por liderazgos y representantes de la sociedad civil organizada, de los agentes productivos y de las instituciones públicas, participando del Forum Institucional (permanente).
- Consejo de Articulación Interinstitucional, participando del Forum Institucional (permanente).
- Formación de Complejos Económicos, con Integración de las Pequeñas Empresas, participando del Forum Empresarial (permanente).
- Nuevo gerenciamiento de las Organizaciones Empresariales, con visión empresarial y gestión participativa.
- Emprendedores individuales consolidados y en redes de cooperación.
- Nueva Gerencia y Control Social de las Instituciones.
- Participación activa de las Entidades y Organizaciones Sociales.
- Facilitadores de Organizaciones Empresariales, Instituciones, Entidades y Organizaciones Sociales capacitados para multiplicar la aplicación de la Metodología de Gestión Participativa para el Desarrollo Local.

El Desarrollo, en su connotación social, es el sentido del esfuerzo del hombre y de la sociedad en este mundo. Renta, educación, salud,

ocio... para la mejoría de la calidad de vida, ocupando espacio como ciudadano del mundo.

Desarrollo humano y social para caracterizar el pasaje de la persona social sobre la tierra como sujeto de su destino y colaborador en la construcción de un mundo nuevo...

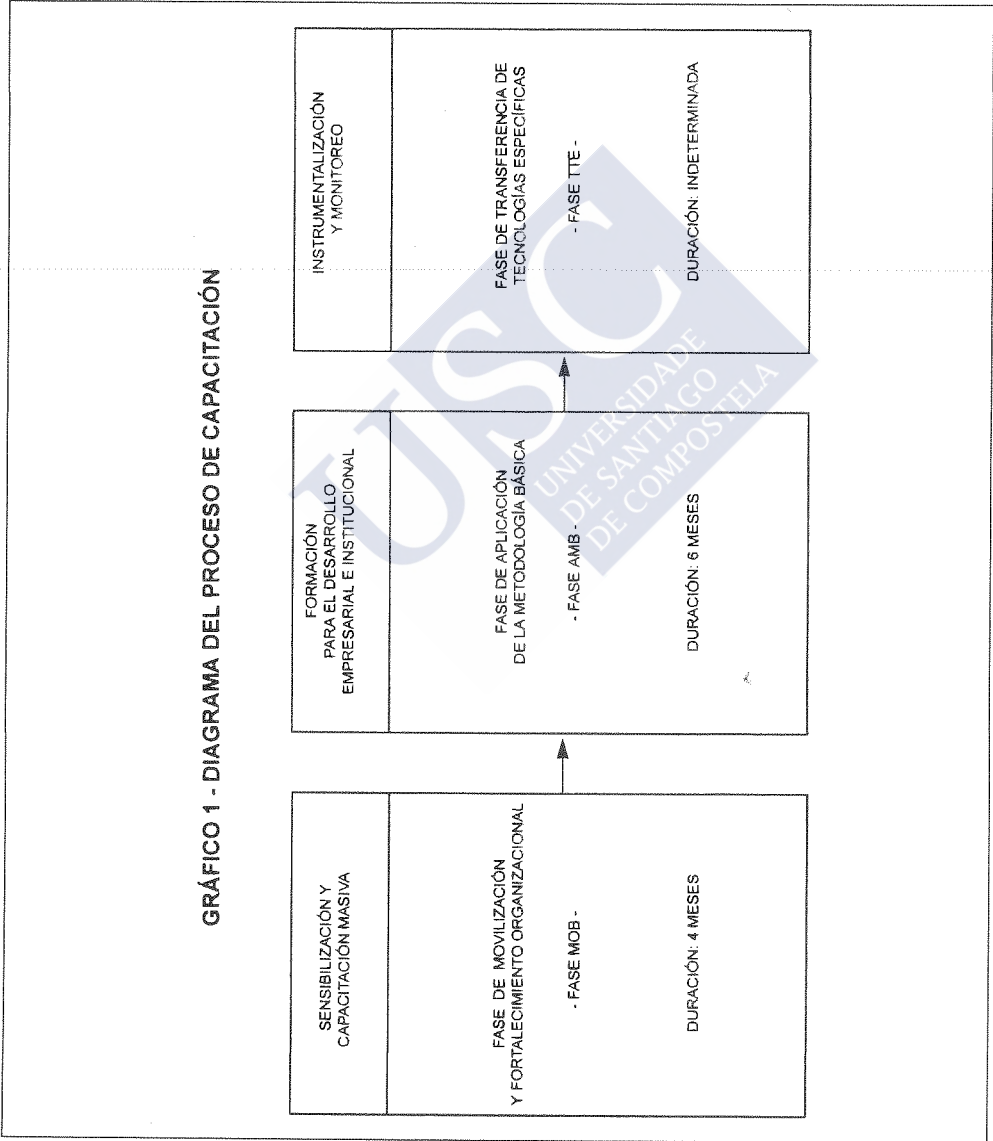
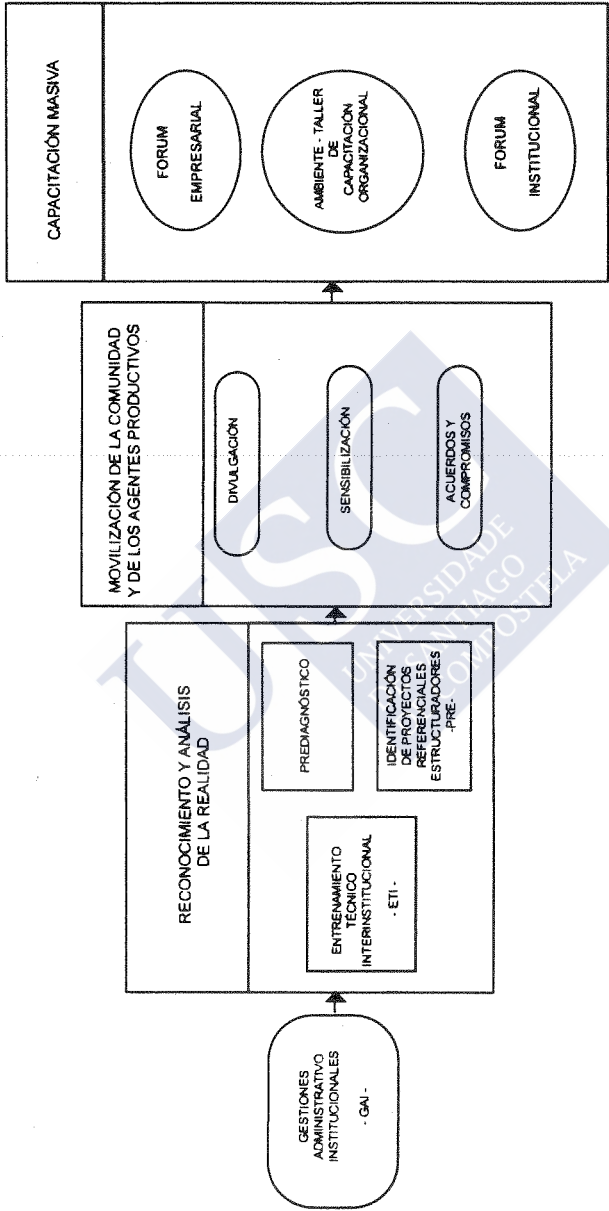


GRÁFICO 2 - FASE DE MOBILIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL - FASE MOB
- SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN MASIVA -



4 MESES

GRAFICO 3.- FASE DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA BÁSICA - FASE AMB
- FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL E INSTITUCIONAL

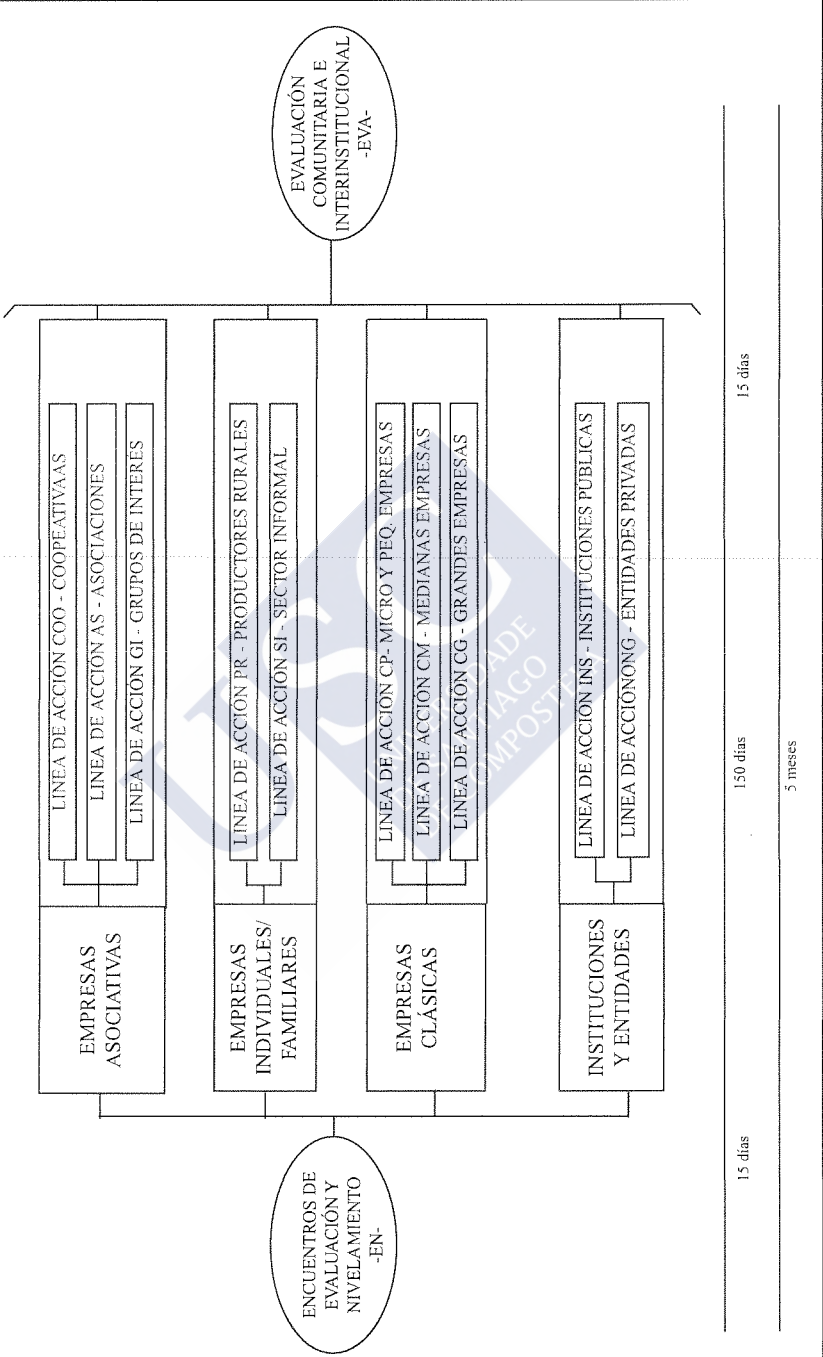
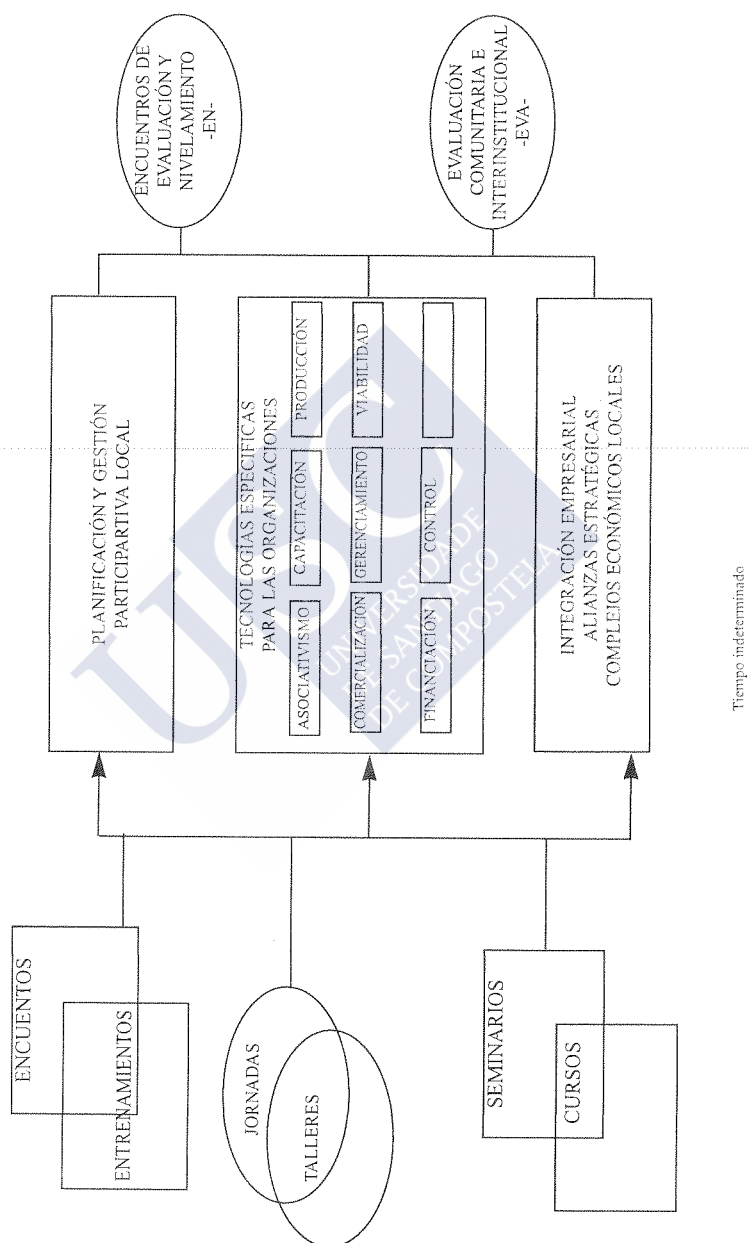


GRAFICO 4.- FASE DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS ESPECÍFICAS- FASE TTE
- INSTRUMENTALIZACIÓN E MONITOREO



PARTE II
EXPERIENCIAS DE DESARROLLO
EN ESPAÑA



LAS INFRAESTRUCTURAS INTERNAS DE TRANSPORTE EN GALICIA Y SU INFLUENCIA EN LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

Miguel Pazos Otón
Universidade de Santiago

1. INTRODUCCIÓN

Es bien conocido el papel que las infraestructuras desempeñan en el desarrollo económico de un territorio, posibilitando la circulación de personas, mercancías e información. En efecto, las infraestructuras constituyen, en general, una de las condiciones indispensables a priori para la difusión de innovaciones desde las áreas centrales hacia las áreas periféricas, así como la base de los intercambios económicos desde unos espacios a otros dentro de una unidad espacial concreta.

Precisamente por ello, se puede afirmar que las posibilidades de competir con éxito de un territorio concreto, en un mercado cada vez más globalizado, dependen en gran medida de la adecuación de las infraestructuras de comunicaciones a las demandas de la sociedad actual. De la calidad y disponibilidad de las infraestructuras para la rápida movilidad de personas e información hacia y desde los principales centros económicos dependerán, en buena medida, las posibilidades de éxito de un territorio. Es precisamente este papel clave que desempeñan las infraestructuras de comunicaciones el que consolida la separación creciente entre unos espacios activos, dentro de una unidad territorial concreta (escala mundo, estado, región, etc...), que consiguen integrarse en el sistema económico vigente y formar parte de él,

y otros espacios, de carácter regresivo, que quedan progresivamente aislados de los principales centros de actividad económica y resultan poco a poco marginalizados dentro de este esquema global al que hemos aludido.

Dentro de Galicia, existe un claro dualismo litoral-interior¹ que se pone de manifiesto tanto en la desigual dotación como en las características y en la política de infraestructuras que se sigue por parte de las distintas administraciones. El presente trabajo trata de demostrar estas afirmaciones partiendo, en primer lugar, del conocimiento de las características básicas de la red viaria gallega, para luego centrarse en el análisis de las más relevantes actuaciones en materia de infraestructuras en Galicia en los últimos tiempos. A través de ello se pone de manifiesto cómo la estrategia territorial en materia de infraestructuras pasa por mantener los desequilibrios existentes, priorizando las inversiones y el efecto de acumulación en la Galicia litoral y, en particular el Eje Atlántico, y dejando en segundo plano la Galicia interior (provincias de Lugo y Ourense). Se echa en falta una verdadera integración entre las principales villas del interior (centros de reciente desarrollo endógeno), que aumente la autosuficiencia económica de estos espacios, contribuyendo de este modo a un conveniente reequilibrio territorial en Galicia. En este caso, el papel que deben desempeñar las infraestructuras de comunicaciones es, a nuestro modo de ver, clave.

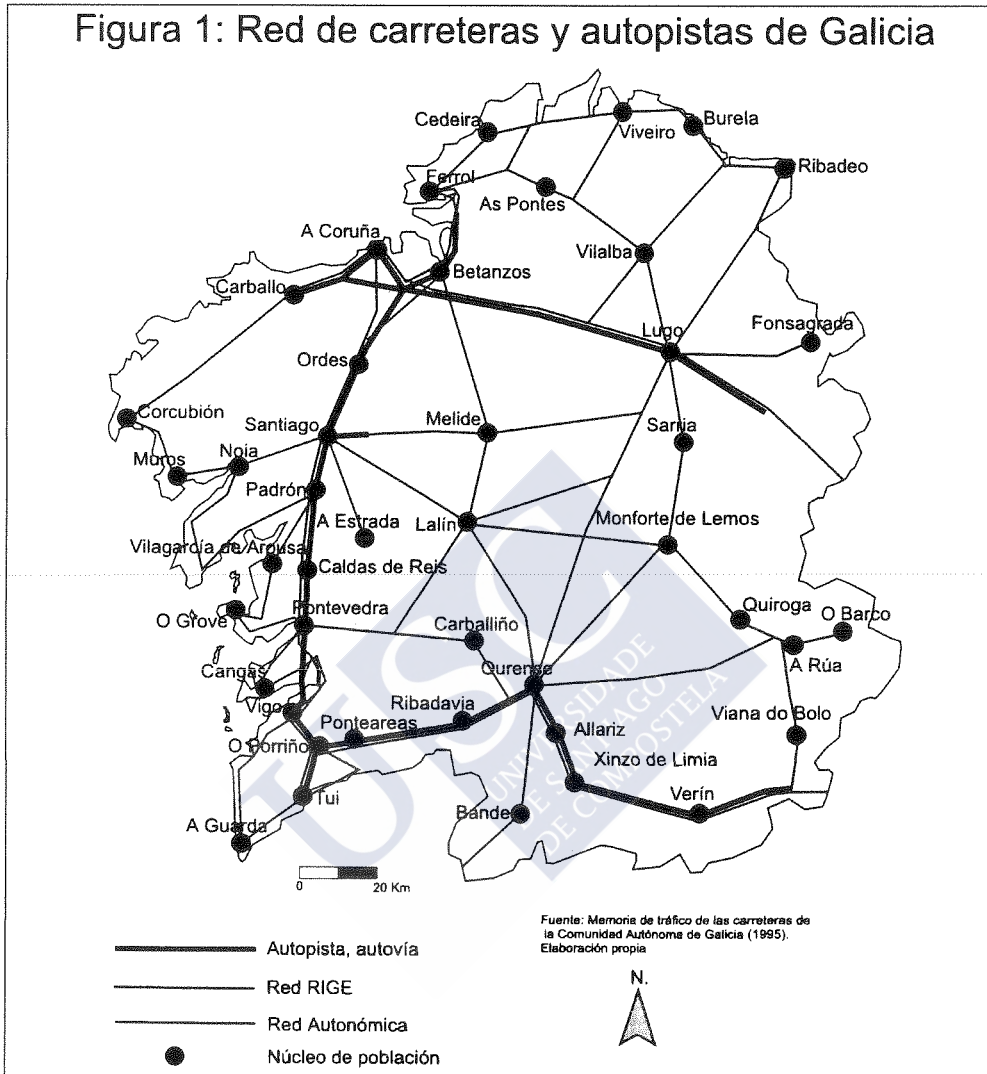
¹ En Galicia asistimos en los últimos tiempos al declive del interior. Un declive demográfico, manifestado por el éxodo rural generalizado desde las áreas rurales de las provincias de Lugo y Ourense y, en consecuencia, por un envejecimiento que lastra enormemente sus posibilidades de desarrollo futuras. Desde el punto de vista económico, las provincias de Lugo y Ourense son las que menos aportan al conjunto del PIB regional, con sólo el 25 %, entre ambas, de la riqueza generada en Galicia. Por el contrario, son las provincias atlánticas, A Coruña y Pontevedra, las que concentran el 70% de la población y generan el 75 % de la riqueza gallega. La existencia de estas desigualdades espaciales tiene que ver, en gran medida, con el mayor desarrollo de los núcleos de población litorales, en especial de las dos áreas metropolitanas, A Coruña y Vigo, tradicionales destinos migratorios de la población del interior de Galicia, así como de la mayor pujanza de la Galicia litoral, en relación con las economías complementarias a la actividad agrícola que permitan los recursos marinos, junto con factores actuales como, por ejemplo, la pujanza de Santiago de Compostela tras su designación como sede de la capitalidad autonómica.

2. LA RED DE INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIONES EN GALICIA

Las infraestructuras de comunicaciones gallegas han experimentado notables mejoras en los últimos años, como consecuencia de la política inversora llevada a cabo por el gobierno autonómico, especialmente interesado en terminar con la imagen de atraso que tradicionalmente se ha asociado al estado de las carreteras y vías de comunicación gallegas. Por ello, además de las mejoras introducidas en las *carreteras* (la red de carreteras se representa en la *figura 1*) de la Red de Interés General del Estado, la Xunta de Galicia ha invertido miles de millones de pesetas en la mejora y acondicionamiento de lo que se denomina red autonómica, lo cual ha supuesto, sobre todo, enormes avances en la comunicación de las áreas rurales con los principales centros urbanos. No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer, pues hay comarcas del interior de Galicia como Os Ancares o O Bolo, que se encuentran en un estado de desdotación de infraestructuras manifiesto. La situación se agrava si tenemos en cuenta que son áreas regresivas, tanto desde el punto de vista económico como demográfico, caracterizadas aún hoy por el fenómeno del éxodo rural, donde las inversiones por parte de los poderes públicos resultan de muy difícil rentabilización.

Por lo que se refiere al *ferrocarril* (véase la red del ferrocarril gallego en la *figura 2*) el estado en que se encuentra hoy en día en Galicia es totalmente insatisfactorio. Con unas vías que no han sufrido apenas modificaciones desde su construcción, algunas de ellas en el siglo pasado, y una falta de interés manifiesto por parte de RENFE, Xunta de Galicia y Ministerio de Fomento, tan sólo en el corredor A Coruña-Vigo podemos encontrar un servicio regular regional de viajeros con un funcionamiento satisfactorio. En el resto del territorio gallego, el ferrocarril camina hacia su desaparición, ya que se ha entrado en un círculo vicioso de despoblación demográfica de las áreas rurales, escasez de viajeros, inadecuación de las infraestructuras existentes y falta de inversiones (a lo que hay que unir la competencia de la movilidad privada, mediante el automóvil particular), que plantea serios interrogantes acerca de su futuro.

Figura 1: Red de carreteras y autopistas de Galicia



Si nos fijamos en la componente espacial de las infraestructuras, la red con que cuenta Galicia, pensada en el momento de su diseño para comunicar la región con la capital de España, Madrid, se basa en dos grandes ejes en sentido oeste-este, que comunican los dos núcleos de urbanización de A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, con la Meseta. En el caso del transporte por carretera, el nudo de encuentro de ambas vías (N-VI y N-525, desdobra-

das ya casi en su totalidad por las Autovías del Noroeste y de las Rías Baixas) es la localidad zamorana de Benavente. Para el ferrocarril, la situación no es tan simple, pues al nodo ferroviario de Monforte, donde se encontraban hasta el año 1958 los dos ramales de A Coruña y Vigo), ha venido a sumarse la construcción de la línea Ourense-Puebla de Sanabria, por la que circulan parte de los trenes que comunican Galicia con el exterior. Estos dos grandes ejes oeste-este, por lo tanto, comunican los dos mayores focos demográficos gallegos con la meseta y, por añadidura, contribuyen a la vertebración del territorio gallego, relacionando las provincias interiores de Lugo y Ourense con los grandes centros urbanos litorales, A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, respectivamente.

A ellos hay que sumar un tercer gran eje, el Eje Urbano Atlántico, que ha recibido un gran impulso en los últimos tiempos, que comprende cinco de las siete grandes ciudades gallegas (Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra y Vigo) y vertebra los espacios más dinámicos de la Comunidad Autónoma, desde la comarca de Ferrolterra hasta Tui, en la permeable frontera portuguesa. Este eje, constituido por la N-550 y desdoblado casi ya en su totalidad, a excepción de dos pequeños tramos (Cabanas-Ferrol y el enlace Rande-Puxeiros) por la Autopista del Atlántico, es el único de los tres que, por sus características, puede ser considerado como internamente gallego, aunque desde la entrada de España y Portugal en la UE y la libre circulación de personas y mercancías, adquiere un progresivo carácter internacional, debido al auge de las relaciones económicas entre Galicia y el Norte de Portugal. Las conexiones ferroviarias son, al igual que en el caso de los otros dos ejes, el punto débil de las infraestructuras en el Eje Atlántico, puesto que sólo existe conexión directa entre A Coruña y Vigo, a través de una vía de trazado obsoleto. La comunicación de Ferrol y su comarca por una parte y, por otra, de Tui y Portugal, con el resto del Eje del que forman parte, ha de realizarse a través de los nodos de Betanzos-Infesta y Guillarei, lo cual implica una discontinuidad que se relaciona con la inadaptación del ferrocarril a las demandas de movilidad de la población en este corredor.

Analizaremos con detenimiento cada uno de estos ejes básicos.

Eje Norte Gallego: constituido por la carretera radial N-VI, desdoblada ya por la Autovía del Noroeste hasta la localidad de Baralla, en espera de la finalización de las obras del Puerto de Pedrafita. Comunica la región urbana del Golfo Ártabro (A Coruña y área metropolitana, Betanzos, Pontedeume y Ferrolterra) con la práctica totalidad de la provincia de Lugo. La construcción de la Autovía ha supuesto una revitalización de las relaciones entre las dos provincias del Norte de Galicia, con una reducción del tiempo de viaje de más de media hora en el trayecto A Coruña-Lugo, entre las dos capitales. El ferrocarril, por su parte, sigue el trazado de la carretera y la autovía hasta Lugo, tomando luego hacia el sur por Sarria hacia Monforte de Lemos, el tradicional nudo ferroviario gallego.

Eje Sur Gallego: está formado por la carretera N-525, ya desdoblada en su práctica totalidad por la Autovía de las Rías Baixas, inaugurada en diciembre de 1998. Comunica Vigo, su área metropolitana y, en general, gran parte del litoral de la provincia de Pontevedra (la comunicación directa por carretera entre Pontevedra y Ourense es deficiente), con la totalidad de la provincia de Ourense, en donde se incluyen, además de la capital, las villas de Ribadavia, Xinzo de Limia y Verín. El ferrocarril comunica asimismo el área de Vigo con la capital ourensana, a lo largo del Bajo Miño. De Ourense salen dos ramales: uno, remontando del Miño y el Cabe, hacia Monforte, donde enlaza con el ramal norte, y la reciente vía Ourense-Puebla de Sanabria.

Eje Atlántico Gallego: es, de los tres, el que presenta una mayor cohesión y unidad, tanto por lo que se refiere a las características de las áreas que comunica como a las características de las infraestructuras que encontramos. En efecto, este eje, como ya hemos dicho, comunica entre sí 5 de las 7 principales ciudades del sistema urbano gallego, a excepción de las dos capitales de provincia del interior, Lugo y Ourense. En dicho eje, además, se encuentran las dos áreas metropolitanas gallegas, A Coruña y Vigo, y la capital de la comunidad, Santiago de Compostela, que ha experimentado un gran impulso tras su

designación como sede de la capitalidad autonómica. La N-550 comunica A Coruña con Tui, y la N-547, Betanzos con Ferrol, completando así el Eje Atlántico. Pero la unidad del Eje se comprueba mejor si observamos el trazado de la Autopista del Atlántico que, pendiente aún de finalización de los tramos Cabanas-Ferrol y la Variante de Puxeiros (en Vigo), comunicará entre sí todas las áreas pertenecientes al Eje que antes hemos mencionado. Por lo que se refiere al ferrocarril, existe comunicación directa (vía sencilla sin electrificar), entre A Coruña y Vigo, pero no tienen comunicación directa con el Eje Atlántico el área de Ferrolterra ni las relaciones con Portugal.

Estos tres grandes ejes constituyen el esqueleto básico de la red de infraestructuras de Galicia, formando una especie de triángulo cuyos lados toman como punto de referencia otros ejes de menor importancia pero que, sin embargo, merecen ser destacados. Hay que tener en cuenta la importancia de pequeños ejes de desarrollo como A Coruña-Arteixo-Laracha-Carballo, en el Golfo Ártabro, un área a la cual se ha difundido buena parte de la actividad industrial y empresarial desde el área metropolitana de A Coruña o de simples corredores que adquieren importancia en cuanto al tráfico que registran, tanto por su situación geográfica estratégica (principales carreteras, como Santiago-Lugo, Santiago-Ourense, etc...) como por la relevancia demográfica de los núcleos en las áreas por las que transcurren (corredor Santiago-Ribeira, carreteras de las Rías Baixas, etc...).

3. INFRAESTRUCTURAS, DESARROLLO ECONÓMICO Y DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

Como ya hemos dicho, hay una notable diferencia entre la Galicia litoral, formada por las provincias de A Coruña y Pontevedra, y la Galicia interior (Lugo y Ourense). Son las áreas dinámicas del Golfo Ártabro y las Rías Baixas, así como los entornos de Santiago los que concentran la mayor densidad y calidad de las infraestructuras de comunicaciones, así como los destinos prioritarios de las inversiones que llevan a cabo las distintas administraciones.

Adoptando una perspectiva temporal, la conciencia por parte de los poderes públicos en que las infraestructuras son un poderoso elemento para el desarrollo económico del territorio se puso de manifiesto en la decisión de ejecutar los dos primeros tramos de autopista con que contó Galicia, precisamente en tramos del Eje Atlántico, en concreto entre A Coruña y Santiago, por una parte, y Pontevedra y Vigo, por otra. En el momento en que se tomó la decisión de comenzar estas obras se pensaba ya en una lógica continuación de las mismas que tendría como resultado la comunicación por autopista entre la totalidad de los núcleos que componen el Eje Atlántico gallego, enlazando sobre todo las dos áreas metropolitanas entre sí y con la futura capital de Galicia, Santiago de Compostela. Teniendo en cuenta el largo camino que quedaba aún por recorrer por lo que se refería a la comunicación de Galicia con la Meseta, políticos y planificadores territoriales creyeron conveniente concentrar los esfuerzos inversores en la máxima rentabilización (desde el punto de vista del desarrollo y de la cobertura territorial de los principales centros de actividad económicos) por kilómetro de autopista construida. De este modo, y de forma estratégica, se eligieron los tramos A Coruña-Santiago y Pontevedra-Vigo para comenzar a construir la red de autopistas de Galicia.

Posteriormente, y al mismo tiempo que se comenzaban a ejecutar las obras de las dos autovías que comunicarán Galicia con la Meseta (Autovías del Noroeste y de las Rías Baixas), se completó la comunicación mediante autopista entre A Coruña y Vigo, ejecutándose las obras correspondientes al tramo Santiago de Compostela-Pontevedra, finalizadas en el año 1992. De este modo, cuatro de las siete grandes ciudades gallegas estaban ya comunicadas por autopista, una infraestructura que ya era considerada por el conjunto de la sociedad como básica y necesaria para el desarrollo económico del territorio.

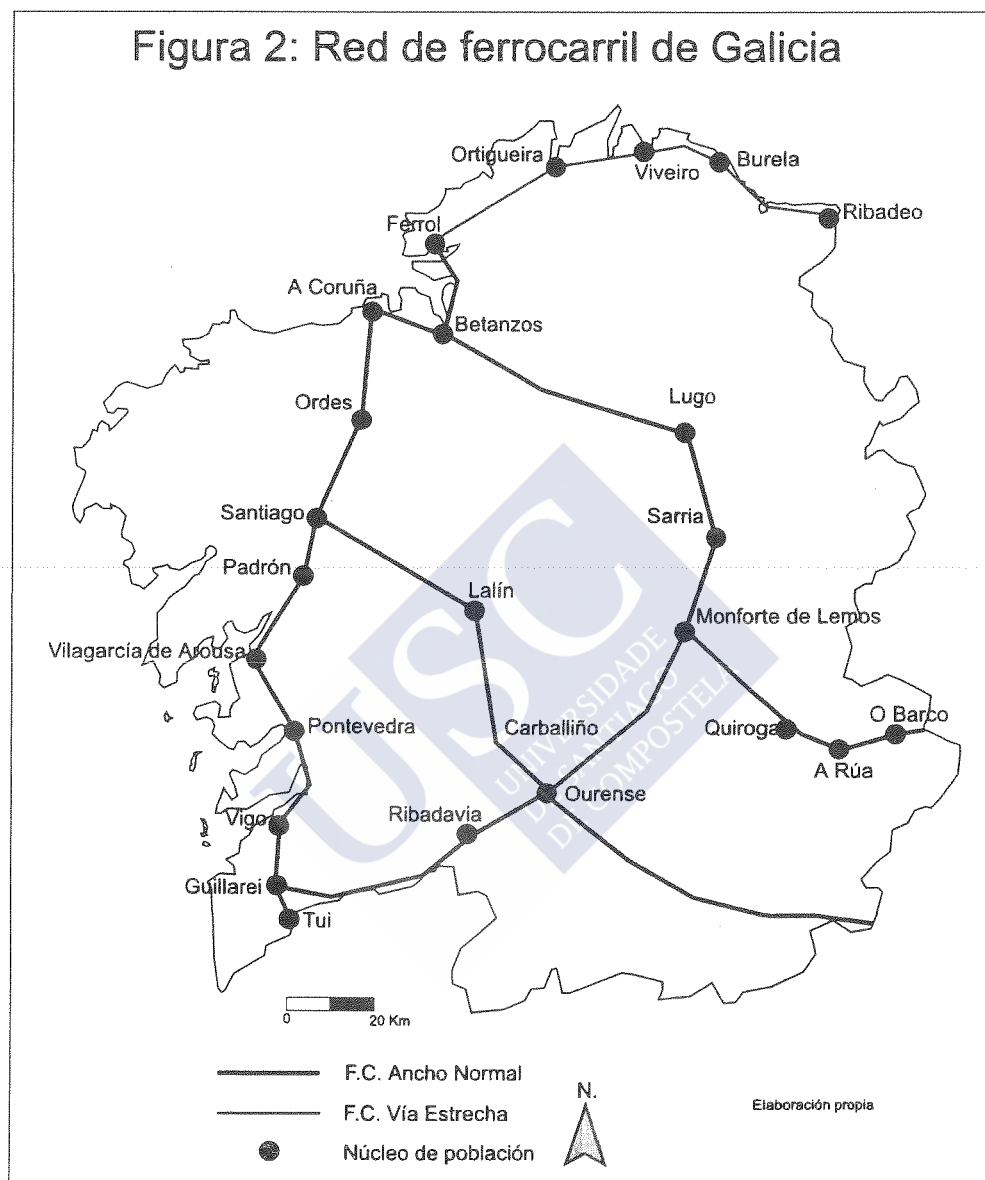
A pesar de la finalización de las obras de la Autopista del Atlántico entre A Coruña y Vigo, quedaba aún sin integrarse de forma activa en este eje el área perteneciente al Golfo Ártabro situada al norte de Betanzos, comprendiendo el área turística y de segundas residencias de Miño-Pontedeume y la totalidad del norte de la provincia, incluido Ferrol y su comarca, un área de tradicional

industrialización en la cual la población comenzaba a tomar conciencia de la necesidad de movilizarse para reclamar la llegada de la autopista como única forma de no perder el “tren del desarrollo”. En efecto, y por poner un ejemplo significativo, Ferrol, una tradicional área industrial en crisis, había sido elegida por su condición de ciudad portuaria estratégica en el Atlántico, en primer término por una conocida empresa multinacional para ubicar una de sus plantas de producción en Europa. Posteriormente, la dirección de la empresa tuvo que descartar esa localización a causa de la dificultad en el transporte de mercancías como en el transporte de la producción final. Hay que tener en cuenta que la única vía operativa para comunicar Ferrol con el resto del Eje Atlántico es la N-547, el antiguo ramal norte de la N-VI, una carretera con un trazado especialmente dificultoso y con un gran volumen de tráfico. Por su parte, el ferrocarril no puede ser la vía utilizada para transportar mercancías, debido a que la infraestructura de la vía no está preparada para soportar pesos excesivos (mantiene aún su trazado original y las traviesas de madera, mientras que en el resto de las vías férreas de Galicia se han sustituido por unas nuevas de hormigón pretensado, mucho más resistentes y apropiadas).

Precisamente Ferrol es el punto de partida de otra vía de comunicación, el ferrocarril transcantábrico, que puede ser considerada como ejemplo paradigmático de una infraestructura, capaz de generar desarrollo económico y dinamizar el territorio en el que se encuentra, subutilizada e incluso en vías de abandono. Efectivamente, la vía férrea que comunica Ferrol con Ribadeo forma parte de un proyecto concebido durante el régimen de Franco que tenía como propósito conseguir la comunicación mediante ferrocarril a lo largo de todo el litoral español. Conseguido ya en el Mediterráneo, se concentraron los esfuerzos en el Cantábrico, donde ya existían algunos tramos a lo largo del litoral, todos de ancho métrico², tal y como se construyó el nuevo ferrocarril entre Ferrol y Ribadeo.

² Las vías de ancho métrico son las denominadas popularmente “de vía estrecha”, así llamadas porque la distancia que existe entre ambos raíles es de, exactamente, un metro.

Figura 2: Red de ferrocarril de Galicia



Hay que notar en este caso que la ejecución y la puesta en funcionamiento de este ferrocarril no busca expresamente una mejora en la movilidad de la población en los espacios a los que da servicio, sino que se integra en un proyecto de dimensión estatal como una parte necesaria para lograr el recubrimiento total del litoral de España mediante el ferrocarril. La falta de

interés en hacer del ferrocarril transcantábrico un elemento que dinamice el territorio y ayude al desarrollo del litoral norte de Galicia (un espacio autónomo desde el punto de vista económico), alejado por su situación de los principales centros de actividad económicos de la región, se puso de manifiesto a la hora de su construcción y se advierte hoy en día en el abandono al que se ve abocado tanto por parte de FEVE como de las administraciones públicas. Sólo existe un servicio calificado por FEVE como de cercanías, con una frecuencia de 5 trenes diarios en cada sentido. Especialmente desaprovechada está la infraestructura en A Mariña (una comarca con fuerte personalidad y unidad y con rasgos económicos propios, en relación sobre todo con la importancia de la actividad pesquera). En ella nos encontramos con una serie de núcleos de población de notable importancia demográfica y económica que mantienen intensas relaciones entre sí (en virtud, precisamente, de su alejamiento con respecto a la capital provincial, Lugo), como son Viveiro, Foz, Burela o Ribadeo, y en la vertebración de los cuales el ferrocarril podría desempeñar un papel de primer orden, contribuyendo a la cohesión territorial y permitiendo la complementariedad de las funciones que desempeñan cada una de las villas.

En general, resulta significativo observar dónde se han localizado las principales inversiones durante los últimos años en Galicia. Corroborando la hipótesis de que el esquema de las infraestructuras de comunicaciones confirma el dualismo que existe entre una Galicia litoral desarrollada y una Galicia interior regresiva, comprobamos como, excepto las dos autovías (del Noroeste y de las Rías Baixas), construidas por iniciativa del Estado y respondiendo a una estrategia de ámbito supra-regional, no se ha construido aún ninguna autovía o autopista en la Galicia interior. Efectivamente, en el caso de la autopista de peaje que construirá la Xunta de Galicia entre Santiago y Ourense, indispensable para garantizar la movilidad entre las provincias de Ourense y A Coruña (y comunicar Ourense con la capital de Galicia), tan sólo se ha aprobado hasta el momento el proyecto de un tramo, Santiago-Dozón, lo cual evidencia del retraso que está sufriendo la ejecución de las obras. Por otra parte,

otra de las autopistas que en su día se consideraron estratégicas, la autopista Lugo-Ourense, tampoco se ha llevado aún a cabo. Se trata, en este caso, de un proyecto acerca del cual se habló bastante en su día, en el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, pero que ha caído inexplicablemente en el olvido, a pesar de ser una infraestructura de indudable valor estratégico para la reactivación y vertebración de las áreas del interior de Galicia.

Por el contrario, en los últimos años en la Galicia litoral, se han llevado a cabo numerosas obras, no sólo ejecución de autopistas y autovías, sino también de vías rápidas, variantes y mejoras en general de las infraestructuras existentes, entre las que podemos destacar la construcción de la autopista A Coruña-Carballo (A-55), perteneciente a la Red Autonómica, la Vía Rápida Narón-San Sadurniño (CR-G1.1), la Vía Rápida Rianxo-Ribeira (VR-G1.1), la Vía Rápida do Salnés (VR-G4.1), la Vía Rápida Lalín-Chantada (CR-G2.1) (ya ejecutadas), los inminentes proyectos de la autovía Vigo-Baiona, o los enlaces Rande-Puxeiros y Puxeiros-Baiona.

4. CONCLUSIONES

Como acabamos de ver, se pone de manifiesto la existencia de una política de inversión, tanto en el pasado como en la actualidad, en materia de infraestructuras, tendente a consolidar los desequilibrios territoriales ya existentes en Galicia, privilegiando la comunicación entre los distintos puntos del Eje Atlántico y, de la mano de las autovías del Noroeste y de las Rías Baixas, planificadas a escala estatal, la comunicación ágil entre las capitales de provincia del interior (Lugo y Ourense) con las dos áreas metropolitanas de Galicia, Vigo y A Coruña.

Sin embargo, extensas áreas rurales del interior de Galicia resultan marginadas de este modelo territorial que se pone en práctica. Las infraestructuras de comunicaciones en estos espacios presentan aún serias deficiencias y una falta de adaptación a las demandas de movilidad de la sociedad. Ello contribuye aún más a profundizar en el aislamiento de estos espacios periféricos

con respecto a los grandes centros económicos y de decisión de la Comunidad Autónoma, impidiendo la difusión no sólo de las actividades económicas sino también de nuevos modos de vida y valores socio-culturales.

El poder político, ante la ausencia de un modelo territorial claro para Galicia, tendente a la consecución de un desarrollo armónico y homogéneo del territorio, que frene el éxodo rural y la atonía demográfica y económica del interior, concentra sus esfuerzos inversores en las provincias de A Coruña y Pontevedra, privilegiando sobre todo la movilidad entre las dos áreas metropolitanas y la capital de Galicia, contribuyendo de este modo a la perpetuación de un modelo territorial que favorece claramente la acentuación de los desequilibrios territoriales.

5. BIBLIOGRAFÍA.

COMÍN COMÍN, F., MARTÍN ACEÑA, P., MUÑOZ RUBIO, M. y VIDAL OLIVARES, J. (1998): *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*. Volumen I. Ed. Anaya y Fundación de los Ferrocarriles Españoles. Madrid. 403 pp.

HOYLE, B. y KNOWLES, R. (eds.) (1998): *Modern Transport Geography*. Wiley Ed. Chichester (Reino Unido). 374 pp.

PAZOS OTÓN, M. (1997): *Situación dos medios de transportes terrestres para o estudo da mobilidade na provincia da Coruña*. Traballo fin de carreira. Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela. Inédito. 100 pp.

PÉREZ TOURIÑO, E. (1992): *Las infraestructuras como factor del desarrollo gallego*. En: González Laxe, F. (dir): *Estructura económica de Galicia*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid. pp. 429-488.

VILLARINO PÉREZ, M. (1983): *Contribución al estudio de la organización espacial: el transporte por carretera y su aplicación al caso de Galicia*. Instituto Fernando el Católico. Diputación Provincial de Zaragoza. 45 pp.



PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL. EL MUNICIPIO DE SARRIA, UN EJEMPLO DE DESARROLLO ENDÓGENO.

*Milagros López López
Universidade de Santiago*

INTRODUCCIÓN:

Situado en la parte meridional de la provincia de Lugo se encuentra el municipio de Sarria. Pertenece a una de las comarcas donde la ganadería ha sido siempre la base económica de este territorio, que junto a otras áreas del interior se convierte en uno de los principales focos pecuarios de Galicia.

Sobre una extensión de 183,5 km² se asienta una población que en 1991 ascendía a 12.437 habitantes. Una población ocupada fundamentalmente en el sector agropecuario, el 35,5% (más de un tercio de su población activa), hecho que demuestra la importancia que todavía conserva dicha actividad dentro de la economía municipal. La concentración parcelaria y modernización de las técnicas de explotación ganadera han abierto nuevos horizontes y las explotaciones con orientación láctea se han convertido en una alternativa importante para las gentes de este espacio.

Al igual que ocurre con el resto de los espacios del interior de Galicia, Sarria fue excluida de la política económica regional de los años sesenta y setenta. Frente a la inversión estatal y el efecto de atracción empresarial generado por los Polos de Desarrollo en los espacios litorales, el municipio de Sarria es un ejemplo de desarrollo endógeno sustentado en el aprovechamiento de sus propios recursos.

El cúmulo de acontecimientos que se han sucedido en los últimos años: globalización de la economía, cambio y flexibilización del sistema productivo, avance de las comunicaciones, revolución tecnológica y nuestra incorporación al Mercado Único constituyen el marco de referencia en el que deben insertarse los procesos de desarrollo endógeno que experimentan las áreas del interior. El éxito y solidez de los procesos de desarrollo endógeno dependen fundamentalmente de la modernización de las infraestructuras, transformación del sector agrario y promoción de sectores estratégicos, como el forestal que parece ofrecer un horizonte prometedor por su capacidad para aliviar tensiones del sector agrario y atraer fondos europeos, tanto de productos derivados del monte como de actividades relacionadas con el ocio y calidad ambiental.(PÉREZ VILARIÑO, J. 1992).

Dentro de un municipio donde la ganadería ocupa un lugar destacado, la reforma del sector agrario resulta una tarea apremiante. En el contexto de la U.E es inevitable acometer un proceso de reestructuración agraria que permita la modernización y eficacia de la explotaciones agropecuarias. Sin embargo, deben elaborarse programas que permitan una transición no traumática y con un triple objetivo: reforma agropecuaria, diversificación de las actividades dentro del espacio rural.

La modernización y consolidación de la ganadería, retorno e inversión los emigrantes, existencia de abundante mano de obra y recursos naturales, mejora de las infraestructuras y los cambios experimentados en los sistemas de producción permitieron sentar las bases de un proceso de industrialización endógena basada en el aprovechamiento de recursos propios, motor de un proceso de crecimiento económico que genera empleo y eleva el nivel de vida de sus gentes.

De tal modo, Sarria diversifica su economía entre la industria dependiente de la actividad ganadera y varios establecimientos: mármoles, fábrica de cemento en Oural, muebles y derivados... Ésta última rama productiva está ligada a la explotación forestal, sector en constante crecimiento y de alta

rentabilidad del que parte una industria maderera con claros visos de flujo al sector del mueble. El embotellamiento de aguas minerales, constituye otra de las ramas que convierte a Sarria en uno de los núcleos con mayor dinamismo dentro de la provincia de Lugo.

Y mientras la ganadería y la industria se consolidan, marcando las pautas de desarrollo local, la villa de Sarria, principal núcleo urbano y rector de toda su comarca, es testigo del auge experimentado por el sector servicios.

Además, frente a la ruptura del binomio turístico sol-playa, la comarca tiene potencialidad para satisfacer las necesidades y demandas: turismo de balneario, turismo verde, turismo cultural, etc. Esta potencialidad se ve reforzada por la capacidad de atracción del Camino de Santiago, que además puede ser una vía de difusión internacional de la comarca.

Su emplazamiento estratégico como es el Camino de Santiago, se convierte en el elemento de atracción y de identificación turística de la comarca; atravesando cuatro de los siete ayuntamientos que la componen, este factor se ve complementado por la calidad, diversidad e interés de los elementos ecológicos, paisajísticos e histórico-culturales que posee el territorio, es un reclamo de atención para el desarrollo del turismo como fuente alternativa para la diversificación de su economía. Al mismo tiempo, urge la necesidad de planes de actuación complementarios que busquen el equilibrio entre la conservación y promoción del patrimonio cultural. (GARCÍA IGLESIAS, J.M. 1996)

CONSOLIDACIÓN GANADERA Y DESARROLLO ENDÓGENO.

La ganadería de Sarria se convierte en una de las ramas más dinámicas del proceso de desarrollo endógeno, basado en una industria local que aprovecha los recursos y satisface la demanda de su entorno, Inmersa en un proceso de modernización y cambios que asegura la eficacia y viabilidad de las explotaciones, la actividad agropecuaria se convierte en motor de una industria que se consolida al amparo de la actividad ganadera.

El proceso de modernización productiva iniciado a comienzos de los años 1970, centrado básicamente en el porcino y bovino, supuso un salto cualitativo importante desde un modelo productivo autoconsumista a otro orientado hacia el mercado. Un nuevo marco en el que las unidades productivas trazan su camino centradas en la maximización de sus beneficios, se modernizan, incrementan su eficacia y productividad, la introducción de razas autóctonas, la mecanización, la concentración parcelaria y el proceso de reestructuración de la conversión de esta actividad en un sector con perspectivas de futuro.

Sarria cuenta con una cabaña ganadera numerosa y diversificada que coloca a Sarria en el primer municipio de la provincia de Lugo por su Censo Porcino y el tercero por el número de cabezas de ganado vacuno. Entre 1970 y 1995 el bovino ha pasado de las 6.961 a las 21.940 según CSG/95.

Por otra parte, la consolidación ganadera del municipio no sólo supuso cambios cuantitativos, sino también ha dado lugar a cambios cualitativos importantes que responden a la necesidad que tienen las explotaciones de ver incrementados sus beneficios y competitividad. La introducción de razas autóctonas de mayores cualidades productivas ha sido clave en la consolidación de esta actividad. La frisona ocupa hoy el primer lugar dentro del vacuno, elevando su protagonismo dentro de un municipio de clara vocación láctea. Así, las explotaciones de vacuno se presentan dentro del ámbito rural como célula fundamental y de la que depende buena parte de su población, hecho que las convierte en objetivo primordial de las políticas de modernización y desarrollo de la economía local aprovechando las ventajas que presenta el municipio. Sarria posee condiciones favorables para el desarrollo de la ganadería. Por una parte, su topografía suave facilita la introducción de maquinaria, clave para el acondicionamiento de praderas artificiales y fundamental para la cabaña lechera; por otra, la existencia de superficies de matorral susceptibles de ser transformado en pastos aumenta las posibilidades para el desarrollo del vacuno.

Respecto al porcino, paralelamente a la implantación de las granjas se produce la sustitución de la raza celta por razas alóctonas ejemplares lo que supuso la práctica desaparición de los ejemplares. Actualmente los cruces industriales representan la mayor parte del porcino de este municipio, consecuencia de los actuaciones genéticas realizadas en las granjas.

Otro indicador que demuestra el grado de modernización y consolidación de esta actividad es el modelo de explotación ganadera que predomina dentro del municipio. Frente a una escasa representatividad de las unidades vinculadas al autocosumo (apenas alcanza el 14% donde la actividad agropecuaria se mantiene como actividad complementaria) el modelo de explotación predominante es la explotación moderna, plenamente integrada en el mercado y centrada en la maximación de beneficios, próximo al modelo europeo. Representan el 67,6 % del total, reflejo de una realidad que atiende a criterios fundamentalmente económicos, favoreciendo la modernización y aumentando el tamaño medio de las mismas.

Estructura de las explotaciones bovinas en Sarria.

Cab. Reses	1-2	3-4	5-9	10-19	más de 20
1989	35	58	201	279	163
1994	21	29	96	213	542

Tal y como demuestra el cuadro, la modernización de las explotaciones se traduce en el incremento de su tamaño a expensas de las unidades cuyo cierre viene motivado por criterios económicos vinculados a una profesionalización de la actividad. Como resultado, se reduce el número total de explotaciones y aumenta su tamaño, el número de cabezas por unidad de producción tiende a alcanzar umbrales en los que, pese a los problemas que sufre el sector, se logran unos mínimos de rentabilidad.

Sin despreciar la importancia que el porcino mantiene dentro de la economía municipal, la explotación de vacuno con orientación láctea apare-

ce como eje vertebrador para la economía y de la que depende gran parte de la población rural. Son las más numerosas, indicativo de esto es la cifra de vacas de leche, 9.365, frente a la de ejemplares de carne, 5.485 cabezas, según los datos del Censo de CSG/95 por concellos. Pese a los problemas surgidos a raíz de la implantación de cuotas de producción y la necesidad de un plan de reformas para el sector lácteo, las explotaciones dedicadas a la producción de leche siguen siendo más rentables que aquéllas con dedicación cárnica (LOIS GONZÁLEZ, R.C 1996).

La incorporación a la U.E ha marcado el rumbo de estas explotaciones. A pesar de los problemas surgidos a raíz de la política de cuotas que amenazó el futuro de estas unidades especializadas en bovino de aptitudes lácteas, la obtención de rendimientos sigue siendo más rentable que la orientación cárnica. La realidad se presenta más como un problema de excesivo crecimiento de la cantidad de leche comercializada (riesgo de multas por haber superado los niveles de producción establecidos) como una crisis de este tipo de especialización.

Otro efecto que para estas unidades de producción tuvo nuestra entrada en el Mercado Único fue la imperante necesidad de ajustarse a la normativa de la U. E realizando correcciones en los establos y métodos de trabajo. Correcciones que necesitarán de la inversión de capital para ser realizadas, inversión que los campesinos deberán afrontar para comercializar sus producciones.

Sin embargo, muchas son las expectativas que se abren para este sector ante las reformas de la Agenda 2000, entre los objetivos políticos para la PAC, pretende profundizar y ampliar las reformas de 1992. Su propuesta es prorrogar el sistema de cuotas hasta el año 2006, reducir los precios institucionales e introducir una ayuda de 33.000 ptas por vaca de leche.

El impacto de esta reforma no cambia sustancialmente la configuración productiva del sector. Las explotaciones de orientación láctea, que tras un proceso de modernización (especialización forrajera, mejora genética,

tecnificación, etc....), cuentan con un tamaño medio de 25-30 vacas de ordeño, producen a precios competitivos y son económicamente viables, consolidan su posición dentro de un mercado cada vez más competitivo. Mientras, la continuidad del régimen de cuotas, hace poco factible la viabilidad de aquellas explotaciones con dimensiones más pequeñas, con una media de 13 vacas de ordeño, pero que podrían mediante un proceso de cambios técnicos adecuados duplicar su tamaño y producción, acomodándose al modelo de explotación impuesto por la U.E. Más grave es la situación para aquellas que no superan las 10 cabezas, éstas irán desapareciendo por abandono de la actividad.(GARCÍA FERNANDEZ,1998)

En las explotaciones dedicadas a la carne, la Rubia gallega es la raza por excelencia, ya que sus crías son más cotizadas en el mercado. Su manutención y pastoreo no difiere de las anteriores, si bien en estas unidades el objeto más valioso son los terneros y en ellos están centrados todos los cuidados.

La alimentación de estos terneros se hace a base de leche, hierba seca y pienso, aunque cada vez se reducen más las cantidades de pienso como forma de abaratar costes y producir animales inscritos en los registros de la denominación específica de “Ternera Gallega” antes de haber cumplido los dos meses de vida. Una alimentación basada en normas tradicionales de aprovechamiento de los pastos, complementada con productos naturales, maíz, nabos, etc... que cumpla con las normas del Consejo Regulador.

Desde 1993 “Ternera Gallega” viene participando en el programa europeo de carne de calidad, una puerta abierta para vender nuestra producción dentro de unos mercados saturados que cada vez exigen más.

En definitiva, la modernización y especialización productiva han hecho posible la viabilidad y adaptación de las explotaciones ganaderas a las condiciones de mercado en las que han de competir desde nuestra incorporación a la C.E.E. Desde entonces y hasta hoy, se abre una etapa nueva para la explotación ganadera del municipio. Un período marcado por las necesidades de modernización y adaptación a un modelo de explotación que reúna

las condiciones para conseguir unas producciones de gran calidad, con vistas a convencer unos mercados cada vez más exigentes.

Pese a ello, el sector agropecuario sigue necesitado de reforma y actuaciones tendentes a buscar su viabilidad y reducir la tensión creciente entre un grupo relativamente importante de agricultores y ganaderos que han hecho un gran esfuerzo por modernizar sus explotaciones. La agrupación de explotaciones, gestión eficiente y política contractual correcta con las empresas transformadoras y grandes grupos de comercialización podrán dar solución a todos los problemas planteados (cf. ROMERO, A., PÉREZ VILARIÑO, J. y DANS DEL VALLE, F.1994)

EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS.

Dentro de estas medidas de actuación, el cooperativismo aparece como método organizativo para afrontar el desarrollo económico y social de nuestro campo. En los últimos años, el cooperativismo agrario tuvo un fuerte crecimiento, muchas de las pequeñas cooperativas pasaron desde una situación marginal a desarrollar una importante actividad dentro del sector agrario y a ser herramientas básicas para el desarrollo de nuestro campo como sucede en el resto de países desarrollados.

A finales de 1980 se dieron los primeros pasos para promover formas de cooperación y actuación conjunta entre los agricultores y ganaderos del municipio de Sarria, incluyendo en su radio de acción parroquias de los municipios limítrofes.

Nacen así cooperativas de primer grado: CO.GA.SAR, CO.GA.PEN y CO.SA.PA. Su objetivo es hacer frente a una serie de problemas, mejorar y dotar de servicios las explotaciones de los socios y comercializar de forma conjunta sus producciones. El fin último es el de lograr mayores ventajas en la compra de pienso e insumos, adquisición de maquinaria, asistencia veterinaria y asesoramiento técnico.

Buscando la unión de todos los campesinos e intentando unir sus fuerzas en la consecución de sus objetivos, en 1989 las cuatro cooperativas se unieron para formar la Cooperativa de segundo grado denominada COOPERATIVA REUNIDAS DE SARRIA, "CO.RE.SA"

Su objetivo es comercializar en común los productos de los socios, especialmente la leche y la carne, al mismo tiempo que se crea un laboratorio para el control de la calidad de la leche. Esta cooperativa, además, ofrece todo tipo de control veterinario para las explotaciones asociadas y cuenta con un comercial de productos veterinarios. Además CO.GA.SAR es una fábrica de pienso, fundada por un número reducido de socios que pretenden la producción de un pienso de calidad y bajos costes, que aparece como principal suministrador de pienso para las explotaciones asociadas a CO.RE.SA.

En lo referente a la mecanización, CO.RE.SA dispone de una sección de maquinaria agrícola pesada al servicio de sus socios y dispone también de una plantilla de trabajadores encargados de realizar los trabajos que demanden las explotaciones. De esta forma el agricultor paga el servicio de la cooperativa, evitando el gasto inútil en equipos que permanecerán durante gran parte del año inutilizados.

Es en el tema de la comercialización de la leche donde la unión de fuerzas se han traducido en resultados más fructíferos. CO.RE.SA centraliza la producción de leche de las cooperativas de primer grado. Conjuntamente con otras cooperativas integradas en el grupo lácteo galego CO.LA.GA buscando las ventajas de una comercialización conjunta de las producciones y dando solidez a un sector de vital importancia como es el sector lácteo.

En el tema de la carne, el objetivo de CO.RE.SA es la comercialización y abasto de terneros identificados por la Identificación Geográfica Protegida. Reglamento (CEE) N° 2081/92.

Para su comercialización CO.RE.SA también se encuentra integrada en la Cooperativa de Artesáns Gandeiros S.C.L para la comercialización de terneros, en la que se encuentran asociados otros grupos como LEMOS,

FEASITA, OS CHAOS, COEPLAN, IRMANDIÑAS GANDEIROS DA CHAIRA, MELISANTO y CARQUEIXA.

Artesáns Gandeiros trabaja en común con AGACA (Asociación Gallega de Cooperativas Agrarias) velando y dando impulso al desarrollo del sector cárnico en Galicia. Se comercializa exclusivamente “Ternera Gallega” y “Ternera Gallega Suprema” en función de una clasificación basada en normas de la CEE, que responde a las siglas S.E.U.R.O.P (Superior, Excelente, Muy buena, Buena, Menos buena y Mediocre).

Desde CO.RE.SA se llevan a cabo actividades de formación, además de generar un número no despreciable de empleos directos o indirectos para llevar a cabo la prestación de servicios a todos los asociados. En definitiva, Cooperativas Reunidas de Sarria es un proyecto hecho realidad, que consolida día a día sus cimientos y que trabaja por el desarrollo agrario del municipio.

INDUSTRIA DEPENDIENTE DE LA ACTIVIDAD GANADERA.

En un municipio como Sarria donde la actividad ganadera ocupa un lugar destacado dentro de su economía, no resulta difícil percibir el papel que desempeña como motor de una industria derivada y del proceso de desarrollo endógeno que experimenta el territorio. Surgen así pequeñas industrias orientadas a cubrir las demandas de un sector consolidado día a día y que mira hacia el futuro. A partir de los últimos años, en el municipio se han ubicado varias fábricas de pienso, un matadero municipal y más recientemente un fábrica de embutidos que busca dar salida al mercado de productos de una gran calidad y renombre, como son los chorizos de Sarria.

FÁBRICAS DE PIENSOS.

La carga ganadera del municipio estimula la consolidación de una red de fabricación y suministros de piensos a las explotaciones. Su localización en un espacio rural incide directamente en el desarrollo económico de esta comarca,

acarreando beneficios tanto a los ganaderos como para las empresas fabricantes. Así éstas al localizarse próximas a sus consumidores finales, se aseguran una clientela para abastecer directamente a través de transportistas propios o autónomos, y los ganaderos también se benefician de la proximidad de estas fábricas suministradoras de piensos obteniéndolos más baratos debido al ahorro en el coste de transporte. (RODRIGUEZ GONZÁLEZ, R. 1996)

Existen tres fábricas de pienso dentro del municipio, SARRIANA DE PIENSOS, COINSA y COGASAR. Se trata de pequeñas empresas dotadas de equipamiento industrial y que cuentan con un número reducido de operarios, y que de ningún modo pueden competir con industrias mayores, como UTECO.

Las tres son fruto de la inversión de pequeños capitales con vistas a abastecer a los ganaderos de la comarca directamente a través de transportistas propios o autónomos, y los ganaderos también se benefician de la proximidad de las fábricas suministradoras obteniendo piensos más baratos debido al ahorro en el coste de transporte.

SARRIANA DE PIENSOS, S.A

Ubicada en Betote. Su número de empleados, sin contar el personal encargado de la distribución, es de diecisiete. La producción mensual alcanza los 1.800.000 Kg con una facturación que supera los 818 millones de pesetas. Cuenta además, con un equipamiento técnico bastante sofisticado.

El transporte corre a cargo de una empresa subcontratada que distribuye su producción entre las explotaciones y pequeños almacenes de toda la comarca, además de suministrar a otras explotaciones de la provincia lucense, A Coruña, Orense, Asturias y León.

COGASAR

Fábrica de pienso fundada por un número reducido de socios, forma parte de CORESA. Responde a una estructura organizativa similar a la de

otras fábricas integradas en las cooperativas de productores como Melisanto, Coelpan, Coop. Agrocampo, etc...

COGASAR emplea a nueve operarios y aparece como principal suministrador de pienso para las explotaciones asociadas a CORESA. El volumen de producción ronda los 22.277.300 Kg de pienso, convirtiéndose en la primera empresa del municipio en lo que a volumen de producción se refiere. Su objetivo es la producción de un pienso de calidad y bajos costes y su rentabilidad parece asegurada por su proximidad a una clientela que abastece a través de transportistas autónomos, el ahorro en gastos de transporte beneficia al campesino abteniendo, de esta forma, un producto más barato.

COINSA

Es una empresa de capital familiar, ubicada en la parroquia de Ferreiros, da empleo a nueve trabajadores. Su producción se aproxima a las 800 toneladas facturando alrededor de 315 millones anuales.

COINSA distribuye su producción entre explotaciones de Sarria, Páramo, Castroverde, Láncara, Samos, Paradela, Pedrafita, Triacastela, Baralla, Neira de Rey, O Incio y Monforte de Lemos. Cuatro camiones pertenecientes a tres empresas subcontratadas se encargan del transporte de materia prima y reparto de pienso.

MATADERO MUNICIPAL.

El matadero municipal está ubicado en el “Montés”, parroquia de San Xulián da Veiga. Su construcción ha sido pieza fundamental pensando en el desarrollo y abastecimiento de carne para toda la comarca. Responde al modelo de matadero creado y gestionado por poderes públicos con la finalidad de abastecer la demanda de su comarca. Poseen unas dimensiones e instalaciones modestas que los diferencian de aquellos mataderos de iniciativa y propiedad privada. (RODRIGUEZ GONZÁLEZ, R. 1997)

El número de empleados es muy reducido, seis. Cinco encargados del sacrificio y otro del transporte. Cuenta con líneas de sacrificio para el bovino, porcino y ovino, sala de despiece y refrigeración. En 1996 el número de reses sacrificadas ascendió a 7.179 cabezas.

FÁBRICA DE EMBUTIDOS.

Sarria cuenta con varios establecimientos dedicados a la fabricación y venta de embutidos (se han contabilizado seis), responden a una tipología de fábricas pequeñas, de carácter familiar, apoyadas en un “saber hacer” y tradición que actúa como garantía para sus productos dentro de un mercado que cada vez es más exigente en la calidad.

Embutidos Torreón ejemplariza este tipo de industria del sector cárnico. Es una experiencia reciente, que abre sus puertas en Noviembre de 1997 como iniciativa para la comercialización de un producto con fama y renombre como son los embutidos de Sarria. Fruto de la experiencia y tradición artesanal, esta pequeña fábrica quiere ser un intento para buscar nuevas alternativas, ejemplo de una actividad industrial asentada en recursos propios.

Con un capital inicial aportado por ocho socios se puso en marcha esta pequeña fábrica ubicada en la parroquia de San Xulián da Veiga, que emplea a seis personas y cuya producción alcanza un volumen de 20.000 Kg mensuales. Embutidos Torreón todavía cuenta con un pequeño mercado que espera ir conquistando, hoy por hoy abastece establecimientos de la comarca y otros puntos de Galicia, incluso Madrid y Barcelona.

TURISMO: ALTERNATIVA POTENCIAL.

Pese a su situación estratégica dentro del Camino de Santiago, declarado primer Itinerario Cultural Europeo por el Consejo de Europa en 1987, el turismo tiene un escaso desarrollo dentro de esta comarca. Sus tierras son atravesadas por el Camino francés, arteria de comunicación con el resto de

Europa desde el medievo, situó a Compostela en el candelero internacional. El Camino aparece hoy como primera vía cultural de una Europa unida, reclamo para el desarrollo de nuevas actividades y fomento del dinamismo económico, el bienestar y la cultura.

Pese a ello, confluyen en esta comarca el turismo verde y deportivo, el turismo cultural, el turismo de balneario, que se podría centrar en las instalaciones de O Incio y el turismo religioso desarrollado en torno al Camino de Santiago. El hecho de que se mezclen en la zona bastantes de las bases en las que se asientan las nuevas líneas del turismo abre nuevas vías para el desarrollo y la consolidación económica de la comarca.

Posee una abundante colección monumental y artística de primera categoría (O Cebreiro, los Monasterios de San Xulián de Samos y de Santa María Magdalena de Sarria; profusión de iglesias románicas de gran belleza, construcciones hospitalarias, fortalezas y castillos, puentes, cruceros, fuentes, pazos, espacios históricos de origen de leyendas, motivos de curiosa toponimia, castros, petroglifos); paraísos de árboles y de aguas, panoramas de montañas; la frondosidad de los bosques, la riqueza de la caza y pesca, la belleza de las corrientes fluviales, las posibilidades náuticas de los embalses, la calidad de las producciones alimentarias y el atractivo de la gastronomía. El gusto por la buena mesa tiene en esta comarca un buen exponente de un arte culinaria que conserva una valiosa especialidad, basada en el prestigio de sus producciones cárnicas de ternera de raza Rubia Galega, de los chorizos y jamones que dieron renombre a Sarria y la calidad de sus productos de huerta, el queso de O Cebreiro, etc... forman parte de una cocina tradicional que constituye otro de los atractivos de esta tierra.

Estas expectativas hacen necesario la realización de una política activa de protección del medio natural y rehabilitación del patrimonio histórico, que junto a la necesidad de promoción e inserción de la comarca dentro de los circuitos turísticos serían pasos previos para la consolidación del turismo como un elemento dinamizador dentro de esta comarca.

Junto a su riqueza cultural y belleza paisajística, cuenta con un prestigioso sector de antigüedades: Sarria es, de toda España, la localidad con más anticuarios por habitante. Esto refleja un importante pasado artístico y artesanal de la comarca, relacionado con el flujo cultural del Camino de Santiago.

Con la dotación de tiendas de antigüedades, Sarria tiene talleres de restauración y un conjunto de profesionales altamente cualificados. Sólo esta peculiaridad justifica una visita a Sarria o completa a otros estímulos que puedan provocar.

CONCLUSIÓN.

Dentro del municipio de Sarria la ganadería aparece como una de las ramas productivas más dinámicas del proceso de desarrollo endógeno basado en una industria local que aprovecha los recursos y satisface la demanda de su entorno. Como ocurre con otras zonas del interior de Galicia, la ganadería se presenta como actividad predominante dentro del ámbito rural, inmersa en un proceso de modernización y cambios que aseguran la viabilidad y eficacia de las unidades productivas dentro de un Mercado Único donde la competencia es cada vez mayor.

La consolidación ganadera se enmarca dentro de un proceso de racionalización agraria en el que se ha reducido el número de explotaciones en favor de una explotación de mayor dimensión, hecho que favorece su modernización y mecanización.

A partir de 1970, la actividad ganadera del municipio pasa de un sistema productivo de autoconsumo a otro orientado hacia el mercado, la especialización productiva centrada en el bovino y porcino ha originado una fuerte expansión de ambas especies, al mismo tiempo que se ve acompañada por introducción de razas autóctonas de mayor capacidad productiva. Cambios cuantitativos y cualitativos que han conseguido aumentar la capacidad productiva de las explotaciones y las rentas para los agricultores.

Un ámbito productivo de explotaciones viables extenderá su dinamismo a los demás sectores, generando un efecto arrastre. Las necesidades de mecanización, demanda inputs, transformación y comercialización de sus producciones pone en funcionamiento todo un aparato agroindustrial que satisface la demanda de su entorno.

Al mismo tiempo, el aumento de las rentas percibidas y el incremento de la capacidad de consumo de los agricultores dan lugar a la expansión de los servicios y el comercio. Así, la villa de Sarria se convierte en principal núcleo urbano y rector de la comarca, donde el comercio, administración, educación y sanidad se expanden para satisfacer las necesidades de toda su comarca.

Por otra parte, junto a la actividad ganadera, la industria cobra importancia dentro del municipio: Sarria cuenta con varios establecimientos de alimentación, fábrica de cemento en Oural, mármoles, embotellamiento de agua mineral, industria del mueble y derivados que convierten a Sarria en uno de los municipios con mayor dinamismo económico de la provincia de Lugo.

Y junto a la ganadería y la industria, el turismo está llamado a ser alternativa para el desarrollo y potenciación de la economía de esta comarca del interior de Galicia, apoyándose en las potencialidades que tiene este territorio. Pese a ello, han de considerarse la adopción de medidas conciliadoras entre la promoción y conservación del patrimonio artístico-cultural.

En definitiva, el municipio de Sarria es ejemplo de un proceso de desarrollo endógeno sustentado en el aprovechamiento de sus propios recursos y ventajas que ofrece su entorno. La consolidación de la ganadería, el desarrollo de una industria local y la expansión de los servicios posibilita la oferta de empleo y fijación de la población. Sin embargo no deben perderse de vista los contrastes existentes entre la capital municipal y el ámbito rural, que necesita soluciones para atajar el éxodo que hoy padece.

BIBLIOGRAFÍA:

ARMAS DIÉGUEZ, P.: “La organización del espacio lucense”. Diputación de Lugo, 1990.

CASAL VILA, B.: “A Galicia campesina”. Ed. Galaxia. Vigo, 1984, pp 181

COLINO, X.: “O sector lácteo galego perante a CEE”, na Rev. Galega Estudos Agrarios, nº 3, Vigo, 1980, pp 181-205.

CORRAL ÁLVAREZ, MERCEDES: “Estudio de estructuras y recurso agrícolas-ganaderos del ayuntamiento de Sarria”. Junio 1988.

GARCIA FERNÁNDEZ, J.(1998): “O sector leiteiro e a axenda 2000”. Rev. da asociación galega de cooperativas agrarias(AGACA). nº 37, pp 5-9.

INE: Censo Agrario (1962, 1972, 1982 y 1989)

INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA: “Galicia en cifras”. Anuario 1988-1996. Xunta de Galicia.

LOIS GONZÁLEZ, R.C.(1988): “A ganadería na Ulloa. Repercusións nas paisaxes agrarias”. Santiago.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: “Censo general ganadero (1970, 1982 y 1986)”.

MOUGÁN BOUZÓN, H.(1997): “ A crise do sector leiteiro galego”. Rev. da asociación galega de cooperativas agrarias (AGACA). nº 36, pp 8-15.

PÉREZ VILARIÑO, J. (1990): “Las ciudades alineadas del Atlántico”. Revista de Economía de Galicia. N.0, pp.159-176.

PÉREZ VILARIÑO, J. (1992): “Cultura forestal y diferenciación profesional”. R.E.I.S.n.59, pp 89-120.

PRECEDO LEDO, A (1996): “Entre lo rural y lo urbano”. En Construir Europa. Fundación Encuentro. pp.71-106.

RODRIGUEZ GONZÁLEZ, R. (1996): “La urbanización del espacio rural en Galicia”. Ed. Oikos-tau. p.232.

SUÁREZ CASTAÑO, I. (1993)): “Los caminos del Norte”. Consellería de Cultura da Xunta de Galicia. Santiago.

TORRES LUNA, M.P. (1995): “Los caminos de Santiago y la geografía de Galicia. Rutas, paisajes, comarcas”. Xunta de Galicia. p.176. Santiago

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): “Políticas de desarrollo local”. Ed. Pirámide. Madrid.



RIBEIRA: UN EXEMPLO DE DESENVOLVEMENTO ENDÓGENO LIGADO ÁS ACTIVIDADES PESQUEIRAS

José Antonio Aldrey Vázquez

Universidade de Santiago de Compostela

Ata ben entrados os anos 1980 a maior parte dos investigadores adicados ás ciencias sociais que centraron os seus traballos no ámbito galego insistían en cualificar a Galicia como un espazo ruralizado, atrasado economicamente e onde as escasas e relativamente pequenas entidades existentes (xa foran as sete “grandes” cidades ou as máis modestas vilas) eran illas que ou ben funcionaban independentemente do resto do territorio galego (A Coruña, Vigo e Ferrol, viradas cara o mar) ou só servían como centro comercial e de servizos ós amplos territorios agrarios ós que circundaban e parasitaban (BEIRAS, 1972; PRECEDO, 1973; BOHUIER, 1979). Esta negativa e ata certo punto inacertada visión do espazo galego comeza a cambiar coa aparición dunha serie de investigadores que nos demostran como dende os anos 1960 a organización espacial de Galicia cambiou de xeito notorio, sendo a urbanización do territorio e da sociedade galega o fenómeno máis destacado dende entón (COLINO e PÉREZ TOURIÑO, 1983; SOUTO, 1988; LOIS, 1993 e 1996; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1995 e 1997).

O proceso de urbanización non debe entenderse só como o crecemento e expansión das sete cidades galegas tradicionais, senón tamén dunha serie de vilas cabeceira e de amplos espazos periurbanos que se desenvolven ó

redor tanto das cidades como ó longo da costa occidental (LOIS, 1996). Estes territorios coñecen un crecemento demográfico, edificativo e económico moi importante, e neles aprécianse comportamentos sociais plenamente urbanos (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1995). Son estes diversos espacios o núcleo da nova organización territorial galega, establecéndose neles a gran maioría das empresas e dos órganos de poder e decisión, de xeito que se amosan como os centros neurálxicos da actividade económica e social.

O xurdimento deste proceso urbanizador tivo moito que ver coa creba do modelo productivo tradicional existente no medio rural galego, baseado no autoconsumo, derivado do despoboamento masivo do agro como consecuencia da emigración (BERTRAND, 1992; HERNÁNDEZ BORGE, 1990), a consecuencia da cal se adoptou un novo sistema productivo, baseado na orientación ó mercado, que presenta unhas novas estratexias de desenvolvemento que buscarán unha ubicación das actividades económicas nos lugares de maior accesibilidade a ese mercado. Deste xeito a dinámica urbanizadora propiciou un proceso de forte concentración da poboación e da actividade económica nunha pequena porción do espacio galego, o famoso “eixo urbano atlántico” (PRECEDO, 1990; SOUTO, 1994; TORRES e LOIS, 1995) que se estende dende Ferrol ata Tui, que engloba ás principais cidades galegas (agás Lugo e Ourense), as súas periferias e amplos espacios periurbanos litorais, e que está vertebrado ó longo da Autoestrada do Atlántico. Esta área que ocupa aproximadamente un tercio do territorio galego acolle a máis de tres cuartas partes da poboación, concentra preto do 80 % do emprego e xera máis do 80 % do PIB industrial galego. Fóra desta franxa costeira só as cidades de Lugo e Ourense e un bo número de vilas cabeceira comarcal posúen un grao de crecemento demográfico e económico destacable (ALDREY, LOIS e SOMOZA, 1997).

Entre estas vilas é onde podemos encadrar a que nos ocupará nas seguintes páxinas, Ribeira. Nelas configuráronse pequenas empresas que souberon rendibilizar os recursos locais e crearon un pequeno tecido industrial e empresarial ligado ás potencialidades endóxeas propias (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1995), logrando deste modo atraer poboación

e organizar un pequeno territorio en torno delas gracias á asunción de crecentes e diversas funcións terciarias. Máis concretamente, a vila que nos ocupa adecúase perfectamente a un dos cinco modelos de localización industrial sinalado por Precado, Villarino e Doval (1995). Trátase do que estes autores denominan “áreas rururbanas das rías”, caracterizado por presentar unha industrialización de condición endóxena de pequenas empresas e iniciativas locais que procesan os recursos existentes, que no caso de Ribeira están ligadas á pesca e ás actividades que esta xera (conxelación, conservas e transformación dos produtos do mar, transporte do peixe fresco, construción e reparación de embarcacións, efectos navais e provisión de buques, etc.).

A vila de Ribeira está emprazada no extremo occidental da Península do Barbanza, no sur da provincia da Coruña (figura 1). O seu porto serve de base a unha importante flota pesqueira semiindustrial que faena fundamentalmente nos caladoiros do “Gran Sol” e do banco canario-sahariano en augas de Marrocos. Ribeira é o porto de baixura máis importante a nivel nacional polo volume de pesca desembarcada e polos prezos que esta acada na venda en lonxa.

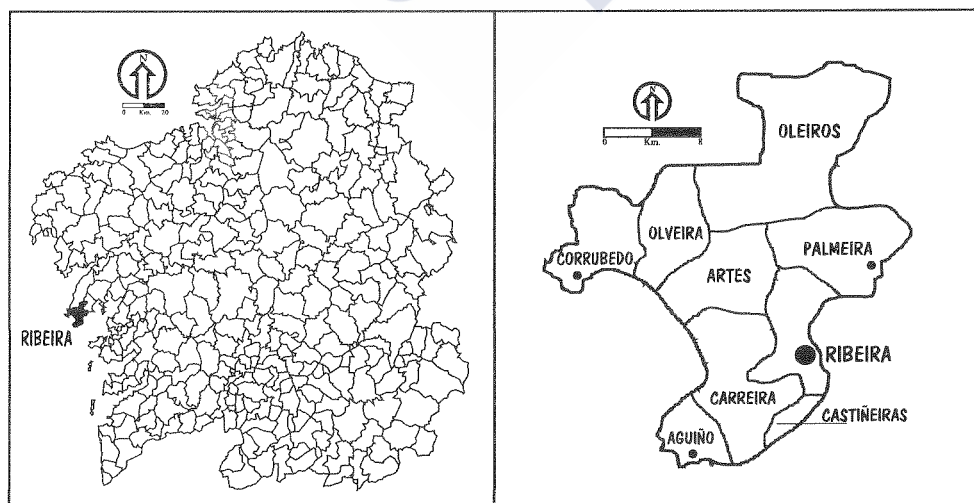


FIGURA 1.- CONCELLO DE RIBEIRA. UBICACIÓN NO MAPA MUNICIPAL GALEGO E DIVISIÓN PARROQUIAL.

Esta puxanza do seu porto fixo que se convertese na capital funcional da península do Barbanza, de xeito que hoxe, ademais do empuxe da pesca, pode considerarse o centro de servizos máis importante da costa arousá do Barbanza (ROMANÍ BARRIENTOS, 1995).

1. UN CRECEMENTO DEMOGRÁFICO E ECONÓMICO BASEADO NA PESCA.

A historia de Ribeira como núcleo estivo sempre ligada ó mar e á súa explotación. Existen documentos que nos falan da importancia que tiñan as “compañías de cerco” xa no século XVI. A actividade pesqueira coñeceu altibaixos ó longo do tempo que coincidiron respectivamente con momentos de esplendor da vila con fortes incrementos demográficos e puxanza económica ó compás de boas conxunturas pesqueiras (como coa chegada dos empresarios cataláns a mediados do século XVIII, introducindo a salgadura e con ela a apertura do comercio do peixe a longa distancia, ou a aparición a fins do século XIX de novas técnicas industriais de conservación do peixe, comezando con elas a era conserveira). E con momentos en que a explotación da pesca e das industrias a ela asociadas entraron en crise, o que supuxo un estancamento demográfico e económico.

As empresas pesqueiras foron ó longo do século actual e especialmente dende os anos 1960 mellorando as técnicas extractivas de acordo cos adiantos científicos e tecnolóxicos. Este feito supuxo unha maior presión sobre o recurso, o peixe, e unha conseguinte redución do “stock” biolóxico. Esta mingua nos caladoiros autóctonos levou a Ribeira, ó igual que á actividade pesqueira doutros moitos portos galegos, a adaptarse, xurdindo un sector pesqueiro semiindustrial con embarcacións dunha maior capacidade morfolóxica e moi ben equipados de medios tecnolóxicos (PÉREZ SÁNCHEZ, 1996), que accederon a caladoiros internacionais, en ocasións moi distantes da vila. Este progreso na flota, que segue a convivir coa artesanal tradicional, produciu un incremento da actividade económica ribei-

rense, pero tamén a fai moi dependente de decisións políticas que lle permitan o acceso ás áreas de pesca, e polo tanto insegura.

	1960	1970	1981	1991	1996 *
RIBEIRA	20.697	21.749	23.081	23.255	26.572
AGUIÑO	1.588	2.330	2.510	2.496	-
ARTES	904	924	799	767	-
CARREIRA	2.753	2.490	2.392	2.186	-
CASTIÑEIRAS	1.630	2.408	1.430	1.326	-
CORRUBEDO	1.363	917	753	735	-
OLEIROS	1.122	1.119	1.120	1.075	-
OLVEIRA	1.365	1.162	1.224	1.216	-
PALMEIRA	2.518	3.130	2.859	2.653	-
RIBEIRA (N.U.)	7.454	7.269	9.994	10.801	-

CADRO 1.- Evolución da poboación no concello de Ribeira e nas súas diferentes parroquias entre 1960 e 1996.

* De 1996 só se dispón ata o de agora do total municipal de habitantes.

Fonte: "Poboación e Territorio. As parroquias galegas nos últimos cen anos", de A.Pazo Labrador e X. M. Santos Solla (1995), e IGE. Elaboración propia.

A poboación do concello de Ribeira (cadro 1) non deixa de medrar dende comezos de século, gracias por unha parte ó importante crecemento vexetativo que coñeceu e que aínda hoxe se mantén en valores positivos (en 1996 houbo 26 nacementos máis que defuncións, sendo un dos, só, 8 concellos coruñeses que tiveron valores positivos nese ano, e o único xunto con Rianxo, que, incrementando o seu saldo vexetativo, non pertence a un espazo periurbano inmediato ás cidades de A Coruña ou Santiago). E por outra, e principalmente, á capacidade de atracción e creación de emprego do seu porto e das actividades complementarias que xera. Ademais, como observamos no cadro, é a vila a que asume todo o crecemento do concello, pois o resto de parroquias, agás Aguiño, perdeu poboación dende os anos 1960, a

maioría da cal trasladouse ó núcleo urbano, onde ten unhas perspectivas económicas máis prometedoras.

A vila de Ribeira posúe un volume demográfico (10.801 habitantes en 1991) que a sitúa como a sexta entidade en volume de poboación da provincia da Coruña, tralas tres grandes cidades (A Coruña, Santiago e Ferrol), Carballo e Narón. Esta vila barbancesa multiplicou por dous a súa poboación dende 1950, e eclipsou ós outros dous portos de certa entidade que existen no seu concello, o de Aguiño e o de Corrubedo. Aguiño, aínda que medrou bastante no período intercensal comprendido entre 1960 e 1970, coñeceu logo un estancamento do seu número de habitantes que veu coincidir co despegue da vila capital municipal. De todos os xeitos este porto, ó igual que o de Ribeira, soubo adaptase ós adiantos tecnolóxicos e tamén posúe unha flota semiindustrial ben equipada, aínda que en moitas ocasións desembarca as súas capturas no porto de Ribeira. Pola contra, Corrubedo mantivo a súa flota artesanal tradicional, que se encontra inmersa nunha profunda crise debido ó esgotamento cada vez máis notorio dos caladoiros próximos. Así, esta entidade perdeu case a metade da súa poboación dende 1960, que basicamente se trasladou á florecente cabeza de municipio.

ANO	Nº DE VIVENDAS	% DE VARIACIÓN
1970	5.854	-
1981	7.547	28,9
1991	9.520	26,1

CADRO 2.- Evolución do número e da porcentaxe de vivendas no concello de Ribeira entre 1970 e 1991.

Fonte: Censos de 1970, 1981 e 1991. INE e IGE. Elaboración propia.

Este aumento demográfico consecuencia do importante salto cualitativo no desenvolvemento da actividade pesqueira e de tódalas empresas industriais e de servizos que por ela foron inducidas, levou tamén a un pulo importante da construción, que veu contribuír, ó mesmo tempo, ó progreso

económico e demográfico da vila, pois xerou un bo número de empregos. No cadro 2 podemos observar como a cantidade de vivendas non deixou de medrar a un ritmo importante dende os anos 1960, incrementándose o peso das habitacións nun 62,6 % dende 1970 a 1991.

Outro sector productivo que tirou da construción, aínda que en menor medida, foi o turismo, que axudou a dinamizar a vida económica da vila. Ribeira é un concello cunha potencialidade turística moi importante, aínda que non desenvolvida na medida do que os seus recursos neste eido permitirían (arqueoloxía, praias, parque natural das Dunas de Corrubedo, paisaxe, clima, gastronomía, etc.), acollendo a numerosos visitantes na época estival. En 1991 o 10,35 % das súas vivendas aparecen catalogadas como segundas residencias, aínda que moitas das vivendas baleiras (algo máis do 20 %) son alugadas no verán ós turistas. Para medir a importancia turística dos concellos españois a entidade bancaria “La Caixa” no seu *Anuario Comercial de España* establece un *índice turístico*, que compara a importancia turística de cada concello, tomando como base a categoría dos establecementos turísticos, o número de habitacións e a ocupación anual. Ribeira en 1996 presentaba un índice con valor 11, que a situaba no sexto lugar da provincia da Coruña, tras Santiago (441), A Coruña (439), Ferrol (56), Carballo (28) e Sada (16).

Tras este acercamento á evolución do crecemento demográfico e constructivo da vila favorecido pola importancia do seu porto pesqueiro e tamén, aínda que en moita menor medida, pola súa forza turística, imos coñecer a continuación cales son, a grandes trazos, no momento actual, as súas características económicas.

2. A ACTIVIDADE ECONÓMICA EN RIBEIRA NA ACTUALIDADE.

A actividade económica da vila de Ribeira está directamente relacionada coa pesca, xa que os seus ingresos e a gran maioría das súas empresas máis dinámicas proveñen do peixe que se desembarca no seu porto. Por unha banda está a importante flota pesqueira que posúe, na que traballa un

significativo continxente de ribeirenses como logo veremos. E por outra, un número destacado de empresas industriais, de transporte e comerciais, que teñen a súa materia prima no produto da pesca. Esta base económica vese complementada pola actividade terciaria que se atopa en expansión como consecuencia do seu crecemento demográfico, de xeito que se converteu nun centro de servicios semiautónomo para abastecer ó seu concello e ós limítrofes barbañeses de bens de uso xeral. Non debemos esquecer tampouco a aportación do turismo, que acrecenta o dinamismo terciario do que estamos a falar.

Polo que respecta á flota podemos dicir que Ribeira posuía ata ben entrados os anos 1960 e durante os 1970 unha importante flota palangreira e de cerco que entrara nunha forte crise debida á redución das capturas nas augas galegas como consecuencia do esgotamento do recurso biolóxico por sobreexplotación. Esta flota soubo modernizarse, apoiada por unha política governamental, e propiciou a orientación das unidades pesqueiras á pesca de altura, substituíndo o factor traballo que predominaba antes polo factor capital que domina agora. Deste xeito adquiriu un importante aumento da potencia e da tecnoloxía, o que destacou a esta flota, e a toda a galega, en relación ó resto da española (VILLARINO PÉREZ, 1995). Así, a flota ribeirense trasladou a súa actividade a caladoiros como o “Gran Sol” (dentro do ámbito da Unión Europea) ou ó canario-sahariano (pertencente a Marrocos). Toda esta modernización da flota supuxo un salientable esforzo económico, en ocasións con fortes endebedamentos dos armadores, ó que hai que sumar un incremento notable dos custos de explotación derivados do lonxe que se atopan os caladoiros e dos pagos por canon e licencia de pesca ós países que teñen en propiedade os mesmos (PÉREZ SÁNCHEZ, 1996).

De todos modos esta modernización non supuxo a desaparición da flota artesanal, que segue funcionando (nela traballan fundamentalmente os efectivos máis xoves e os máis vellos dentro da estrutura productiva, que en moitas ocasións son, respectivamente, os que aínda non se enrolaron na

pesca de altura e os que xa se xubilaron dela), e actúa como colchón de alivio económico en momentos de paro biolóxico nos caladoiros internacionais ou nas situacións de crise por problemas de renovación de acordos pesqueiros, momentos nos que os tripulantes de embarcacións de altura tamén soen faenar na flota artesanal.

	Nº BUQUES	TOTAL T.R.B	TOTAL C.V.	TRIPULANTES
RIBEIRA	519	13.061	50.926	1.777
A CORUÑA	195	26.893	90.191	1.700
VIGO	276	117.712	291.576	5.188
MARÍN	116	21.244	49.653	1.134
BURELA	140	10.949	39.406	1.131
MALPICA	150	6.890	25.840	622
A GARDA	215	6.621	29.359	934
GALICIA	8.811	254.279	895.748	28.014

CADRO 3.- Flota pesqueira en Galicia e nos seus principais portos en 1996.

Fonte: Galicia en cifras. Anuario 1997. IGE. Elaboración propia.

A flota pesqueira de Ribeira ten na actualidade censados 519 buques, o que supón o número máis alto dentro dos portos pesqueiros galegos (cadro 3). Este feito está en relación coa existencia dos dous tipos de pesca antes mencionados, pois a maioría destes barcos están adicados a labores artesanais. É por iso polo que posuíndo ese tan elevado número de embarcacións, as toneladas de rexistro bruto non deixan de ser modestas, pois a maioría delas teñen moi pequenas dimensións ou non pasan de ser simples botes. Sen embargo, a potencia das embarcacións sitúa ó porto en terceiro lugar entre os galegos, tralo de Vigo e A Coruña. Outra importante dimensión da flota vese no número de tripulantes, que emprega no caso de Ribeira a 1.777, situándoa no segundo lugar galego, só superada por Vigo.

	Tm.	VALOR *
RIBEIRA	28.365	4.118
A CORUÑA	54.367	18.995
VIGO	89.303	22.949
MARÍN-PONTEVEDRA	10.317	3.682
GALICIA	245.993	72.656

CADRO 4.- Pesca capturada en Galicia e nos seus catro portos pesqueiros principais en 1996.

* En millóns de pesetas

Fonte: Puertos del Estado. Anuario Estadístico, e IGE. Elaboración propia.

Se nos fixamos no valor económico que xera a pesca na súa primeira venda, en lonxa, Ribeira vese superada só por Vigo e A Coruña, portos de pesca de gran altura (cadro 4). Factura nada menos que máis de 4.000 millóns de pesetas anuais, que como xa dixemos, convérteno no primeiro porto de pesca de baixura de España. O valor económico que xera a pesca en lonxa é aínda maior para os armadores ribeirenses, posto que os palangreiros que faenan en augas do “Gran Sol” desembarcan o seu produto en moitas ocasións no porto de A Coruña, e os que faenan no banco canario-sahariano en portos do sur da Península.

Esta primeira venda do peixe, aínda producindo importantes beneficios, non é, nin moito menos, a que crea o maior volume económico para a vila. A transformación industrial e a distribución da mesma produce beneficios moito maiores e xera un volume de emprego directo moi considerable. No cadro 5 aproximámonos a esas actividades que teñen a súa orixe na pesca tras ser poxada na lonxa, e facémolo atendendo ás empresas que facturaron máis de 150 millóns de pesetas, que son 34 das 247 que aparecen no listado de actividades industriais da vila, é dicir, o 14 % das mesmas. Na táboa vemos como existen sete empresas adicadas ó subministro de buques ou á construción naval, trátase das empresas de fabricación de efectos navais e

pequenos estaleiros ocupados na reparación das embarcacións. As actividades de segunda venda do peixe e de distribución do mesmo ós mercados, xa sexa fresco, conxelado ou con algún tipo de transformación, emprega a preto de cincocentos traballadores agrupados en dezaioito empresas. A industria de transformación do peixe e mariscos, que engloba a empresas que van dende as conserveiras ás de conxelación industrial, pasando polas de pratos precociñados de peixe, é a que presenta as entidades empresariais de maior tamaño e volume de emprego, con 713 traballadores. Unha das empresas deste sector, FRINSA, tivo en 1996 unha facturación de máis de oito mil millóns de pesetas, é dicir, o dobre do valor da venda de todo o peixe capturado nese ano na lonxa de Ribeira, sendo, no seu ramo, unha das empresas punteiras e máis competitivas de Galicia, cunha importante penetración en mercados estranxeiros. Por último, a acuicultura, presenta unha soa empresa entre as de maior facturación, adicada ó engorde e venda de rodaballo, que conta cun cadro de persoal de trinta traballadores.

	Nº EMPRESAS	FACTURACIÓN *	EMPREGADOS
Subministros /C. Naval	7	150-400	85
Venda/Transporte	18	150-825	461
Industria Alimentaria	8	260-8.138	713
Acuicultura	1	500	30
TOTAL	34	150-8.138	1.289

CADRO 5.- Empresas non extractivas directamente relacionadas coa pesca con facturación superior a 150 millóns de pesetas en Ribeira en 1996.

* En millóns de pesetas

Fonte: *El Correo Gallego. 5000 Empresas gallegas y 250 del Norte de Portugal*. Nº 7, 1998.

Elaboración propia.

Todas estas empresas xurdiron inducidas pola actividade pesqueira, e, o que é máis importante para a vila e a súa comarca, foron creadas por

empresarios locais e na súa meirande parte con capital local. Estamos diante dunha vila que medrou economicamente aproveitando os recursos endóxenos, neste caso a explotación do mar, establecendo unha significativa rede de empresas medianas cunha progresiva competitividade nos mercados ós que accede, presentando en xeral uns crecentes beneficios dende comezos dos anos 1990, e demandando paulatinamente un maior volume de emprego conforme se van consolidando e abrindo novos mercados.

Non debemos esquecer tampouco, como xa mencionamos, o progresivo incremento das funcións terciarias da vila, que se sumaron ás actividades anteriormente descritas, favorecendo o florecemento económico e demográfico de Ribeira. Algúns indicadores que podemos mencionar para entender o incremento dos servizos son por exemplo as actividades mercantís, das que o concello conta con 527 comercios de venda polo miúdo e con 74 maioristas, ademais de 180 licencias de bares e restaurantes. Todos estes establecementos son frecuentados non só polos ribeirenses senón tamén por numerosos residentes da comarca do Barbanza.

Un indicador que nos fala da capacidade de consumo dos municipios é a *cota de mercado*, elaborada por “La Caixa”. Este índice obtense en función de seis variables: poboación, número de teléfonos, número de oficinas de entidades bancarias, número de automóbiles, número de camións e número de actividades comerciais polo miúdo, e indica a participación que corresponde a cada municipio sobre unha base nacional de 100.000 unidades. Ribeira posúe unha cota de mercado de 61, só superada na provincia de A Coruña polas tres cidades principais (cota de 618 en A Coruña, 250 en Santiago e 191 en Ferrol) e Carballo (índice 67).

	Nº ABSOLUTO	%
PRIMARIO	3.062	40,16
AGRICULTURA	245	3,21
PESCA	2817	36,95

	Nº ABSOLUTO	%
SECUNDARIO	1.681	22,05
INDUSTRIA	1.157	15,17
CONSTRUCCIÓN	524	6,88
SERVICIOS	2.881	37,79
SERVICIOS ÁS EMPRESAS	234	3,07
SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN	1.314	17,23
TRANSPORTE	503	6,60
COMERCIO	811	10,63
SERVICIOS SOCIAIS	731	9,59
MÉDICOS E SANITARIOS	125	1,64
EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN	307	4,03
ADMÓN. PÚBLICA E DEFENSA	299	3,92
SERVICIOS PERSOAIS	297	3,90
HOSTALERÍA/RESTAURACIÓN	297	3,90
OUTROS SERVICIOS	305	4
TOTAL	7624	100

CADRO 6.- Distribución sectorial da poboación activa no concello de Ribeira en 1996.I

Fonte: Padrón de Habitantes, IGE. Elaboración propia.

Se nos fixamos na distribución sectorial da poboación activa do concello de Ribeira (cadro 6) non facemos senón corroborar todo o dito ata o de agora. A pesca como actividade extractiva xera case o 37 % do emprego no municipio, practicamente o mesmo volume de traballo que o da totalidade dos servicios. Pola súa banda, as empresas transformadoras do peixe crean máis do 92 % do emprego industrial existente. Dentro dos servicios, os adicados ás empresas e os de distribución están tamén moi ligados a traballos relacionados coa explotación do mar. Podemos afirmar, consecuentemente, que en torno ó 60 % do emprego existente en Ribeira está vinculado á pesca, xa sexa directamente ou mediante empresas derivadas desa actividade.

O resto dos traballadores serven en boa medida a aqueles, xa que a construción (preto do 7 % do emprego) acada certo pulo como consecuencia da demanda de vivendas e naves industriais dunha poboación e industria que non deixa de medrar. E os servizos sociais e persoais existen porque o resto dos habitantes da vila e dos entornos próximos os solicitan.

3. CONCLUSIÓN.

Ó longo do presente traballo intentouse mostrar como a vila de Ribeira e o seu concello souberon crear unha economía baseada nas súas potencialidades endóxeas, neste caso ligadas ó mar. A modernización da flota permitiu ter unha pesqueiría semiindustrial, moi competitiva e rendible. Á súa vez esta fomentou a aparición dun pequeno pero florecente tecido industrial que transforma os produtos que a flota extrae do mar, e lle proporciona os subministrados que necesita para desenvolver a súa actividade. Todo este proceso de dinamismo económico foi creado con recursos locais, tanto de capital como humanos.

O perigo que ten a concentración dos esforzos productivos da vila nun só medio productivo como a pesca supón un franco de debilidade, pois o esgotamento ou redución das reservas biolóxicas mariñas é evidente, e os propietarios dos caladoiros internacionais, ós que necesariamente ten que acceder a flota ribeirense ante o esgotamento dos propios, son cada vez máis celosos desa posesión, con crecentes trabas para pescar neles (baste citar como exemplo a máis que probable non prorrogación do acordo de pesca co Reino Alauita que remata a finais do ano en curso e que incidirá moi negativamente en Ribeira).

Ante as nada prometedoras perspectivas de futuro que presenta a actividade pesqueira, Ribeira terá que esforzarse en diversificar a súa economía, e non necesariamente apartándose de actividades relacionadas co mar, pois a acuicultura, que agás no caso do cultivo do mexillón, aínda está nos seus albores, pode ser unha boa perspectiva para a vila. Outra actividade a poten-

ciar, aínda que xa supón un volume económico significativo, é o turismo, pois as potencialidades do concello son inmejorables neste sentido. Debe aproveitar tamén o seu crecemento morfolóxico e demográfico para acrecentar as súas funcións como cabeceira comarcal, atraendo cara si cada vez un maior número de actividades terciarias que dean cobertura a un máis amplo territorio.

BIBLIOGRAFÍA

ALDREY VÁZQUEZ, J.A.; LOIS GONZÁLEZ, R.C. e SOMOZA MEDINA, J. (1997): *As novas pautas da distribución da poboación en Galicia*. 32 páx. (en prensa).

ALONSO LOGROÑO, M^a. P. e LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1997): *Proceso de industrialización y organización del espacio en un territorio periférico: Galicia*. En, Boletín de la AGE, nº 24, páx. 147-168. Madrid.

BEIRAS TORRADO, X.M. (1972): *O atraso económico de Galicia*. Vigo.

BERTRAND, J. R. (1992): *A poboación de Galicia. Estudios xeográficos*. Santiago

BOHUIER, A. (1979): *La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interpretation d'un vieux complexe agraire*. La Roche-sur-Yon (Vendée).

COLINO SUEIRAS, X. e PÉREZ TOURIÑO, E. (1983): *Economía campesiña e capital. A evolución da agricultura galega. 1960-1980*. Vigo.

HERNÁNDEZ BORGE, J. (1990): *Tres millóns de galegos*. Santiago.

LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1993): *Problemas para a delimitación dos espazos urbanos e rurais*. En, Concepcións espaciais e estratexias territoriais na Historia de Galicia, páx. 201-221. Santiago.

LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1996): *As novas formas de urbanización*. En, A Guerra en Galicia. O Rural e o Urbano na Historia de Galicia, páx. 451-489. Santiago.

PAZO LABRADOR, A. e SANTOS SOLLA, X. M. (1995): *Poboación e Territorio. As parroquias galegas nos últimos cen anos*. Santiago.

PÉREZ SÁNCHEZ, J. A. (1996): *Las actividades agropecuarias y pesqueras en la Ría de Arousa. Dinámica e incidencia territorial*. Pontevedra.

PRECEDO LEDO, A. (1973): *Galicia: Red urbana y desarrollo regional*. En, Boletín de la Real Sociedad Geográfica. Tomo IX, páx. 162-219. Madrid.

PRECEDO LEDO, A. (1990): *A Coruña. Metrópoli regional*. A Coruña.

PRECEDO LEDO, A.; VILLARINO PÉREZ, M. e DOVAL ADÁN, A. (1995): *Galicia: una región emergente*. En, Cambio industrial y desarrollo regional en España, MÉNDEZ Y BOSQUE (Dir.). Páx. 95-111. Barcelona.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1995): *As cabeceiras comarcais no proceso de urbanización de Galicia*. En, A Pontenova, Revista de Investigación Xove, Nº 0, páx. 113-127. Pontevedra.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1997): *La urbanización del espacio rural en Galicia*. Barcelona.

ROMANÍ BARRIENTOS, R. G. (1995): *Vales do Tambre e Ulla*. En, Xeografía de Galicia. Tomo XIX, páx. 94-215. A Coruña.

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1988): *Xeografía Humana*. Vigo.

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1994): *A política territorial en Galicia: entre a expansión urbana e a percepción rural. O caso do espacio periurbano de Vigo*. En, Minius II-III, páx. 199-222. Ourense.

TORRES LUNA, M^a. P. de e LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1995): *Claves para la interpretación del mundo urbano gallego*. En, Anales de geografía de la Universidad Complutense, páx. 731-740. Madrid.

VILLARINO PÉREZ, M. (1995): *A potencia pesqueira*. En, Xeografía de Galicia. Tomo XVIII, páx. 433-445. A Coruña.

LA REORIENTACIÓN PRODUCTIVA EN EL SECTOR PESQUERO GALLEGO

José A. Pérez Sánchez

Universidade de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCIÓN.

La estructura y orientación productiva del sector pesquero gallego ha conocido en los últimos cuarenta años cambios significativos, a la par que el entorno socioeconómico español. Por un lado, las flotas industriales han alcanzado un fuerte crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, accediendo a territorios de pesca bajo jurisdicción económica internacional. Por otro lado, la producción acuícola en aguas interiores ha experimentado un fuerte impulso generando nuevas formas de explotación económica. Finalmente, se han creado modernas empresas de manipulación, tratamiento y transformación de nuevas materias primas de origen pesquero, dando lugar a un nuevo tejido industrial en el sector pesquero.

Desde el punto de vista espacial esta reorientación productiva de la actividad pesquera gallega no ha sido uniforme. El modo de producción industrial ha cobrado impulso en los grandes núcleos costeros de fuerte tradición pesquera (Vigo, Marín, A Coruña, Ribeira, Burela, Celeiro), donde se han instalado las empresas que forman parte de la cadena socioeconómica de apoyo o derivada de la forma de producción pesquera, en tanto que en los restantes enclaves pesqueros se mantiene el sector más artesanal de la flota, si bien en los puertos del interior y del fondo de las Rías Bajas el colectivo

marítimo-pesquero ha orientado su actividad económica a la explotación acuícola en parques flotantes de cultivo.

Para profundizar en las transformaciones señaladas tomaremos como ejemplo representativo un área geográfica singular, como es la **Ría de Arousa**, donde el grado de interrelación de la actividad pesquera extractiva con las otras ramas económicas dependientes de aquel sector eleva a más del 50 % el empleo vinculado al complejo pesquero.

2. EL SISTEMA PRODUCTIVO PESQUERO AROUSANO EN LOS AÑOS CINCUENTA.

El perfil estructural de las empresas pesqueras arousanas, tanto extractivas como de transformación y manipulación de los recursos marinos vivos, revela todavía a mediados de los años 50, un modo de producción artesanal. La baja rentabilidad económica que resulta de las explotaciones pesqueras favoreció la sangría migratoria de los brazos jóvenes y/o la alternancia del trabajo del mar y del campo, por parte de la unidad familiar, ante la ausencia de horizontes de actividad para la población. A este respecto la distribución sectorial de la población activa pone de manifiesto el carácter agrario de la economía arousana y, sin duda alguna, su bajo nivel de desarrollo.

El sector agropesquero absorbe en 1955 el 72 % de la población activa arousana, frente al 12,01 % de la industria. Por consiguiente las actividades de servicios no llegan a sobrepasar el 16 % de la población activa, lo que evidencia las carencias de infraestructura en esta área productiva en la ría de Arousa.

El sector pesquero extractivo lo conformaba entonces un elevado número de pequeñas embarcaciones de madera, inferiores a 10 TRB, propulsadas a vela y remo, que tienen en la unidad doméstica la base de la explotación y de la propiedad. Sus tripulantes se dedicaban a lo largo del año a los más diversos artes de pesca y marisqueo. La actividad económica de

estas embarcaciones (gamelas, dornas, lanchas y racús) aumentaba extraordinariamente durante la campaña marisquera.

Junto a este numeroso segmento de la flota arousana de bajo porte, muy extendido en los puertos y ensenadas de la Ría, existía un sector productivo de mayor arqueo y capacidad propulsora, polarizado en los puertos de O Grove y Ribeira, especialmente en este último. Se trata de un sector pesquero circunscrito a las flotas de arrastre de litoral y de cerco.

Más de las tres cuartas partes de la flota pesquera arousana se componía de embarcaciones construidas en madera del país, de pequeño arqueo, cuya fuerza motriz es el brazo del pescador-tripulante. Es obvio que tales embarcaciones ofrecen muy poca seguridad al pescador, al tiempo que limitan extraordinariamente sus salidas a la mar y su área de acción a las aguas interiores.

El sector de la flota mecanizada suponía tan solo el 16,37 % de las embarcaciones arousanas censadas pero representaba casi la mitad del arqueo de las mismas. Finalmente, las embarcaciones “a vapor” se reducen al 0,16 % de las registradas, si bien su tamaño medio -38,4 TRB/embarcación- otorga al patrón-armador una mayor autonomía en su radio de trabajo (Pérez Sánchez, 1996, 94).

Lo cierto es que el exiguo tamaño y la inexistencia de equipamiento técnico en las embarcaciones, la escasa cualificación profesional de los pescadores, reclutados a edades tempranas sin formación específica alguna, y las condiciones del medio en que se desenvuelve la actividad pesquera, constreñían el radio de acción de las flotas a un territorio de pesca muy próximo a la costa, lo que limitaba las posibilidades de captura de los pescadores y, por tanto, el rendimiento económico de las empresas.

Ante las estrecheces de los medios de producción y la incertidumbre del medio marino, la estrategia productiva de la empresa pesquera consistió en diversificar la actividad económica con el fin de mantener el pleno empleo y conseguir una mínima rentabilidad que asegurara la reproducción

de la unidad productiva. En el puerto de O Grove los pescadores compaginan las costeras del xeito, enmalle y nasas. En el de Rianxo, se alternaban los artes del xeito, marisqueo y arrastre. En el de Ribeira, el pescador se dedicaba al xeito, palangre de congrio, liña y marisqueo.

El predominio de la propiedad familiar en la estructura empresarial pesquera extractiva inducía a la unidad doméstica a adoptar flexibles y elásticas estrategias de pluriempleo, tanto dentro como fuera del sector. En el primer supuesto, el cabeza de familia se encargaba de organizar los procesos de trabajo que se llevan a cabo tanto en el mar como en tierra. Él y sus hijos varones se dedicaban a la actividad extractiva enrolándose a bordo de la unidad productiva, en tanto que la esposa y las hijas se ocupaban, en tierra, de determinadas labores inherentes a la explotación, como el despacho del buque, el arreglo de los aparejos y artes de pesca, la venta de las capturas, etc., participando unos y otros en la explotación del patrimonio familiar. En el segundo caso, el pescador optará por un pequeño trabajo de ajuste en el sector agrícola o de la construcción, empleándose la esposa y las hijas, como mano de obra no cualificada, en la rama industrial conservera.

El sector conservero es, sin duda alguna, en los años 60, la rama industrial más importante de las derivadas de la pesca en la ría de Arousa. No obstante, el carácter artesanal de la producción y de las instalaciones fabriles donde aquélla tiene lugar, y la dependencia del suministro de los recursos pesqueros objeto de transformación, sujeto a condicionantes derivados de la estructura productiva de las flotas pesqueras y del ecosistema marino, repercuten en el ritmo del proceso económico. De este modo se genera una infrautilización del equipo productivo y del empleo, lo que conlleva una evidente inseguridad en el afianzamiento de este tipo de empresas industriales. Esta situación se revelaba preocupante por cuanto esta rama industrial de la pesca tenía una gran capacidad de arrastre en la economía de los pueblos costeros y su expansión resultaba vital para absorber el exceso de la población inactiva del marco arouzano.

La sardina (*Sardina Pilchardus*) y otras especies azules constituían la principal materia prima en las factorías industriales conserveras, seguidas del bonito (*Thunus alalunga*), y determinados moluscos bivalvos, si bien éstos en ínfima proporción respecto a los cupleidos. La forma de aprovisionamiento del pescado a través del sistema de la venta “a flote” indujo al empresario de la transformación a disponer de una embarcación destinada a tal fin, tanto para su captura como para su compra.

Sin embargo, las oscilaciones en los desembarcos del pescado y las consiguientes fluctuaciones de las cotizaciones suponían una fuerte inestabilidad para la empresas pesqueras transformadoras, al no disponer entonces éstas de modernos sistemas de conservación industrial de frío que constituirían un factor regulador entre la producción y el consumo.

En la estructura interna del empleo industrial se advierte el fuerte predominio de los productores femeninos, si bien la proporción de empleo masculino ocupado en el mantenimiento de la infraestructura productiva y la administración es más estable y cualificado respecto al trabajo de las mujeres.

3. LA DINÁMICA DEL CAMBIO.

Las condiciones del entorno socio-económico donde se incardina la economía arousana y del que recibe los principales estímulos van a ser decisivas en la configuración del sistema productivo arousano a partir de los años 60. Por razones de espacio reduciremos el análisis, muy breve, a cuatro aspectos destacables que en mi opinión resultan decisivos para comprender los entresijos del cambio: la formación del capital, el desarrollo técnico, la fuerza de la demanda y la entrada de nuestro país en las comunidades europeas.

Como es sabido, la demanda de fuerza de trabajo en los centros industriales de Europa occidental y el ofrecimiento de unos sueldos relativamente altos impulsó importantes flujos migratorios desde las regiones periféricas del viejo continente cuyas economías agrarias de autoconsumo no asegura-

ban un nivel de vida satisfactorio a las unidades domésticas. A este fenómeno contribuyó, sin duda alguna, la recesión económica española, determinada por la Estabilización de 1959.

Las remesas monetarias de los emigrantes harán posible, conjuntamente con el apoyo económico del sector público y de las instituciones crediticias, la formación del capital necesario para acceder el trabajador a la propiedad, o bien para acometer éste los proyectos de modernización y/o especialización productiva de sus explotaciones.

Este proceso de renovación y modernización de las estructuras agrarias provocará importantes cambios, no sólo de orden socioeconómico sino también en la estructura demográfico-espacial de los asentamientos de población. Basta señalar que las entidades de población aousanas que han experimentado un crecimiento poblacional coinciden con aquellos enclaves costeros que sirven de base al sector más industrial de la flota o al segmento auxiliar de cultivos marinos. Por el contrario, los núcleos afectos a explotaciones artesanales de bajos rendimientos económicos conocen un claro retroceso demográfico-espacial.

Como hemos adelantado, la preponderancia de unidades productivas artesanales junto a la deficiente capacitación profesional de los pescadores condicionaban la autonomía del buque y, por consiguiente, sus resultados económicos. Sin embargo, el incremento de la demanda interna del consumo de pescado coincidiendo con el despegue económico español, llevó al productor a intensificar su actividad extractiva a través de la puesta en explotación de embarcaciones de mayor tamaño y grado de equipamiento, con la finalidad de alcanzar un radio de autonomía superior que le permitiese el acceso a caladeros de pesca más distantes del puerto-base.

La instalación de equipos de navegabilidad y la generalización de la propulsión Diesel, la incorporación del sistema de frío a bordo, el perfeccionamiento de las técnicas y equipos de pesca, unido a la autonomía en el desplazamiento y a la capacidad productiva de las nuevas unidades, de superior

arqueo y potencia motriz, llevaron a incrementar el esfuerzo pesquero permitiendo la explotación de recursos ícticos hasta hace poco inaccesibles. A este respecto se inicia la especialización pesquera de los puertos según el acceso de la flota a las zonas de pesca.

No obstante, el avance tecnológico de la flota pesquera arousana no resultó uniforme. El progreso técnico cobró mayor intensidad en los sectores pesqueros que se orientan a la explotación de los recursos vivos de la plataforma continental española, que ganan peso en el conjunto de la flota, respecto a las embarcaciones polivalentes de pequeño porte, cuya actividad extractiva se reduce a un área situada a pocas millas de la costa y a las aguas interiores. Es obvio que este desequilibrio técnico está condicionado por la capacidad productiva y financiera de cada uno de aquellos sectores pesqueros.

En el sector industrial conservero se hizo necesario acometer la modernización del equipo productivo con el fin de disociar la dependencia de la producción fabril de los suministros de determinadas especies pesqueras y de adaptar las líneas de producción a las nuevas materias primas de origen marino. Los progresos técnicos se han producido, fundamentalmente, en las distintas fases del proceso de fabricación. Por otra parte, la incorporación del sistema de frío industrial permitió romper la sujeción del proceso fabril a los ciclos biológicos del recurso renovable, en tanto que la creación de laboratorios de control de calidad de la producción y la instalación de plantas de reciclaje de subproductos se limitan todavía a las empresas más pujantes.

Como se ha dicho, el incremento de la demanda interna de bienes alimenticios pesqueros y la consiguiente elevación de las cotizaciones en las lonjas pesqueras contribuyó a estimular en el sector productivo el esfuerzo inversor favoreciendo su renovación y modernización.

El abastecimiento de las necesidades del mercado nacional surgió como una necesidad ante la expansión de la demanda. A este propósito la generalización del sistema de distribución de frío industrial y la mejora de la infraestructura viaria, conjuntamente con las campañas publicitarias de inci-

tación al consumo de pescado, planificadas por los poderes públicos, la impulsaron notablemente.

La creciente demanda de bienes pesqueros va a conllevar la mecanización del sector y por tanto, la sobreexplotación de los caladeros con el consiguiente peligro de agotamiento del “stock” biológico y, como se verá más adelante, la progresiva dependencia del pescador de caladeros bajo jurisdicción internacional, con los problemas que ello conlleva. Sin embargo, el esfuerzo inversor en la flota pesquera arousana no fue uniforme. Resultó más acusado en las flotas semiindustriales especializadas en las pesquerías de la plataforma continental respecto a la flota artesanal cuyos tripulantes compaginan la pesca y los artes de marisqueo.

Al igual que la pesca de especies finas también los productos marisqueros se revalorizaron hasta ser objeto de atención en ese nuevo modelo productivo. El resultado final fue la esquilmación de los bancos marisqueros y la paulatina degradación del recurso vivo al no estar sujeta la explotación a unas normas mínimas de ordenación productiva.

Por último, la integración española en el seno de las comunidades europeas supuso cambios importantes en la estructura organizativa y funcional de los sectores económicos arousanos que deben adaptarse a la normativa comunitaria. A este respecto es indudable que las organizaciones de base del sector pesquero (Cofradías de Pescadores y Cooperativas o Asociaciones de Armadores) deben asumir voluntariamente competencias en materia de conservación y gestión de recursos vivos, inspección, vigilancia, comercialización, etc., que han de quedar recogidas en sus estatutos, y acreditar a su vez una actividad económica mínima que las asimile a la figura comunitaria de las Organizaciones de Productores de la Pesca (OO.PP).

El proceso resultante de la adaptación de las formas de asociación pesqueras arousanas a la estructura organizativa comunitaria denota actualmente la constitución de cinco OO.PP., aun cuando la organización pesquera predominante en la ría arousana sigue siendo la Cofradía de Pescadores. A este res-

pecto no es difícil advertir que las OO.PP. aparecen en los núcleos pesqueros de nuestro litoral como entidades abstractas y carentes de base social, impulsadas desde los órganos de gobierno de las agrupaciones locales en base al objetivo de alcanzar las ayudas económicas y beneficios procedentes de la Administración pesquera. En este sentido resulta obvio que todavía queda mucho camino por recorrer para que nuestro sector pesquero adopte la filosofía de actuación de las Organizaciones de Productores europeas. Esto es, la planificación y el control de la organización en su conjunto (producción, comercialización, administración, finanzas...). (Pérez Sánchez, 1996, 265-266).

4. EL CRECIMIENTO DE LA FLOTA INDUSTRIAL.

Coincidiendo con una serie de factores inherentes al entorno socio-económico español, ya señalados, la flota pesquera arousana experimentó a partir de los años 60 un notable crecimiento que, como hemos adelantado, no ha sido uniforme ni a escala espacial ni a nivel de los sectores productivos que la componen.

A pesar de la relevancia social del sector artesanal de la flota, muy extendido por los puertos de la Ría de Arousa, la expansión cuantitativa y cualitativa de las embarcaciones resultó significativa en las flotas de arrastre de litoral y palangre de fondo, orientadas a la explotación económica de los recursos vivos de la plataforma continental. Flotas que tienen a Aguiño, y sobre todo, a Ribeira, como puertos-base.

Los patrones de estas flotas pesqueras, espoleados por la demanda interna de pescado y el incremento de las cotizaciones, y contando con ayudas institucionales y créditos bancarios, armaron a través de sociedades de tipo familiar, embarcaciones de mayor arqueado y nivel de dotación técnica, con la finalidad de acceder a nuevos territorios de pesca e incrementar los rendimientos del sector.

Buena prueba de este cambio en la composición interna de la flota es que, en 1986, la proporción de la flota arousana que sobrepasaba las 50 tone-

ladas alcanzaba el 6 % de las embarcaciones censadas y el 45,39 % del arqueo total, cuando seis años antes los porcentajes se reducían al 3,77 % y 32,22 % respectivamente.

El redimensionamiento de la flota pesquera y las mejoras técnicas instaladas a bordo de las embarcaciones (equipos de pesca, de navegación, de locación y conservación del pescado), a la vez que reflejan una creciente dependencia del pescador respecto a las industrias naval y de equipamiento, van a acarrear, por un lado, un cambio sustancial en la estructura organizativa y funcional de las empresas especializadas en un proceso productivo específico. Las mejoras en infraestructura de producción y las exigencias de una tripulación más numerosa y cualificada en la pesquería hacían necesario disponer de cierto capital para afrontar una inversión de mayor cuantía económica. Por ello es frecuente la asociación de varios técnicos, que disponen de capital generado en la pesquería por su especial cualificación profesional, y que a menudo están unidos por vínculos de parentesco o vecindad, para acometer tal inversión.

En este tipo de empresa pesquera existe una clara diversificación de funciones entre los copropietarios. Unos se ocupan de la actividad extractiva enrolándose a bordo de la embarcación para desempeñar un cargo de responsabilidad técnica (patrón de pesca o de costa, motorista, engrasador), en tanto que el pescador de mayor edad se hace cargo de ciertos trámites burocráticos en tierra. Sin embargo, la comercialización de las capturas la realizan las asociaciones de base del sector donde aquéllos están insertados (Cooperativas de Armadores).

Por otro lado, una intensificación del esfuerzo de pesca hasta desembocar en una sobreexplotación de los caladeros, y un deterioro paulatino del “stock” biológico con la consiguiente caída en los rendimientos técnicos de las embarcaciones y en las rentas de los pescadores. Este hecho impulsó a la Administración pesquera a tomar medidas urgentes de regulación con objeto de mantener la actividad de esta rama productiva y salvaguardar el empleo.

La acción gubernamental de ajuste del esfuerzo y capacidad de pesca a los recursos vivos existentes con objeto de obtener una producción estable y un rendimiento creciente de las flotas consistió, de un lado, en reglamentar las pesquerías a fin de regular el acceso de la flota a los recursos, e instaurar un sistema de licencias de pesca que racionalice la intensidad de la explotación, a la vez que se revisaban los tamaños y cuotas de captura, y se incrementaba la inspección pesquera. A este respecto la regulación del sector a través de la contingentación de caladeros supuso, sin duda, un freno a su expansión. A este propósito la exigencia previa de desguace para acometer una nueva construcción encareció económicamente la renovación del sector (Pérez Sánchez, 1997, 766).

De otro lado, en fomentar, por campañas y modalidades de pesca, los planes de paralización temporal y definitiva de la flota, programados por las asociaciones del sector en sintonía con la política pesquera comunitaria, con la consiguiente precariedad del empleo en el sector. Otro ámbito de actuación donde incidió la política estructural orientada al sector extractivo fue, como se señalará, la renovación, reestructuración y modernización de la flota.

Por otra parte, los bajos rendimientos técnicos del sector más industrial de la flota por sobreexplotación del caladero, junto al descenso y/o inestabilidad de los precios de algunas especies en el mercado, incitaron a las empresas especializadas en un determinado proceso productivo, o en la captura de una determinada especie, a adoptar estrategias productivas de diversa naturaleza encaminadas a mantener la flota y el empleo enrolado a bordo.

Una de estas estrategias consistió en reorientar la actividad económica simultaneando las tripulaciones el empleo de artes de pesca y marisqueo, lo que conlleva ciertas modificaciones en la infraestructura productiva pesquera. A este propósito las fluctuaciones de los desembarcos de sardina y la caída de los precios de este cupleido han llevado al pescador de Aguiño a compaginar, de forma temporal, la pesquería de especies pelágicas costeras con la explotación de las demersales, y al de Cambados a conjugar el arte del

cercos, con el marisqueo y los cultivos marinos. El armador de la flota de arrastre de Ribeira no dejó de recurrir a esta estrategia diversificadora de la actividad pesquera al alternar las costeras estivales del bonito, con la explotación invernal del arrastre de litoral.

Otra estrategia económica del sector fue dirigir su actividad productiva a caladeros sujetos a jurisdicción internacional con el coste socio-económico que ello conlleva. Este es el caso de la flota palangrera arousana con base en Ribeira que trabaja en los caladeros del “Grand Sole” y /o en los de soberanía marroquí, predominantemente a la captura de la merluza (*Merluccius merluccius*), especie pesquera de fuerte demanda en el mercado interno español.

Dado el peso del sector palangrero que opera en el caladero canario-sahariano en la economía local de Ribeira, tanto en términos de empleo como de renta familiar, es por lo que preocupa a los agentes sociales y económicos de la localidad, así como a los poderes públicos gallegos, las condiciones de acceso a este caladero que establezca el Reino de Marruecos en un futuro acuerdo pesquero entre la Unión Europea y Marruecos, constituyendo la renovación del actual acuerdo, si es que éste se produce, un factor de incertidumbre y preocupación para este subsector de la flota industrial (Pérez Sánchez, 1998, 385).

5. LA EXPANSIÓN DE LOS CULTIVOS MARINOS.

La fuerte expansión que conocieron los cultivos marinos en Galicia, y en la ría de Arousa, en particular, donde se concentra actualmente el 90 % de las unidades de producción acuícola del mejillón, provocaron importantes cambios en la economía local de los enclaves portuarios del interior y del fondo de la Ría, tradicionalmente vinculados a un modo de producción pesquero artesanal.

La base económica de estos pueblos alejados de la costa residía desde antaño en la explotación de la sardina y especies afines, que capturaban

pequeñas empresas artesanales de tipo familiar en aguas interiores de la Ría, para destinarla a la industria local u comarcal. El sector conservero en los años 50 dependía de las condiciones de suministro de este cupleido, tanto en cantidad como en precio. Por ello las fluctuaciones de las capturas y las oscilaciones de las cotizaciones suponían un fuerte handicap para la industria toda vez que ésta carecía, como ya se apuntará, de moderna infraestructura de frío industrial que hubiera permitido asegurar regularmente los suministros de esta materia prima marina.

El mejillón representó para el sector conservero gallego en los años 60 la posibilidad de ampliar y diversificar el ciclo productivo fabril excesivamente dependiente hasta entonces de la sardina y especies azules. La actividad en las factorías conserveras, donde predominaba el empleo femenino local, se extendía de abril a octubre coincidiendo con la costera estival de la sardina, y se prolongaba uno o dos meses más trabajando determinados moluscos bivalvos (almeja) si la cosecha marisquera resultaba favorable. En este sentido la aparición del mejillón supuso para el sector de la transformación un nuevo producto susceptible de elaboración, que minimizaba los problemas de desabastecimiento de los cupleidos.

La demanda industrial estimuló en las economías locales la puesta en explotación de unidades de cultivo flotantes que ofrecían una estructura muy diferente a la de los primitivos parques emplazados en ensenadas y, en general, en áreas de poco fondo. Poco a poco los “barcos-vivero” dieron paso a los primeros flotadores creados expresamente para las mejilloneras, consistentes en paralelepípedos de madera que se cementaban para lograr su estanqueidad.

Los empresarios de la transformación conjuntamente con los compradores de pescado y mariscos toman la iniciativa en el cultivo, sobre todo estos últimos que afianzan de este modo su posición como suministradores de materia prima a la industria. Posteriormente se irán incorporando a la explotación acuícola tanto marineros como campesinos de la localidad, en base al capital generado en distintas formas de emigración.

La composición interna y la organización del trabajo en los parques de cultivo guarda relación con la capacidad financiera del explotador del vivero. El empresario industrial utiliza mano de obra asalariada masculina para trabajar en el buque auxiliar de cultivo. En el otro extremo la base de la propiedad y de la explotación reside en la unidad familiar.

Por otra parte, la intensificación de la demanda interna del consumo de alimentos de origen marino coincidiendo con el nuevo modelo económico español, acrecentaron el número y la superficie de cultivo de este molusco (Pérez Sánchez, 1996, 310-311). El productor, estimulado por la demanda del consumo en fresco y el auge y/o sostenimiento de los precios, amplió y modernizó el equipo productivo, aumentando la producción acuícola hasta el punto de crear problemas medioambientales en el ecosistema marino como resultado de la sobrecarga de las unidades de cultivo y de la sedimentación orgánica de los fondos marinos, que conllevan un empobrecimiento productivo del medio que sirve de soporte a la explotación.

La modernización del sistema de flotación del parque, en el que se fue imponiendo el poliéster y la fibra de vidrio sobre los cajones de madera y de hierro, permitió al productor liberarse de las estrecheces del marco físico y fondear los viveros en zonas más productivas y por tanto, incrementar la superficie de cultivo que pasa de los 176 metros cuadrados del vivero originario al actual de 500/600 metros cuadrados, lo que acrecentó la producción acuícola.

La mejora técnica se hizo sentir, asimismo, en la flota auxiliar que sirve de apoyo al cultivo, que experimentó un crecimiento cuantitativo del 69 % en el período 1980-86. La primitiva gamela que llevaba instalado un motor fuera-borda es sustituida por una embarcación, primero de madera y después de poliéster, de mayor arqueo y potencia propulsora. La incorporación de técnicas de procesado que facilitan las operaciones de desdoble, encordado y desgrane del marisco en el propio buque contribuyen finalmente al despegue del sector. En definitiva, la renovación y modernización de la flota auxiliar mejorera es fiel reflejo del nivel de desarrollo económico del sector productor.

6. LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DE LA RAMA INDUSTRIAL PESQUERA.

En la estructura interna del sector arousano transformador de la pesca es visible el dualismo existente entre unas ramas de actividades productivas de tipo industrial, que dependen del abastecimiento de medios de producción externos, y aquellas otras tradicionales o vinculadas a procesos de trabajo artesanal. Mientras las primeras, intensivas en capital, están insertas en el entorno económico, principal suministrador de “inputs” industriales, al que orientan su producción, las segundas, desligadas del mercado, se mantienen difícilmente en base al bajo coste de los factores de producción, particularmente del empleo.

En la rama conservera la ampliación de la capacidad frigorífica, la diversificación de los “inputs” industriales, el desarrollo tecnológico, etc. van a derivar en un nuevo modelo de explotación. Por un lado, las instalaciones auxiliares de frío en los centros de producción permiten estabilizar el volumen y la cotización de los recursos pesqueros conformando un modo de producción continuo con la consiguiente repercusión en el empleo y la rentabilidad empresarial. Por otro lado, la manipulación de nuevas materias primas en las factorías conserveras ha contribuido a diversificar la producción y la apertura de nuevos mercados de consumo. En términos generales el mejillón y los túnidos han ganado protagonismo a la sardina y especies afines en las preparaciones industriales hasta el punto que determinadas empresas del ramo han especializado sus centros productivos en la elaboración de estos recursos ícticos.

No obstante, la paulatina reducción de las especies pesqueras y marisqueras por sobreexplotación del recurso vivo ha provocado -como ya se ha dicho en otro lugar- el alza de las cotizaciones en lonja. Si a ello añadimos la pérdida de calidad del marisco, por las condiciones de explotación, se comprende la necesidad del empresario de recurrir a la importación de la materia prima industrial en detrimento de la producción autóctona, lo que ha

sumido al sector de la transformación de la pesca en una dependencia creciente de los aprovisionamientos pesqueros del exterior.

Finalmente la introducción de mejoras técnicas en el proceso de producción permitió mejorar el nivel de productividad empresarial, alcanzar un mayor ahorro energético y lograr un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Este proceso de renovación y modernización del aparato productivo en las unidades de explotación está condicionado por la disponibilidad financiera de las empresas. Es obvio que sólo aquellas que disponen de mayor capitalización para asumir el coste empresarial que supone la instalación y/o ampliación de la infraestructura productiva, tanto en instalaciones y equipos como en la flota suministradora del recurso vivo, han incorporado nuevas tecnologías de producción asumiendo modernas técnicas comerciales y de gestión, en tanto que las restantes, obsoletas y de muy bajo índice de capitalización, conforman un modelo de producción artesanal de dudosa rentabilidad económica e incapaz de competir en el mercado en buenas condiciones.

Por otra parte, la intensificación de la explotación del mejillón en los parques flotantes de cultivo, además de contribuir a diversificar la gama de productos susceptibles de transformación, potenció nuevas ramas de producción industrial. A este propósito el sector de la depuración se configura como el eslabón necesario entre el productor y el consumidor de moluscos en fresco. Sobre esta rama económica pesan las condiciones de la explotación marisquera y del ecosistema marino, que comprometen el abastecimiento regular de la materia prima a las factorías, paralizando el proceso de producción lo que conlleva la infrautilización de la capacidad productiva y del empleo en las unidades productivas. De acuerdo con lo anterior resulta obvio que el despegue del sector industrial de la depuración, fuertemente condicionado por el sector cultivador, dependerá de la modernización de éste.

Otra rama industrial estrechamente asociada a la demanda del mejillón es la de los cocederos de moluscos. En las modernas factorías, muy extendi-

das en los puertos de producción de aquella materia prima, se lleva a cabo la cocción, la congelación y el envasado del molusco con destino al mercado interior español.

En los últimos decenios estas instalaciones fabriles están actuando como intermediarios entre los sectores productivos acuícola y transformador, abasteciendo las necesidades de materia prima de este último, con un producto que llega a las factorías conserveras ya cocido, desconchado y seleccionado por tamaños y calidades. En este sentido es obvio que esta moderna rama industrial de manipulación y tratamiento del mejillón es de suma importancia para la industria conservera por cuanto contribuye a que ésta minimice sus costes de explotación en el ciclo productivo.

Por último, las condiciones de vida inherentes a los procesos de industrialización y urbanización de la población española han generado en los últimos años una determinada demanda de bienes alimenticios, a los que tratan de dar respuesta las industrias derivadas de la pesca creando nuevas líneas de producción industrial. Entre estas elaboraciones, que llevan a cabo tanto empresas conserveras como las vinculadas a la explotación de frío industrial, se cuentan los platos precocinados confeccionados en base a la utilización de materias primas procedentes de los desembarcos industriales de “onda larga”.

7. CONCLUSIONES.

Se investiga un fenómeno general mediante un análisis específico centrado en un área geográfica -la ría de Arousa- altamente dependiente del sector productivo pesquero. En la dinámica evolutiva de este sector económico se constata la interdependencia del entorno socioeconómico español. No obstante, el futuro del mismo abre importantes interrogantes. Por un lado, el mantenimiento de la actividad y empleo de la flota palangrera que faena en el caladero canario-sahariano es altamente dependiente de la renovación del acuerdo pesquero UE- Reino de Marruecos. Por otro, la expansión de los cultivos marinos ha contribuido a la degradación del ecosistema marino sopor-

te de la explotación provocando un deterioro en la calidad y el tamaño de la producción que se ofrece al mercado. Finalmente, las nuevas ramas de transformación de la pesca son cada vez más dependientes de los aprovisionamientos procedentes de la flota que opera en aguas bajo jurisdicción económica internacional.

8. BIBLIOGRAFÍA

PÉREZ SÁNCHEZ, JOSÉ ANTONIO (1996): *Las actividades agropecuarias y pesqueras en la ría de Arousa (Galicia)*. Dinámica e incidencia territorial, Pontevedra, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Pontevedra.

PÉREZ SÁNCHEZ, JOSÉ ANTONIO (1997): *La industrialización de la pesca en Galicia. La flota de arrastre de litoral*, Actas del XV Congreso de Geógrafos Españoles "Dinámica litoral-interior", pp. 761-770, AGE, Universidad de Santiago de Compostela.

PÉREZ SÁNCHEZ, JOSÉ ANTONIO (1998): *La dependencia de la flota palangrera gallega del caladero canario-sahariano*, Actas del IX Coloquio de Geografía Rural, pp.363-372, AGE, Universidad del País Vasco, Vitoria-Gazteiz.

EL DESARROLLO RURAL EN EL MARCO DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II EN GALICIA.

Severino Álvarez Monteserín
Geógrafo

INTRODUCCIÓN.

Los problemas por los que atraviesan hoy en día las zonas rurales obligan a las distintas administraciones a adoptar medidas correctoras. En el contexto de la Unión Europea y de la integración económica, los desequilibrios territoriales existentes cobran especial relevancia, de cara a conseguir una verdadera integración.

Las áreas rurales presentan unas características generales bastante homogéneas; se trata de espacios alejados de los grandes centros económicos, regresivos desde el punto de vista demográfico, con un elevado índice de envejecimiento poblacional, un alto nivel de población ocupada en el sector primario y con un bajo nivel de formación y cualificación.

La Unión Europea, a través de los fondos estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE) intenta minimizar los desequilibrios territoriales existentes, prestando especial atención a aquellas regiones más desfavorecidas, regiones del Objetivo nº 1 (aquellas cuyo PIB per capita es inferior

Agradecimientos: Quiero mostrar mi agradecimiento, por toda la información que amablemente me aportaron, a las personas que trabajan en el Servicio de Infraestructuras de la Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural. Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria. Xunta de Galicia

al 75% de la media comunitaria). Con la aprobación en 1989 del Acta Única se introdujo en el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas el título V sobre Cohesión Económica y Social. Estableciéndose los principios básicos de la política regional; que en su artículo 130 A dice: *“A fin de promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”*.

La iniciativa comunitaria LEADER (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural), supone la puesta en marcha de programas de desarrollo rural, cuya filosofía se puede resumir diciendo, que lo que se pretende es un modelo de desarrollo rural sostenible, desde un enfoque local, basado en el aprovechamiento de los recursos endógenos, donde la población local debe convertirse en el actor principal de su propio desarrollo.

El programa Leader I se pone en marcha el 1 de enero de 1992, funcionando en España 52 Grupos de Acción Local (GAL), de los cuales 4 en Galicia: Portodemouros (A Coruña), Os Ancares (Lugo), Portas Abertas (Ourense) y Baixo Miño (Pontevedra).

Tras esta primera experiencia la Comisión de las Comunidades Europeas aprueba en reunión del 15 de junio de 1994 una iniciativa de desarrollo rural denominada Leader II a ejecutar entre 1994-1999. En esta ocasión se crean en el conjunto del estado español un total de 132 Grupos de Acción Local, de los cuales 13 corresponden a Galicia: Portodemouros, Neria en la provincia de A Coruña; Os Ancares, Ribeira Sacra Lucense, Rio Lor, A Fonsagrada y Terra Cha en Lugo; Conso-Frieiras, Val do Miño, Val do Limia, País do Bibei-Ribeira Sacra do Sil y Monterrei en Ourense y Paradanta en la provincia de Pontevedra.

Estos 13 programas de desarrollo rural cuentan con un presupuesto superior a los 20.500 millones de pesetas y beneficiaran directamente a 108 municipios de las cuatro provincias gallegas.

Grupos de Acción Local Leader II y municipios que engloban.

A CORUÑA

Asociación Grupo Local de Desarrollo Rural PORTODEMOUROS

Vilasantar, Sobrado, Boimorto, Toques, Melide, Arzúa, Santiso, O Pino, Touro (A Coruña); A Golada, Vila de Cruces (Pontevedra)

Asociación NERIA

Cabana, Camariñas, Carnota, Cee; Corcubión; Dumbria, Fisterra, Laxe, Mazaricos, Muxía, Vimianzo, Zas

LUGO

Asociación Grupo de Desarrollo Local OS ANCARES

Navia de Suarna, Becerréa; Cervantes, As Nogais, Pedrafita do Cebreiro

Asociación Grupo Local de Desarrollo Rural RIBEIRA SACRA LUCENSE

Carballedo, Chantada, Pantón, Monforte de Lemos, O Saviñao, Paradela, Portomarín, Sober, Taboada

Asociación Grupo Local de Desarrollo Rural RIO LOR

Folgoso de Caurel, Bóveda, Pobra de Brollón, Quiroga, Ribas de Sil, Samos, O Incio

Fundación para el Desarrollo de la Comarca de A FONSAGRADA

A Fonsagrada, Baleira, Nogueira de Muñiz

Fundación para el Desarrollo de la Comarca de TERRA CHA

Abadín Begonte, Castro de Rei, Cospeito, Guitiriz, Pastoriza, Villalba, Xermade

OURENSE

Asoc. Centro de Iniciativas para el Desarrollo de la Comarca CONSO-FRIEIRAS

A Gudiña, A Mezquita, Ríos, Vilariño de Conso

Asoc. Centro de Iniciativas para el Desarrollo Local do VAL DO MIÑO (CEIVAM)

Arnoia, Castrelo de Miño, Cortegada

Asociación para el Desarrollo Integral del VAL DO LIMIA

Baltar, Bande, Os Blancos, A Bola, Calvos de Randín, Celanova, Entrimo, Lobeira, Padrenda, A Porqueira, Quintela de Leirao, Rairiz de Veiga, Sandiás, Sarreaus, Vereá, Xinzo de Limia

Asociación para el Desarrollo del PAIS DO BIBEI-RIBEIRA SACRA DO SIL

A Veiga, O Bolo, Viana do Bolo, Larouco, Manzaneda, Pobra de Trives, Chandreda de Queixa, Río, Castro Caldelas, A Teixeira, Montederramo, Parada do Sil, Xunqueira de Espadañedo, Maceda, Baños de Molgas, Esgos, Nogueira de Ramuín, Pereiro de Aguiar

Asoc. Grupo de Acción Local de Desarrollo Integral de la Comarca de MONTERREI

Castrelo de Val, Cualedro, Laza, Monterrei, Oimbra, Verín, Vilardevós

PONTEVEDRA

Mancomunidad PARADANTA

Arbo, A Cañiza, Crecente, As Neves, Covelo

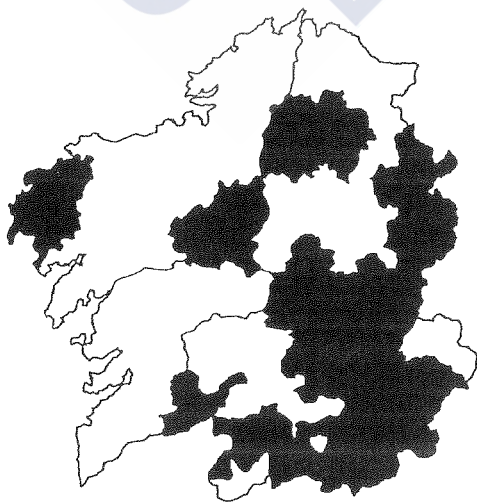
Fuente: Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA LEADER II EN GALICIA.

Una vez que la Comisión de las Comunidades Europeas aprueba el programa Leader II, se establece un plazo para la presentación de proyectos de desarrollo rural, y en base a los proyectos presentados por los distintos grupos la Consellería de Agricultura, Gandería e Montes elabora el ***Programa Regional de Galicia LEADER II***, recogiendo las propuestas de los distintos grupos y a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se presenta a la Comisión de las Comunidades Europeas el Programa Regional de Galicia, resultando aprobado el 27 de julio de 1995.

La iniciativa comunitaria Leader II, como hemos dicho anteriormente beneficia a 108 municipios, con una superficie de aproximadamente 12.705 Km², con una población de 428.386 habitantes y una densidad de 33'8 hab/Km². De los 13 programas de desarrollo rural que se están aplicando en Galicia, 10 se están ejecutando en las dos provincias interiores, Lugo y Ourense, englobando en dichos programas a 80 municipios de las dos provincias.

Ambito territorial de aplicación del Leader II en Galicia.

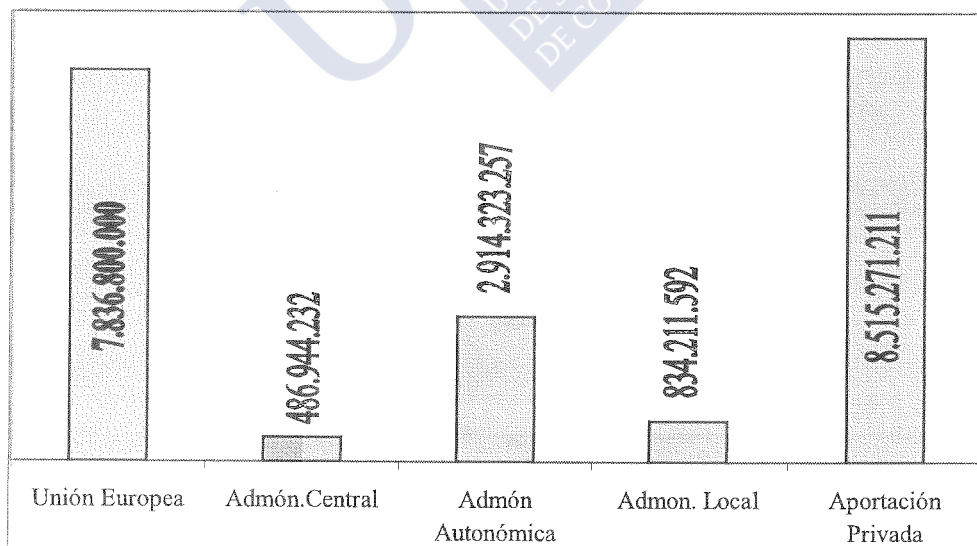


Fuente: Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria. Xunta de Galicia y elaboración propia.

Como se puede apreciar en el mapa y como hemos dicho anteriormente la inmensa mayoría del territorio en el que se están ejecutando estos programas de desarrollo rural se corresponde con las áreas interiores y de montaña de Galicia, áreas que atraviesan por importantes problemas de aislamiento económico, pérdidas demográficas, envejecimiento de la población, dispersión demográfica...

El programa de desarrollo rural Leader II en Galicia, tiene prevista una inversión superior a los 20.500 millones de pesetas, de los cuales, como es lógico la mayor parte irán destinados a la Innovación Rural (medida B). Estos más de 20.500 millones de pesetas están financiados conjuntamente por las distintas administraciones públicas (Unión Europea, Admón. Central, Admón. Autonómica, Admón. Local) y por las aportaciones procedentes del sector privado.

Financiación del programa Leader II en Galicia
(millones de pesetas)



Fuente: Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria y elaboración propia.

El 80% de los fondos provienen de las aportaciones del sector privado y de los tres Fondos Estructurales de la Unión Europea, representando el 42% y el 38% respectivamente. La Xunta de Galicia financia el programa Leader II con casi 3 mil millones de pesetas (14% del total), siendo las administraciones local y central las que menos aportan, concretamente un 4% y un 2% respectivamente.

Los más de 20.500 millones de pesetas del programa Leader II en Galicia, se distribuyen atendiendo a cuatro medidas, de las cuales la más significativa es la de Innovación Rural (medida B), para la cual está prevista una inversión ligeramente superior a los 20.200 millones de pesetas, lo cual representa entorno al 98'1% del conjunto del programa Leader II.

Distribución de las inversiones por medidas. Leader II en Galicia.

(millones de pesetas)

Medida A	Adquisición de Capacidades	76.800.000
Medida B	Innovación Rural	20.208.350.292

B1	Apoyo técnico al desarrollo rural	1.689.821.020
B2	Formación profesional y ayudas a la contratación	1.668.035.690
B3	Turismo rural	6.417.257.587
B4	Pequeñas empresas de artesanía y servicios	4.397.509.205
B5	Valorización y comercial. de la produc. agraria	3.372.531.520
B6	Conserv. y mejora del medio ambiente y del entorno	2.663.195.270

Medida C	Cooperación Transnacional	168.000.000
Medida D	Evaluación y Seguimiento	134.000.000
Total inversión Programa LEADER II en Galicia		20.587.550.292

Fuente: Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria. Xunta de Galicia y elaboración propia.

El programa de Innovación Rural (medida B), se estructura en seis líneas básicas de actuación y que son:

- Apoyo técnico al desarrollo rural
- Formación profesional y ayudas a la contratación
- Turismo rural
- Pequeñas empresas de artesanía y servicios
- Valorización y comercialización de la producción agraria, silvícola y pesquera local
- Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno

La inversión prevista en acciones relativas al turismo rural suponen más de 6.500 millones de pesetas, aproximadamente el 32% del montante total del programa de innovación rural. Los distintos programas prestan especial atención al turismo rural, calificándolo de motor de desarrollo; en este sentido entendemos que en los últimos años el turismo rural adquiere una importancia creciente, diversificando la economía del mundo rural y complementando las rentas de la población local.

A través de esta medida se ha logrado la rehabilitación de viviendas tradicionales rurales, lo cual permite que muchas comarcas gallegas tengan hoy en día una oferta estructurada de alojamientos de turismo rural, a la vez que se consigue revalorizar y preservar el patrimonio arquitectónico.

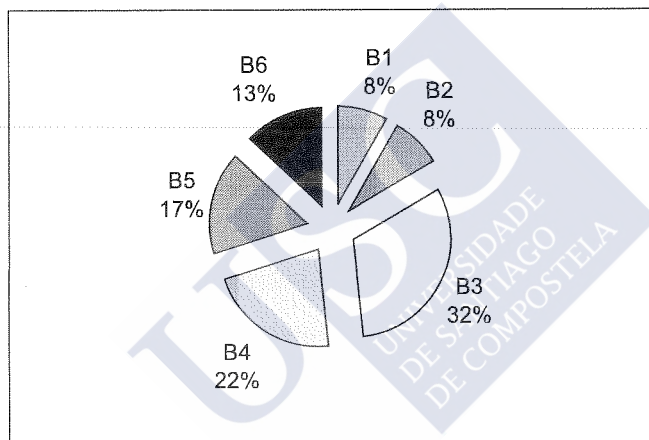
Otras acciones emprendidas para potenciar el turismo rural tienen que ver con la organización de rutas, señalización de recursos (miradores, yacimientos arqueológicos...) material publicitario, asistencia a ferias...

Al apoyo de pequeñas empresas de artesanía y de servicios se destinan cerca de 4.400 millones de pesetas (22% del presupuesto relativo a la medida B), y básicamente lo que se pretende es promover la instalación de nuevas empresas que ayuden a diversificar la producción local. En esta línea entendemos que resulta fundamental la creación de empleos en el medio

rural, seguros de que es la única manera de fijar a la población local y de manera especial al grupo de población joven.

La valorización de la producción agraria local, absorbe el 17% de la inversión relativa a la medida B, a través de estas iniciativas se pretende potenciar el aprovechamiento de las potencialidades agrícolas de cada comarca, llevando a cabo experiencias productivas innovadoras, que permitan dar respuesta a la realidad de un mercado cambiante.

Innovación Rural. Distribución de los fondos por acciones. Leader II.



Fuente: Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria. Xunta de Galicia y elaboración propia.

En este sentido entendemos que se debe apostar por la promoción de los “*productos de calidad*” locales, formando y orientando a la población campesina, a la vez que se debe fomentar el asociacionismo y el cooperativismo.

A través del programa Leader II se destinan en Galicia algo más de 2.600 millones de pesetas, a iniciativas que tienen que ver con la conservación y la mejora del medio ambiente y del entorno. Se hace por tanto necesario compatibilizar naturaleza y tradición con desarrollo; en primer lugar por consideraciones de orden ecológico y medioambiental y por que sin duda

el deterioro y la degradación del medio ambiente, impediría la potenciación de aquellas actividades que tienen en la naturaleza su principal patrimonio potencial, como es el caso del turismo rural.

Dentro del programa de innovación rural (medida B), nos encontramos con una submedida, que hace referencia a la formación profesional y a la que se destina el 8% del presupuesto relativo a innovación rural. Se pretende formar y cualificar a la población local, conscientes de que la sociedad en la que vivimos hoy en día, demanda personas cualificadas en todas las áreas de actividad. En este sentido creemos necesario redoblar esfuerzos en materia de formación, pues como señala Andrés Precado *“ el bajo nivel cultural es, por tanto, el principal factor desequilibrador de las áreas rurales. De sobra es sabido que este déficit condiciona el desarrollo cualitativo que la sociedad actual requiere.”*

Por tanto entendemos que la cualificación de los recursos humanos resulta fundamental de cara a lograr un desarrollo verdaderamente sostenible; pues habrá un día en el que los recursos económicos dejen de llegar y los técnicos que trabajan en las áreas rurales tengan que marcharse. El desarrollo ha de ser sostenible desde el propio medio rural y por los habitantes del medio rural.

Por último hacer referencia a la medida relativa al apoyo técnico al desarrollo rural, a la que se destinan cerca de 1.700 millones de pesetas (8% del presupuesto del programa de innovación rural). Esta medida contempla la asistencia técnica a los proyectos, la elaboración de estudios... y lo que a buen seguro resulta más difícil, pero que a su vez resulta más importante de cara a conseguir que el programa de desarrollo logre unos resultados satisfactorios, y que es la implicación de la población local en dichos programas de desarrollo. La necesidad de sensibilizar a la población local, pues tal y como afirma Franz Fischler, *“para cambiar las cosas es preciso la participación activa de la población que habita en las áreas rurales”*.

CONCLUSIONES.

En el Libro Verde sobre *“El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales”*, que fue publicado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1993 se plasmaban cuáles deberían de ser las prioridades de las iniciativas comunitarias para el periodo 1994-1999. Entre las prioridades propuestas se hacía referencia al desarrollo rural.

En esta línea se enmarca la iniciativa comunitaria Leader II, aprovechando la experiencia obtenida con el Leader I pretendía fomentar las actividades innovadoras, llevadas a cabo por los actores locales. La finalidad del programa Leader es la puesta en marcha de iniciativas locales de desarrollo rural, que permitan la diversificación económica en base al aprovechamiento y potencialidades de los recursos propios, en este sentido el programa de innovación rural se estructura como ya hemos visto en seis líneas básicas de actuación.

Todos los expertos en desarrollo coinciden en la necesidad de implicar de forma directa y activa a la población local en dichos programas de desarrollo. En este sentido entendemos, y por ahí parece apuntar la Unión Europea de cara a un posible Leader III, que sería conveniente despolitizar en la medida de lo posible los Grupos de Acción Local, haciéndolos lo más abiertos y representativos posible, a fin de consensuar y aunar el mayor número de esfuerzos y voluntades de los distintos agentes sociales y económicos de cada comarca; como muy bien señala el Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, Franz Fischler, *“Una condición sine qua non para el buen desarrollo de estos programas es la aplicación concreta de los principios de subsidiariedad, transparencia y proximidad al ciudadano”*. El programa Leader parte de la concepción de implicar a la población local, en base a un enfoque del desarrollo *“de abajo hacia arriba”*. Ahora bien, nos consta que en muchas áreas rurales si no fuese por la iniciativa de los representantes políticos, no se contaría con un programa de desarrollo de estas características.

Como hemos visto, en estos programas de desarrollo rural se hace un especial esfuerzo en aquellas iniciativas que tienen que ver con el turismo rural; en este sentido pensamos que el turismo rural puede ser una actividad dinamizadora de ciertas áreas rurales; sin embargo entendemos que no se debe caer en procesos mimetizadores; no todas las áreas rurales ofrecen una potencialidad turística, que les permita posicionarse e individualizarse dentro de una oferta turística competitiva y de calidad. Cada área rural debe, en base a sus potencialidades, programar y diseñar su modelo de desarrollo integral, en un contexto de cooperación interterritorial.

Por lo que respecta a los logros obtenidos, a pesar de que quizás sea pronto para evaluar los resultados finales de los distintos grupos, ya se pueden apuntar algunas conclusiones generales, las cuales después de todo lo dicho en las líneas anteriores, nos hacen ser bastante escépticos, en la relación entre lo obtenido y lo deseado. Hemos podido constatar que en la mayoría de los programas de desarrollo, el nivel de implicación de la población local es realmente bajo; sobre todo en aquellas comarcas que no disponían de experiencia en este tipo de programas; lo cual pone de manifiesto la necesidad de hacer un esfuerzo de sensibilización.

Por lo que respecta a la creación de empleo en el medio rural, entendemos que los resultados son realmente pobres, no se ha conseguido generar empleo y consecuentemente, no se consigue fijar a la población local en el territorio; las áreas rurales siguen perdiendo población; y lo que es más grave siguen perdiendo población joven, lo que supone pérdidas no solo cuantitativas si no cualitativas, fundamentales de cara a lograr un desarrollo del mundo rural verdaderamente sostenible.

Entendemos que las distintas administraciones deben concentrar esfuerzos, al margen de estos programas concretos, dotando de infraestructuras y de equipamientos a las cabeceras comarcales, con la finalidad de favorecer el asentamiento de pequeñas actividades industriales, comerciales y de servicios, que permitan una vertebración del territorio. Se debe

en este sentido hacer un esfuerzo en materia de vías de comunicación, puesto que muchas áreas rurales tienen problemas de accesibilidad y por tanto marginalidad.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ MONTESERÍN, S. Y RODRÍGUEZ CARRO, C. (1999): *“Desarrollo rural y turismo: El Plan Caurel”*. Actas do Iº Congreso Galego de Planificación e Desenvolvemento Municipal do Turismo. A Coruña. (en prensa)

ASTORGA GONZALEZ, A.F.(1995): *“Integración y revitalización de las áreas de montaña”*. Comunicaciones al XVIII Encuentro de Jóvenes Geógrafos. Huesca, 231-238

ETXEZARRETA, M.(1988): *“Nuevos enfoques del desarrollo rural.”* Revista Económica. Barcelona, 18-26

GOMEZ, D.(1985): *“El espacio rural en la ordenación del territorio”*. Madrid. Instituto de estudios agrarios, pesqueros y alimenticios.

LÓPEZ PARDO, J.R.(1995): *“Las iniciativas comunitarias de desarrollo rural. Del Leader I al Leader II.”* Boletín 19: 15-20.

MAPA.(1991): *“El futuro del mundo rural”*. Documentos de la CEE. Madrid.

OCDE.(1990): *“Nuevas tendencias en política rural”*. MOPU. Inst. del Territorio y Urbanismo. Madrid.

PRECEDO LEDO, A.(1993): *“El nuevo modelo de desarrollo para las áreas rurales”*. El Campo 127: 9-27.

PRECEDO LEDO, A.(1998): *“Geografía humana de Galicia”*. Barcelona. Editorial Oikos-tau.



LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II (1994-1999) COMO POLÍTICA AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL EN EUROPA.

Cristina Pi Delgado
Universidad de Barcelona

Oficialmente el nombre de los programas LEADER II para el período 1994-1999 es el siguiente: *“Iniciativa comunitaria relativa al desarrollo rural LEADER II: relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”*

1. ANTECEDENTES: LEADER I (1991-1994).

La iniciativa comunitaria LEADER I aprobada en 1991 es el antecedente de los actuales LEADER II. Gracias a esta iniciativa, se permitió la aplicación de un modelo de desarrollo rural de carácter integrado y endógeno, realizado a partir de grupos de acción local (GAL) que, ayudados por la asociación de interlocutores públicos y privados (**agentes colectivos públicos o privados del medio rural**), y con una previa definición de una estrategia global de desarrollo, lograron crear un programa de actuación durante un período de dos años y medio para fomentar las iniciativas públicas y privadas dinamizadoras del desarrollo endógeno.

Como resultado de este proceso, existieron 217 zonas o regiones LEADER I en la Europa Comunitaria a finales del período 1991-1994, que fueron los años de vigencia de éste primer programa experimental.

2. PROGRAMA LEADER II (1994-1999).

Dada la gran experiencia positiva que fue el Programa LEADER I, el 15 de junio de 1994, la Comisión Europea decidió aprobar una nueva iniciativa comunitaria en favor del desarrollo rural denominándola LEADER II, a modo de continuidad del LEADER I, manteniéndose de la misma forma los principales criterios básicos definitorios de este primer Programa.

Los criterios básicos de LEADER I y LEADER II son:

- **Enfoque integrado:** Centrado fundamentalmente en la necesidad de valorar el conjunto de los problemas que afectan a la zona o comarca.
- **Dimensión local o comarcal:** Dirigida a una evaluación suficiente de las peculiaridades comarcales o locales de un territorio.
- **Valor demostrativo:** Indica que la experiencia sea trasladable a otras zonas con características similares, tanto en relación al contenido de las acciones, como en el nivel de las ayudas públicas concedidas.
- **Participación de la población:** O representantes en la decisión de los contenidos del programa en la programación de actividades de sensibilización, información, y de las normas de funcionamiento.

Está claro que el LEADER II tiene una amplitud más significativa que LEADER I. Si observamos la evolución de las zonas LEADER, vemos que durante el período 1991-94 habían 217 regiones tal y como se ha mencionado anteriormente. Durante el mes de marzo de 1997, formando ya parte de la segunda parte del Programa, las regiones beneficiarias eran de 671, y a principios de 1998, los grupos de acción local y otros agentes colectivos que forman los Programas LEADER, eran ya superiores a los 800.

2.1. Objetivos principales del LEADER II.

En el apartado anterior hemos visto los criterios básicos en los que se ha basado el LEADER I, pero a modo de innovación, el Programa LEADER II, tiene como nuevas exigencias concentrarse en los siguientes aspectos u objetivos:

- **Innovación:** Se busca fomentar actividades innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren las nuevas vías que puede tomar el desarrollo rural.

- **Organización de proyectos de cooperación transnacional:** El objetivo es tener beneficiarios locales potenciales pertenecientes al menos a dos Estados Miembros.

- **Intercambio de conocimientos y experiencias:** Dentro de una Red Europea de Desarrollo Rural, en la que se integrarán y beneficiarán todos los participantes en el desarrollo rural.

3. FUNCIONAMIENTO.

Los distintos componentes de LEADER II, se organizan alrededor de una Red Europea de Desarrollo Rural, lo cual es una condición básica para que se lleve a cabo la libre circulación de información sobre las diversas políticas de desarrollo rural que tengan lugar en cada zona.

El intercambio de experiencias entre los agentes rurales, la difusión de las innovaciones y los conocimientos especializados, sobre todo en las zonas rurales que se enfrentan con las mayores dificultades, así como la organización de proyectos comunes será realizado gracias a la existencia de dicha red.

Para formar parte de la Red, anteriormente se debe haber pasado unos criterios de selección y haber sido aprobadas las medidas a), b), y c) (las cuales serán explicadas en los puntos 6.1, 6.2 y 6.3).

El criterio de selección, se basa principalmente, en que los programas presentados por las entidades y grupos promotores, cuenten con algún tipo de actividad que pueda catalogarse en la Parte a) que es la adquisición de capacidades.

Una vez son preseleccionados los grupos, éstos pueden acceder a la Parte b) programas de innovación rural, si cuentan con las siguientes características como la *constitución de un Grupo de Acción Local*, en primer

lugar, o contar con la determinación de una *estrategia clara* y de la *naturaleza de las medidas*, como segunda opción.

4. BENEFICIARIOS.

LEADER II concederá ayuda financiera a dos categorías de beneficiarios finales:

- Grupos de Acción Local
- Agentes Colectivos públicos o privados

4.1. Grupos de Acción Local (GAL)

Según la definición de los Programas LEADER I, los GAL se caracterizarán por ser grupos de interlocutores públicos y privados que definan en común una estrategia y medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural de dimensión local (menos de 100.000 habitantes). Para la correcta administración, el propio grupo deberá contar con la existencia de un responsable administrativo y financiero que asegure la correcta participación entre los interlocutores públicos o privados y la consulta con aquellos que no son asociados.

4.2. Agentes colectivos públicos o privados del medio rural

Se incluyen dentro de este grupo las Cámaras de Comercio, Cámaras Agrarias, Cooperativas, Agrupaciones de Artesanos, Agrupaciones de empresas, Asociaciones sin fines de lucro, Mancomunidades de Municipios, etc, cuya actuación en favor del desarrollo rural tenga un carácter predominantemente temático o sectorial, y esté inscrito en una lógica de desarrollo de un territorio rural.

5. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

El Programa LEADER II se aplica en las zonas rurales de las regiones de objetivo 1 y 5b.

No obstante, se podrá destinar hasta un máximo del 10% de los créditos asignados en el marco de LEADER II a las regiones del objetivo 5b a zonas rurales limítrofes con regiones subvencionables de los objetivos 1 y 5b.

6. MEDIDAS SUBVENCIONABLES.

6.1. Adquisición de capacidades [medida a].

Se basa principalmente en la financiación de la asistencia técnica en las fases previas a la inversión, para iniciar así un proceso de desarrollo integrado especialmente, en las zonas en que esta práctica sea una novedad. Ello incluye la asistencia técnica dirigida a:

- Estudio y diagnóstico del territorio.
- Constitución del grupo de acción local.
- Elaboración de una estrategia y un programa de acción.
- Búsqueda de financiación, sensibilización y movilización de la población.

También pueden beneficiarse de esta medida algunos grupos promotores que presenten una estrategia lógica y que se constituyan bajo un grupo de acción consolidado.

A modo de aclaración significa que unos promotores beneficiarios de la medida a), no son automáticamente beneficiarios de las medidas b) o c). En cada una de las fases se lleva a cabo una selección de los grupos beneficiarios.

Seleccionar una zona a modo de ejemplo de este tipo de medida a), es realmente difícil; no por la inexistencias de éstas, sino todo lo contrario. Son numerosos los grupos o colectivos que tiene la suerte de poseer un patrimonio natural y cultural extremadamente rico y variado (historia, cultura; idioma, costumbres, folklore, tradiciones musicales y artísticas, las danzas, los productores artesanos) Son elementos que caracterizan

dicho patrimonio sobre el que se basan las diferentes estrategias de desarrollo rural.

El LEADER Kalabaka-Puli en Tesalia (Grecia), el LEADER Centre-ouest Bretagne, en Francia, y en España, el LEADER Isla de la Palma, en Canarias, son algunos ejemplos de la promoción y comercialización del patrimonio, ya sea natural o cultural, y también las ventajas obtenidas a partir del turismo rural.

Está claro que la valorización del medio rural es un fenómeno reciente, que se basa en la mayoría de casos, en el redescubrimiento de la autenticidad de los lugares.

Los “Itinerarios del Patrimonio”

El proyecto “Itinerarios del Patrimonio” afecta a dos zonas rurales de Europa Central y Oriental: Dolenjska/Bela en Eslovenia y Dobroudja en Bulgaria. El objetivo de estas zonas es la promoción y venta de sus emplazamientos naturales y culturales con identidad específica, los cuales pueden suponer un destino turístico para estancias cortas próximas a la semana.

6.2. Programas de innovación rural [medida b].

El objetivo principal es dar prioridad, a todos los sectores relacionados con el desarrollo rural, a los programas de actividades e inversión, integración en una estrategia general de desarrollo rural y dar continuidad a medida que tengan las siguientes características:

- **Carácter innovador:** Los criterios de innovación se adaptarán a cada tipo de zona y será precisado en la solicitud de ayuda.

Pero dicho carácter innovador no se limitará al método, sino que deberá estar presente en el *contenido técnico del proyecto* (producto, procedimientos, de fabricación, mercado, etc) o en los *aspectos económicos, culturales, ambientales, de inserción social*, etc.

Así mismo, los proyectos de los grupos locales deberán tener una *diferencia y novedad* en relación a otras medidas a aplicar, y un *efecto esperado* con respecto a la situación de referencia.

En relación a este punto, a modo de ejemplo, la Comisión propone una serie de temas como pueden ser por ejemplo: las medidas preventivas en relación a los efectos de la reforma de la Política Agrícola (aspectos ambientales y las energías renovables), la aplicación de nuevas tecnologías, la creación de servicios diversificados, el márketing y la comercialización de productos característicos de la zona y la creación de empleos en el medio rural.

- **Efecto demostración:** se basa en dar una cierta “visibilidad” a los proyectos y mostrarlos al resto de grupos como ejemplo de éxito de la política de desarrollo local. .

- **Posibilidades de transferencia:** Identificar las características iniciales de la innovación para evaluar las posibilidades de su reproducción en otro ámbito y su coste.

6.3. Cooperación transnacional [medida c].

Se hace referencia a la construcción de la Red Europea que permita el conocimiento de experiencias innovadoras, así como la realización de proyectos con el objetivo de comercialización en común de productos y servicios en todos los aspectos del desarrollo rural, en al menos dos Estados miembros. En la mayor parte de los casos, su aplicación se realizará de forma progresiva, en la medida en que vayan surgiendo experiencias innovadoras.

Gracias al Coloquio LEADER (se profundizará en este tema en el punto 10.2), realizado el 10 de noviembre del 1997, se aumentaron las oportunidades de cooperación entre los 800 beneficiarios LEADER que asistieron al acto. Podemos decir, que como fruto de los intercambios que se llevaron a cabo, se formalizaron unas 210 demandas de cooperación aproximadamente. De éstas, más de la mitad conciernen a la transmisión de conocimientos entre beneficiarios LEADER, 47 a la elaboración de productos en común, 32 a la valori-

zación conjunta de un patrimonio común, 9 a la puesta en común de recursos humanos o materiales y 22 relacionados con diversos tipos de proyectos.

Entre el total de países, se debe destacar que España, Italia y Francia fueron los que presentaron el mayor número de proyectos.

6.4. Articulación en una red [medida d)].

Se constituirá una *Red Europea de Desarrollo Rural* (red LEADER), en donde se integrarán los beneficiarios directos de LEADER II, a la que tendrán que transmitir la información correspondiente generada en el propio grupo, así como beneficiarse de la transferencia y proyectos surgidos de otros grupos.

Un elemento imprescindible de la red será la creación de un “*Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural*”, que tendrá por funciones determinar, describir, validar y facilitar la transferencia de estas innovaciones surgidas del medio rural.

Dicha red no pretende sustituir otras redes existentes, sino que está concebida como un punto de encuentro de las redes existentes, de las actividades de los grupos LEADER y de cualquier otra actividad pública o privada en favor del desarrollo rural.

Se reserva para su financiación un 2,5% del importe total asignado a la iniciativa comunitaria.

7. PRESUPUESTO.

El presupuesto inicial del Programa LEADER I se estableció en una cantidad de 1.400 millones de ECUS, de los que 900 están asignados a las regiones del objetivo nº1.

Un importe indicativo máximo de 35 millones de ECUS (2,5% de la contribución total) se destinó a financiar las actividades de la red comunitaria y, si fuera necesario, a dar apoyo a las redes nacionales.

El presupuesto para esta segunda fase de LEADER II ha sido

aumentado considerablemente: se estima que tras la redistribución de la reserva de la Iniciativas comunitarias y la aprobación de los últimos programas, el presupuesto destinado podría superar ampliamente los 4 mil millones de ECUS.

7.1. Distribución del presupuesto comunitario.

La procedencia de la inversión monetaria con la que se forma el presupuesto del Programa LEADER II se distribuye de la siguiente forma:

- Participación comunitaria: 39%
- Otros fondos públicos: 27%
- Financiaciones privadas: 34% ¹

En relación a la distribución de los fondos según su destino encontramos que éstos se distribuyen entre cuatro medidas principalmente:

- Adquisición de capacidades: 3%
- Programa de innovación rural: 92%
- Cooperación transnacional: 4% ²
- Seguimiento / evaluación: 1%

7.2. Distribución del presupuesto en España.

El presupuesto de los programas regionales LEADER II en las 17 comunidades autónomas españolas durante el período del 30 de octubre de 1994 al 31 de diciembre de 1999, quedó establecido de la siguiente forma.

¹ El valor de los porcentajes están establecidos a partir de valores medios, dada la gran variedad de programas en los Estados miembros y regiones.

² En relación a la Cooperación transnacional, los importes pueden oscilar entre 1% (España, Países Bajos y Portugal) y más del 5% (Finlandia, Reino Unido, Francia y Alemania) . Suecia, al ser un reciente Estado miembro, ha previsto asignar a esta parte del programa el 11% de su presupuesto. El importe total previsto para esta parte es de unos 138 millones de ECUS.

■ ZONAS DE OBJETIVO Nº 1 (en millones de ECUS redondeados)

C.C.A.A.	COSTE TOTAL	CONTRIBUCIÓN C.E.
Andalucía	249,29	68,81
Castilla-La Mancha	142,63	41,00
Castilla y León	122,87	53,50
Valencia	77,62	23,63
Extremadura	56,14	24,00
Asturias	35,53	13,00
Canarias	30,83	12,33
Murcia	24,26	9,52
Cantabria	21,10	6,41

■ ZONAS DE OBJETIVO Nº 2

C.C.A.A.	COSTE TOTAL	CONTRIBUCIÓN C.E.
Aragón	137,40	27,48
Catalunya	68,10	16,80
Navarra	21,47	4,81
La Rioja	18,40	3,68
Madrid	14,15	3,60
País Vasco	12,63	2,47
Baleares	11,27	3,13

7.3. Distribución del presupuesto en Catalunya.

Tras la decisión de la Comisión nº C(95) 1309/13 del 27 de julio de 1995, quedaba ampliada la subvención global LEADER II para Catalunya, pasando de una dotación de 13,6 a 16,8 millones de Ecus. La distribución

de la subvención entre los Fondos Estructurales quedaba así delimitado de la siguiente forma:

- FEOGA-O: 47,85%
- FEDER: 45,9%
- FSE: 6,1 %

Pero si queremos realizar un estudio más afinado, entonces nos debemos fijar en el Plan financiero que se estableció para Catalunya durante el periodo 1995-99.

El coste total de la inversión en LEADER II : 59.830.942 Ecus (100%), el cual se desglosaría en :

- Gasto Privado: **54,76 %**
- Gasto Público: **45,24%**
- Contribución Comunitaria: **28,07 %**
 - FEOGA-O: 13,43 %
 - FEDER: 12,90 %
 - FSE: 1,72 %
- Contribución Nacional: **17,17 %**
 - Central: 2,48 %
 - Autonómica: 9,23 %
 - Local: 5,45 %

La procedencia de la inversión por parte del sector privado es la más importante. En este punto se debe resaltar que la inversión comunitaria simplemente subvenciona un 28% del total.

8. REALIZACIÓN.

En aplicación del principio de subsidiariedad, la realización de LEADER II se descentralizará en la medida de lo posible, respetando las competencias de cada entidad territorial. La Comisión en cooperación con cada Estado miembro, negociará el contenido de los programas regionales o nacionales.

9. APLICACIÓN DEL PROGRAMA LEADER II EN CATALUNYA

9.1. Zonas LEADER II en Catalunya

Actualmente existen 10 zonas o Grupos de Acción Local en Catalunya. En relación a la extensión de territorio que ocupa cada una de ellas, se puede decir que en la mayoría de los casos existe una correspondencia directa entre las zonas designadas y la división comarcal. La excepción la marcarían tres zonas, las cuales formarían parte de una agrupación de municipios pertenecientes a otras comarcas.

A continuación se va a enumerar las 10 zonas LEADER catalanas así como las comarcas a que corresponden, y posteriormente, se realiza un enumeración más detallada de los municipios que conforman cada grupo LEADER catalán.

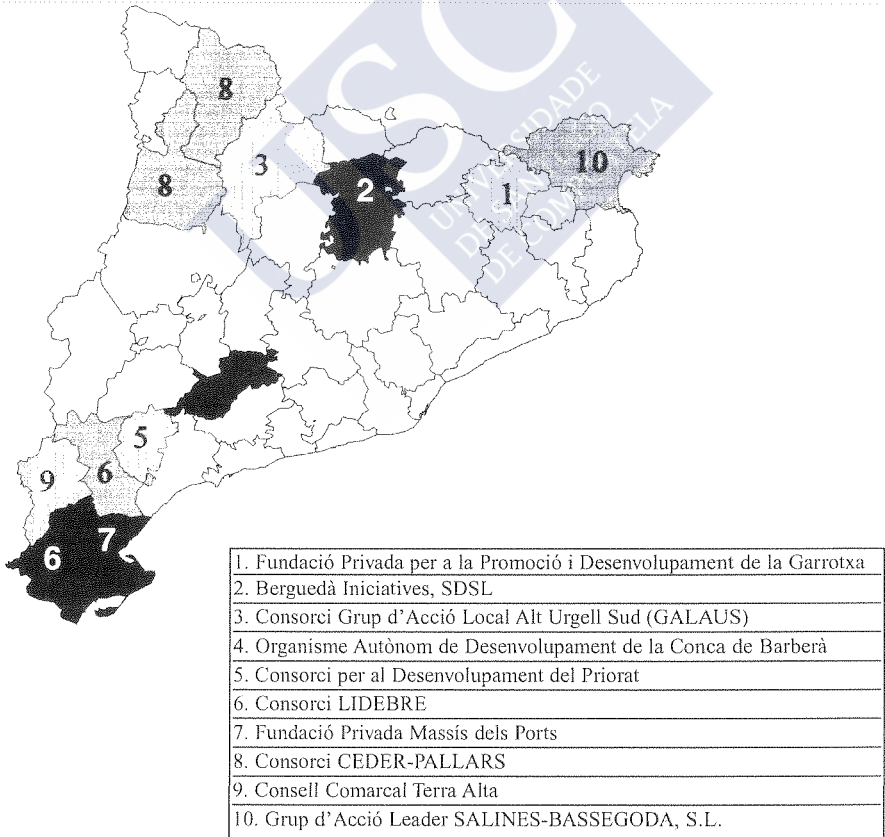
NOMBRE	COMARCA
Fundació Privada per a la Promoció i Desenvolupament de la Garrotxa	Garrotxa
Berguedà Iniciatives, SDSL	Berguedà
Consorci Grup d'Acció Local Alt Urgell Sud (GALAUS)	Alt Urgell
Organisme Autònom de Desenvolupament de la Conca de Barberà	Conca de Barberà
Consorci per al Desenvolupament del Priorat	Priorat
Consorci LIDEBRE	Montsià, Baix Ebre, Ribera d'Ebre

NOMBRE	COMARCA
Fundació Privada Massís dels Ports	Baix Ebre, Montsià
Consorci CEDER-PALLARS	Pallars Jussà, Pallars Subirà
Consell Comarcal	Terra Alta
Grup d'Acció Leader SALINES-BASSEGODA, S.L.	Alt Empordà

9.2. Localización territorial

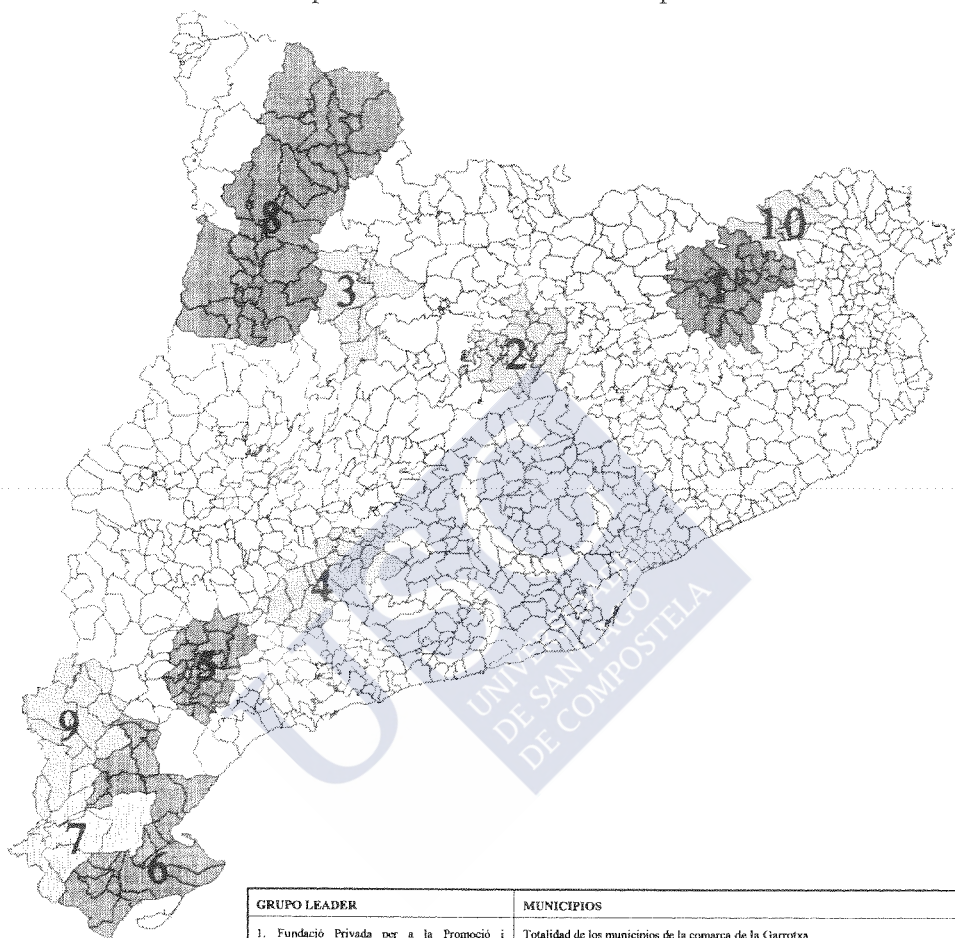
Han sido localizadas las zonas LEADER II en Catalunya a partir de la base comarcal y, más concretamente a partir de la base municipal.

LOCALIZACIÓN DE LAS ZONAS LEADER
A partir de la división municipal



Fuente: Elaboración propia a partir del D.O.G.C.

LOCALIZACIÓN DE LAS ZONAS LEADER A partir de la división municipal



GRUPO LEADER	MUNICIPIOS
1. Fundació Privada per a la Promoció i Desenvolupament de la Garrotxa	Totalidad de los municipios de la comarca de la Garrotxa
2. Berguedà Iniciatives Societat de Desenvolupament, SDSL	Avià, Berga, Casserres, Cerdà, Gironella, Espunyola, Quar, Montclar, Montmajor, Olvan, Puiggròs, Sagàs, Santa Maria de Merlès i Viver i Serrateix.
3. Consorci Grup d'Acció Local Alt Urgell Sud (GALAUS)	Bassella, Cabó, Coll de Nargó, Oliana, Organyà, Peramola y Figols y Alinyà.
4. Organisme Autònom de Desenvolupament de la Conca de Barberà	Totalidad de los municipios de la Conca de Barberà.
5. Consorci per al Desenvolupament del Priorat	Totalidad de los municipios de la comarca del Priorat.
6. Consorci LIDEBRE	Alcanar, Aldes, Aldover, l'Arnetlla de Mar, l'Ampolla, Amposta, Benifallet, Benissanet, Camarles, Deltebre, Fraga, la Galera, Ginestar, Godall, Masdeu, Miravet, Perelló, Rasquera, Sant Carles de la Ràpita, Sant Jaume d'Enveja, Santa Bàrbara, Tivenys, Ulldes y Xerta.
7. Fundació Privada Massis dels Ports	Alfara de Carles, Paols, Roquetes, Tortosa, Mas de Barberans, la Sénia
8. Consorci CEDER-PALLARS	Totalidad de los municipios de las comarcas del Pallars Jussà y del Pallars Sobirà.
9. Consell Comarcal Terra Alta	Totalidad de los municipios de la comarca Terra Alta
10. Grup d'Acció Leader SALINES-BASSEGODA, S.L.	Alfanyà, Agullana, Darnius, Maçanet de Cabrenys, la Vajol y Sant Llorenç de la Muga.

Fuente: Elaboración propia a partir del D.O.G.C.

9.3. Principales estrategias a seguir para el desarrollo endógeno.

A partir de un listado de estrategias utilizadas en los municipios de las comarcas de Catalunya, ha sido confeccionada la siguiente lista para poder observar que tipo de actividades son las protagonistas de este desarrollo endógeno local:

1. Ecodesarrollo del turismo rural	5. Formación de recursos humanos
2. Productos tradicionales	6. Industria agroalimentaria
3. Espíritu empresarial	7. Denominaciones de origen
4. Recuperación medio ambiente	

9.4. Ventajas y beneficios.

Gracias a la realización de actividades muy diversas, como las mencionadas en el punto anterior, se cumplen los objetivos básicos de los programas LEADER: evitar la despoblación y abandono de zonas rurales deprimidas y dotar a estas zonas de una dinámica endógena propia.

9.5. Problemas e inadecuaciones de los programas.

La “puesta en marcha” de los Programas LEADER supuso un cambio radical en las relaciones existentes entre el sector público y el privado, y entre el nivel local y superior.

Las pocas inadecuaciones del programa se encuentran principalmente enfocadas hacia el contexto institucional, administrativo, financiero y legislativo que suele estar mal preparado para este tipo de planeamiento. También pueden aparecer dificultades derivadas de las características de las zonas rurales (mentalidades inadaptadas, papel a veces negativo de las instituciones locales, falta de medios de los beneficiarios, deficiencias estructurales del territorio, densidad de población muy escasa)

10. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS LEADER II A NIVEL EUROPEO.

10.1. Medidas de control: los seminarios LEADER.

El Observatorio Europeo LEADER organiza cada año alrededor de diez seminarios temáticos transnacionales, destinados principalmente a los responsables de los grupos de acción local LEADER

Los seminarios se realizan en tres idiomas, y tiene lugar en una zona rural de la Unión Europea.

Durante este último año, desde abril de 1998 hasta marzo de 1999 se realizaron nueve seminarios.

10.2. El coloquio LEADER del 97.

El 11 de noviembre de 1997 tuvo lugar en Bruselas el coloquio que consagró plenamente el papel que está desempeñando LEADER en el desarrollo de la Europa rural.

El coloquio, supuso una ocasión única para conocer personalmente a los 800 beneficiarios LEADER, permitiendo alcanzar la verdadera dimensión de cooperación transnacional.

10.3. Análisis de “los 6 Talleres”.

Podemos afirmar que gracias a la realización simultánea de los seis talleres temáticos, que tuvieron lugar el 10 de noviembre, se pudo comprobar como el método LEADER se enfrenta a los problemas y los grandes desafíos del mundo rural.

En este punto, cada taller tenía unos objetivos comunes: la elaboración de propuestas, el descubrimiento de nuevos desafíos a los que deberá enfrentarse la nueva Iniciativa, la identificación y solución de los problemas existentes, y evaluar los resultados del método LEADER.

A continuación se va a explicar brevemente la temática que siguió cada uno de los seis talleres.

■ Taller 1: Estrategias de empleo LEADER.

El objetivo primordial de LEADER no es la creación directa de empleo, pero, al hacer que la cooperación y el enfoque integrado sean los ejes fundamentales de su puesta en práctica, esta Iniciativa ha abierto perspectivas de soluciones nuevas en materia de trabajo, sobre todo en las micro-empresas y las microactividades que, al combinar diversas fórmulas de organización de trabajo (autoempleo, trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal), pueden garantizar una mayor diversidad y, a la vez, una mayor estabilidad de los ingresos a la población rural.

■ Taller 2: LEADER y medio ambiente.

El taller dedicado al medio ambiente, a la calidad de vida y a los paisajes abarca multitud de desafíos ya que el objetivo primordial es alcanzar la calidad de vida, no desde el punto de vista de calidad del aire, agua o paisajes, sino desde un punto de vista de disponibilidad y mejora de los servicios que deben responder a las necesidades de la población en los medios rurales..

Para ello es necesario cuatro elementos esenciales; la consolidación de los vínculos sociales, la valorización del espacio, el acceso a la información y la disponibilidad de los servicios sociales.

Los participantes en el grupo de trabajo insistieron también en la importancia de las acciones de sensibilización y formación con respecto al medio ambiente.

■ Taller 3: Participación local.

Al revés que en los talleres anteriores, este taller prestó más atención a los medios para alcanzar los objetivos, como son la democracia, la participación local, la igualdad de oportunidades, que a los propios objetivos que son el empleo, la calidad de vida y el desarrollo duradero.

Es difícil cuantificar la plusvalía de LEADER en este tema a corto plazo, ya que el grado de implicación de la población o agentes locales son difíciles de evaluar. Tampoco podemos establecer un tamaño ideal hipotético adecuado para un territorio para que la democracia funcione lo mejor posible. La democracia, la participación y la igualdad de oportunidades, son la base para el nuevo camino hacia el equilibrio, sin excluir la necesidad de una indispensable relación entre políticas de desarrollo y el enriquecimiento de las prácticas democráticas.

El taller se terminó con la conclusión de que LEADER había originado un nuevo concepto de lo “rural”.

■ Taller 4: Subsidiariedad y articulación de los LEADER.

Este taller tuvo como finalidad reflexionar sobre el nivel de responsabilidad (local, regional, nacional o europeo) adecuado para maximizar el “efecto LEADER”.

Según la opinión de representantes y administraciones nacionales y regionales, la cultura del desarrollo local no es vista con buenos ojos por los interlocutores financieros y administrativos. Las dificultades en su gestión administrativa motivan la pérdida de credibilidad de LEADER.

Esta opinión generalizada, se agrava con la dificultad, a nivel europeo, de coordinar la intervención de los tres Fondos Estructurales. Es preciso en este punto la mejora en las prácticas de gestión a todos los niveles, pero principalmente el básico que es a nivel europeo.

■ Taller 5: Innovación tecnológica en el territorio.

En el taller dedicado a las “estrategias diferenciadas de innovación”, se insistió desde el principio en el hecho de que la innovación rural es, ante todo, un proceso, que va desde la necesidad de poder contar con un “*grupo promotor de un proyecto y de una concepción*”, hasta la “cosecha” y la comercialización de productos y servicios innovadores.

En la innovación tecnológica, la escala de aplicación “micro”, junto con la investigación y el desarrollo tecnológico (IDT) en las zonas rurales, es la fórmula mágica para la potenciación de las zonas más desfavorecidas

■ Taller 6: Ampliación de la red transnacional.

El taller se basó en hacer presente la necesidad de unas reglas y fórmulas claras en materia de cooperación. Las principales conclusiones extraídas son la necesidad de definir un marco operativo para poder “transferir LEADER al Este”, una estructura de mediación de la red para facilitar la cooperación entre territorios rurales, la futura Iniciativa comunitaria deberá prever los medios financieros para respaldar a las asociaciones informales de beneficiarios LEADER y finalmente el reforzamiento de la red LEADER para que satisfaga las necesidades de los GAL y de las administraciones.

11. LA NUEVA INICIATIVA COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO DEL MUNDO RURAL EN LA AGENDA 2000: ¿LEADER III?.

Los tres días de coloquio fueron concluidos con el discurso de clausura del Sr. Franz Fischler, Miembro de la Comisión Europea responsable de la agricultura y el desarrollo rural. De los tres días dedicados a conocer y a descubrir la diversidad de los territorios rurales de la Unión Europea, el Sr. Fischler destacó que aún así de las dificultades de realizar una síntesis de las diversas experiencias y propuestas surgidas, extrajo principalmente tres conclusiones sobre la dinámica, la aplicación y el futuro de los LEADER:

- Necesidad de una nueva Iniciativa Comunitaria para el desarrollo rural.
- El aumento de la eficacia y transparencia mediante la simplificación de procedimientos.
- Para el nacimiento de una nueva Iniciativa Comunitaria, se deben consolidar los actuales principios de LEADER.

12. VALORACIÓN FINAL.

Los Programas LEADER suponen una de las iniciativas más importantes a escala “micro” que se han llevado a cabo en la Unión Europea.

Está claro que la tarea de coordinación de los más de 800 grupos LEADER, es una labor ardua, compleja, difícil y sobre todo costosa, que se ha “salido a flote” gracias a un elemento tan básico como es la cooperación personal y la incesante iniciativa de colectivos individuales.

13. CONCLUSIONES.

Como elemento de planificación territorial, las Iniciativas LEADER suponen un anclaje básico para la detención del incesante crecimiento de las macrocefalias entre las grandes ciudades. Suponen un freno en la despoblación del mundo rural, y dotan a estos lugares de una capacidad, hasta entonces inexistente, de desarrollo endógeno e individual, evitando de la misma forma, la dependencia con los grandes polos de atracción, y aumentando la cohesión con otros Grupos de Acción Local.

14. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1998): *“Aprobación de la concesión de ayuda del FEOGA-O, del FEDER y del FSE, para la subvención global, al amparo de la Iniciativa comunitaria LEADER II, en la Comunidad Autónoma de Cataluña”* Bruselas 04/02/1998.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. nº 58 del 07/03/96; nº 93 del 18/04/97;

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. nºC 185/40. 25/06/96

Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya. nº 2122-30/10/95; nº 2280 - 13/11/96; nº2377-23/04/97; nº2479-19/09/1997.

FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS (1994): *“Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999”*. 1ª Edición. Comisión Europea.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1994): *“Iniciativa Comunitaria LEADER II 1.994-1.999”*. Secretaria General de Estructuras Agrarias. Normativa de aplicación, procedimientos y modelos de solicitudes. Madrid.

REVISTA TRIMESTRAL DEL PROGRAMA EUROPEO LEADER II: *“LEADER magazine”*. Nº 07-09-10-13-14-16-17 y 18.

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>





EL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA. TEORÍA Y PRÁCTICA DE UN MODELO DE DESARROLLO

Rosario Álvarez Cao

*Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal
da Xunta de Galicia*

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO COMARCAL.

Quisiera comenzar esta presentación sobre el Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia –PDC–, haciendo una breve reseña sobre las políticas de desarrollo local en los últimos años.

En la Europa actual, y podemos decir que más concretamente desde los años ochenta, se ha puesto de manifiesto la crisis de las políticas tradicionales de desarrollo, es decir, aquellas que, sintéticamente, podríamos definir como políticas basadas en la implantación de modelos de desarrollo cuyos recursos no eran propios del territorio en el que se asentaban, o sea, recursos exógenos al territorio en cuestión. Estas políticas, centradas en buena medida en la creación de infraestructuras, no frenaron el envejecimiento de la población ni la caída de la renta, ni del empleo; por otra parte, tampoco promocionaron el cambio cultural y social necesario para un desarrollo territorial equilibrado.

Aunque en un primer momento los resultados, - desde el punto de vista que nos ocupa -, parecieron ser positivos, - y un ejemplo de ello fue la creación de polos de desarrollo - a la larga estas políticas tradicionales se mani-

festaron incapaces para frenar el declive de ciertas regiones, así como para dinamizar el potencial de las zonas en que se aplicaban, pensemos por ejemplo en zonas rurales y zonas poco dinámicas, especialmente en el caso de regiones periféricas.

El resultado de esta situación ha sido un creciente desequilibrio regional e interregional, de la mano de la polarización del desarrollo en las zonas más avanzadas y del estancamiento de las menos avanzadas, que se ve acentuado por la evolución, o más bien involución, demográfica que éstas padecen.

En Europa se toma conciencia de esta situación y comienzan a buscarse modelos nuevos que sin sustituir a los modelos regionales de desarrollo, los complementen en el ámbito local. Surgen experiencias puntuales, proyectos piloto que tratan de articular fórmulas que, desde la base de la población incidan en el desarrollo territorial; ejemplos de ello se suceden en regiones como la Bretaña francesa.

La política de desarrollo local –tanto en el ámbito urbano como en el rural - es una de las preocupaciones más recientes de la Unión Europea que se acentúa a partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1989 en la que, basándose en el principio de subsidiariedad, se abren las puertas a lo ‘local’ como espacio concreto y definido que puede permitir una mejor identificación de los problemas y las potencialidades y una búsqueda más adecuada de soluciones. Mantener la población en estos territorios, dinamizar los recursos endógenos, abrir cauces de participación activa y efectiva, coordinar las actuaciones, mejorar la formación, renovar y diversificar los sistemas productivos, crear empleo, etc., son algunos de los importantes objetivos que marcan la línea de actuación de estas nuevas políticas de desarrollo.

En el ámbito de la Unión Europea se contempla el desarrollo local como un modelo prioritario en los Fondos Estructurales y en las Iniciativas Comunitarias dadas las virtualidades que parece tener para la cohesión económica y social y el desarrollo equilibrado del territorio.

GALICIA, UNA REGIÓN DE CONTRASTES.

Galicia ha sido, en los últimos años, una de las regiones más favorecidas por las ayudas comunitarias. La causa principal de esta circunstancia radica en las características que nuestra región presenta a nivel de territorio periférico, marcado por un aislamiento tradicional –paliado notablemente en la actualidad gracias a las nuevas infraestructuras–, con un bajo nivel de desarrollo territorial y, principalmente, polarizado en el corredor atlántico.

Este corredor atlántico, localizado en el occidente de Galicia enlaza, de norte a sur, las comarcas urbanas de Ferrol, Santiago de Compostela y Pontevedra, con las comarcas metropolitanas de A Coruña y Vigo, para continuar hasta Oporto, ya en el norte de Portugal. En él se concentran los sectores más dinámicos a nivel económico, la población más joven, las mejores infraestructuras y las economías de aglomeración.

Por contraste, el interior acusa unos sectores económicos menos dinámicos, con fuertes problemas estructurales y también coyunturales, una población con un alto índice de envejecimiento y más ‘aislada’ a nivel infraestructural. Factores, todos ellos, de graves consecuencias para el desarrollo de estas áreas interiores pero que, en ese doble filo que las circunstancias poseen, han incidido en el mantenimiento de determinadas áreas naturales, en la conservación de una genuina, rica y variada cultura local y en formas de vida particulares que, paradójicamente pueden ser, hoy en día, recursos de base para iniciativas de desarrollo.

No obstante, esta situación de desequilibrio regional, requería la búsqueda de alternativas, de un modo especial para estos espacios interiores, más rurales y sin horizontes de futuro.

EL PDC: UN MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO E INTEGRADOR.

El panorama territorial brevemente expuesto, es el punto de partida en que se sitúa el inicio del Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia, un plan

regional de desarrollo endógeno, que no es un modelo ruralista propiamente dicho y que tiene como objeto final el equilibrio territorial en el desarrollo.

EVOLUCIÓN TEMPORAL.

Por Acuerdo de la Xunta de Galicia, en enero de 1991, se pone en marcha del PDC como *‘una experiencia pionera en Europa para el diseño de un modelo regional de desarrollo local’* (Precedo, 1993). Andrés Precedo Ledo comienza a trabajar en el diseño de este modelo, desde el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial que la Presidencia de la Xunta creó.

LOS INSTRUMENTOS DEL PDC.

El logotipo del desarrollo comarcal manifiesta gráficamente la filosofía y los principios que rigen este modelo de desarrollo, y refleja la idea de una Galicia viva, que sustentada en la tradición y en los valores culturales propios, se proyecta hacia el futuro, incorporando los avances tecnológicos y generando la imagen de una región articulada, coordinada en sus actuaciones e integrada por las comarcas que, dando vida al conjunto, conservan y potencian sus peculiaridades.

El árbol, en Galicia y en la simbología humana, es una figura rica en matices: el árbol de la sabiduría, de la vida, el árbol que acoge bajo sus ramas, el que proporciona riqueza, que genera rentas y que enriquece y da vida a nuestro medio natural.

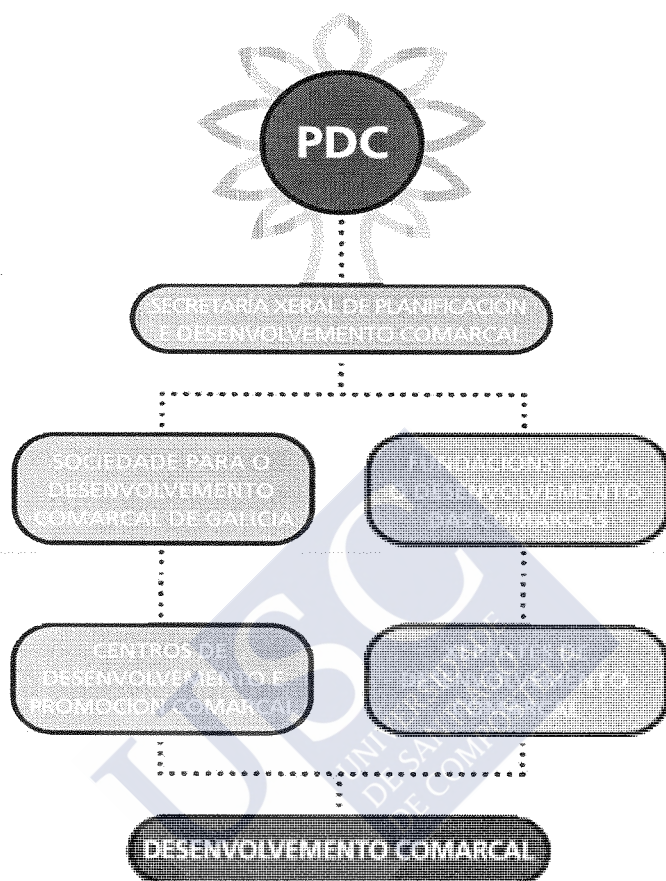
En el árbol de las comarcas cada rama representa a una comarca de Galicia que tienen sus particularidades y entidad en sí misma, pero que uniéndose y coordinándose con las restantes, enriquecen el tronco común y conforman nuestra región.

Para el desarrollo de cada comarca y del conjunto, se diseñó y se puso el marcha el PDC. La estructura operativa del desarrollo comarcal está organizada del modo que a continuación se expone.

- La Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal es el órgano de la Xunta de Galicia del que depende orgánicamente el PDC. Según recoge la ley de Desarrollo Comarcal (7/96) esta Secretaría tiene asignadas las funciones de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal.

La planificación, gestión y promoción del Plan se concreta a través de diversos órganos que funcionan simultáneamente, de un modo coordinado y que generan, a su vez, una estructura de redes territoriales.

- Por un lado, la Sociedad de Desarrollo Comarcal, órgano técnico que es también un centro de investigación y que tiene por objetivo la realización de estudios y la prestación de servicios de apoyo para la planificación territorial y el desarrollo (Ley 7/96), se encarga del diseño y gestión del Sistema de Información Territorial de Galicia (SITGA) y coordina la red de gerentes de desarrollo comarcal.
- Las Fundaciones de Desarrollo Comarcales son los órganos específicos a través de los cuales se materializa la cooperación público-privada, integrándose ambos sectores para promover las acciones previstas en el PDC, dinamizar los recursos endógenos y promocionar las iniciativas de desarrollo. Cada Fundación para o Desenvolvemento Comarcal cuenta para alcanzar sus objetivos, con un gerente de Desarrollo Comarcal.
- Finalmente, los Centros Comarcales, Centros de Exposición y Promoción de los Recursos Comarcales, constituyen, tanto por sus objetivos como por su propia organización y distribución interna, Centros de Desarrollo e Innovación.



Fte: Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PDC.

El PDC es un modelo de desarrollo regional que emplea la metodología del desarrollo local. En este sentido, requiere una doble acción descendente y ascendente y un marco territorial de actuación.

Precisa el establecimiento de sinergias en el territorio para lograr su eficacia. Es, por lo tanto, un modelo descentralizado de coordinación y participación; la coordinación se realiza a escala horizontal – interadministra-

ciones- y a escala vertical – efecto *bottom-up*-; la participación se pone de relieve en la implicación de la población como promotora y proponente de iniciativas y como integrante de grupos de trabajo que definen campos de actuación para el desarrollo.

Además de los señalados, los principios generales en que se fundamenta el PDC son:

- Subsidiariedad para lograr la eficacia.
- Voluntariedad en la incorporación al proceso de desarrollo comarcal.
- Sostenibilidad.
- Complementariedad entre las iniciativas a través de los planes estratégicos de cada comarca y entre los territorios en función de sus ventajas competitivas.
- Cooperación público–privada, fundamentalmente para el desarrollo y en el marco de una política no subvencionista, sino más bien orientada a la suma de esfuerzos.
- Innovación en los procesos y en los territorios.
- Flexibilidad en el diseño y aplicación de los planes.

El PDC considera la comarca como el marco territorial más adecuado para la coordinación, la búsqueda de ventajas comparativas y la implantación de este modelo de desarrollo sostenido, en el que se hace efectiva la integración de la planificación del territorio con la planificación medioambiental y el desarrollo socioeconómico. La comarca es una agrupación de municipios contiguos, que presentan cierto grado de cohesión, en función de hechos geográficos, históricos y funcionales, etc. Tras la aprobación del mapa comarcal, Galicia se organiza en 53 comarcas clasificadas en Rurales, Rururbanas, Urbanas y Metropolitanas.

Toda la organización comarcal expuesta facilita la consecución del objetivo general, es decir, el desarrollo territorial equilibrado y de los objetivos

estratégicos orientados a fijar la población en el territorio, crear empleo y diversificar la base económica y divulgar, introducir las nuevas tecnologías, etc.

Por todo lo expuesto puede apreciarse que en el Plan de Desenvolvimento Comarcal de Galicia se abarcan tres dimensiones: la planificación, la dinamización y la promoción. En este sentido para cada comarca, incorporada al PDC se elabora un Plan Estratégico de Desarrollo que, junto con los objetivos y acciones, cuenta con un estudio pormenorizado del territorio, en el que se analizan sus potencialidades, debilidades, oportunidades, a nivel del medio físico y socioeconómico, y se analiza también la integración funcional de la comarca en el territorio.

En esta fase de la planificación, la población participa a través de las Mesas de Iniciativas, grupos de trabajo técnicos y específicos, que se ponen en marcha sobre los sectores productivos estratégicos de la comarca.

La dinamización se materializa, básicamente, aunque no de modo exclusivo como puede comprenderse, a través de la red de Fundaciones de Desenvolvimento Comarcal y del trabajo desarrollado por la red de gerentes, especialmente en la economía y sectores productivos, aunque sin olvidar el campo socio-cultural. En estos momentos son 26 las Fundaciones existentes.

Por último, la promoción, es realizada básicamente a través de red de Centros Comarcales. En estos momentos, son seis los que están en funcionamiento aunque próximamente la red se incrementará con nuevos Centros.

Los Centros Comarcales son un ‘escaparate’ de la comarca, abierto a todos los visitantes, turistas, empresarios, artistas y población comarcal y extracomarcal. Son un lugar de Encuentro, Intercambio, Impulso e Innovación.

Se estructuran en cuatro áreas:

- 1- Exposición y promoción de los recursos de la comarca.
- 2- Desarrollo comarcal: tiene aquí su sede la Fundación Comarcal y el Gerente de Desarrollo comarcal.

- 3- Centro de nuevas tecnologías: con acceso a Internet, correo electrónico; videoconferencia y sede del CETADEC (Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal).
- 4- Area temática: espacio monográfico para la revalorización de los recursos más emblemáticos de la comarca.

En ellos se ofertan numerosos servicios que incluyen también las propias instalaciones en lo referente a salas de juntas, salón de actos y salas de exposición.

La integración de todos los órganos citados, su organización y trabajo coordinado en redes, permite alcanzar los objetivos de desarrollo del Plan de Desarrollo Comarcal

Para apreciar los resultados de un proceso de desarrollo como el que se expone se requiere una perspectiva a medio y largo plazo dadas las características que definen tal proceso y teniendo en cuenta que la implicación y la participación de la población, así como la coordinación de todos los actores implicados, precisa un cambio de mentalidad que favorezca el establecimiento de sinergias.

No obstante el Plan de Desarrollo Comarcal ha despertado desde sus inicios, el interés de la Comunidad Europea como pone de manifiesto la Resolución 257 del Consejo de Europa (1994) y de otros organismos y países Latinoamericanos que están solicitando asesoramiento para implementar procesos de desarrollo basados en los mismos criterios y metodología que el PDC de Galicia. Inclusive una Universidad Mejicana recoge el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia como caso de interés, entre otros casos europeos y norteamericanos de estudio, tales como la región de Emilia Romagna o el Midwest.

La aprobación de Ley de Desarrollo Comarcal es también uno de los resultados obtenidos, importante por ser el marco legal que regula el desarrollo comarcal en Galicia.

Podemos hablar también de los resultados obtenidos en las Fundaciones Comarcales tanto en el ámbito del asesoramiento como de iniciativas de promoción de carácter económico y apoyo a diversos programas de la Xunta de Galicia. (*Anexo 1*)

Finalmente señalar el éxito de los Centros Comarcales, apreciable a través del número de visitantes que se han contabilizado, de las personas que han participado en las programaciones que desde allí se articulan, de los empresarios, asociaciones, colectivos, en general, y profesionales que han utilizado los servicios que en los Centros Comarcales se ofrecen. (*Anexo 2*)

BIBLIOGRAFÍA

Ley de Desarrollo Comarcal de Galicia 7/1996.

PRECEDO LEDO, A. 1993. Desarrollo local y comarcalización. *Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial, Xunta de Galicia*.

PRECEDO LEDO, A., El Desarrollo local en Europa.

Precedo Ledo, Andrés. 1998. Geografía Humana de Galicia. Oikos-Tau, Barcelona.

PRECEDO LEDO, A. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia.

PRECEDO LEDO, A. *et al.* 1994. La Planificación integrada y el Desarrollo Comarcal en los países del Consejo de Europa. Xunta de Galicia.

LA COMARCA DEL RÍO ARANDA (PROVINCIA DE ZARAGOZA) EJEMPLO DE DESARROLLO LOCAL APOYADO EN LA INDUSTRIA DEL CALZADO

María Pilar Alonso Logroño

Universidade de Santiago

Valentín Gargallo Valero

1. LA ESPECIALIZACIÓN FLEXIBLE Y SUS MODELOS DE COM- PORTAMIENTO ESPACIAL.

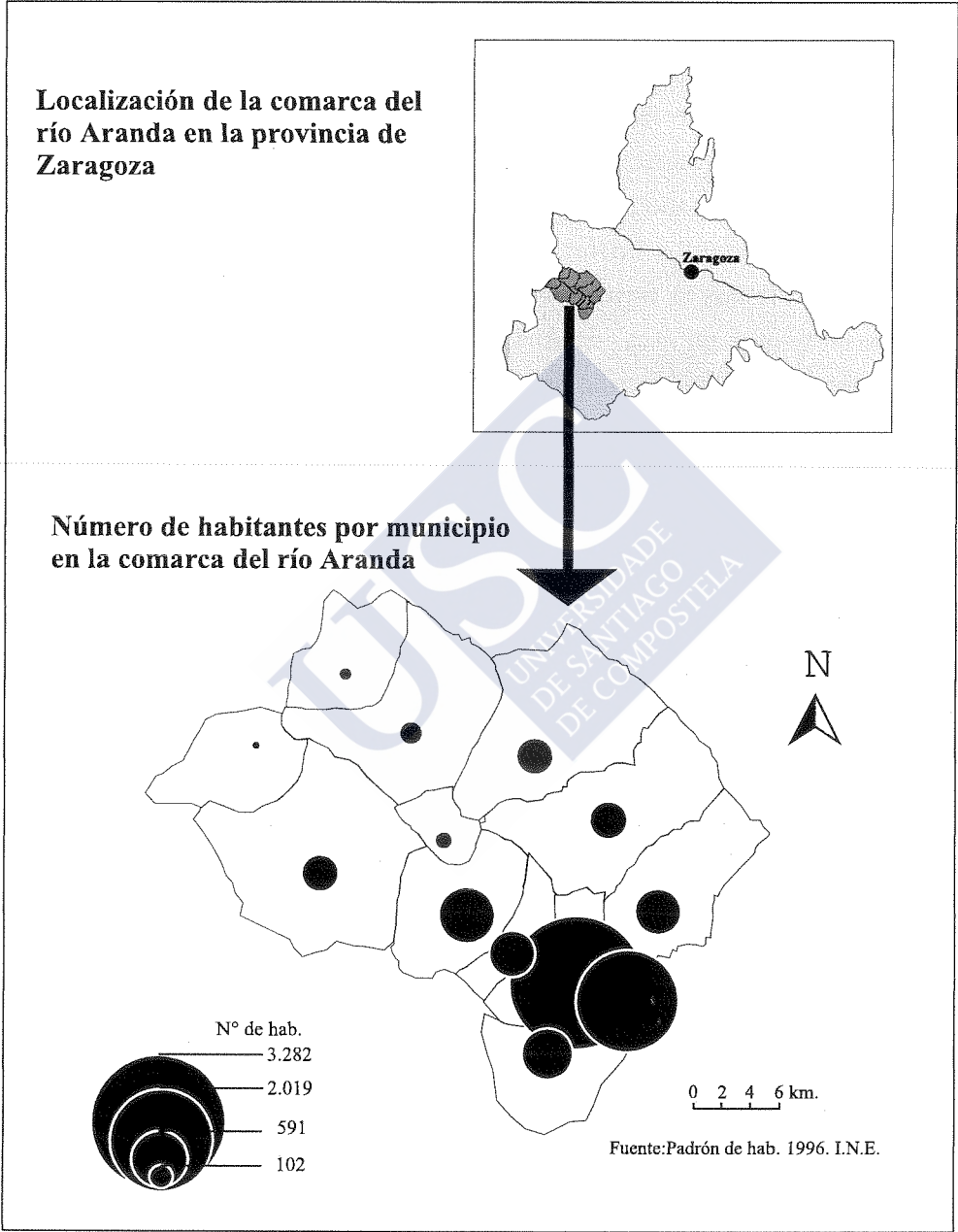
Las transformaciones económicas más recientes no se pueden desligar de los avances técnicos acometidos en las últimas décadas, especialmente los relacionados con los sistemas de información y comunicación, los cuales permiten introducir el espacio dentro de los procesos de globalización económica, donde lo local no queda aislado sino todo lo contrario, es capaz de adquirir más fuerza. Junto con esto, la adopción del modelo de especialización flexible en la producción, apoyado en la separación y especialización de funciones por parte de las empresas, permite introducir una mayor posibilidad de redistribución territorial de las actividades económicas. No sólo las grandes ciudades o los grandes ejes económicos son capaces de adoptar este tipo de caracterización productiva, otro tipo de espacios, sin la presencia de tantos factores tradicionales de localización industrial (infraestructuras de comunicación, abundancia de mano de obra, cercanía a los centros de investigación, etc.), logran ofrecer buenos resultados productivos, manteniendo vivos unos territorios que por el resto de condicionantes podrían estar económicamente muertos. Aunque son bastante escasos los ejemplos que se

pueden encontrar de este último tipo de espacios, están llamando la atención de muchos investigadores precisamente porque rompen con todos los cánones tradicionales de explicación sobre el desarrollo económico.

El fuerte predominio del *fordismo* en las décadas anteriores, como modelo productivo caracterizado por la fabricación en serie y por la repetición constante de una sucesión de tareas llevadas a cabo en grandes empresas, derivó en un olvido de la dimensión y rasgos territoriales en los planteamientos económicos de elección de ubicación. Tan sólo un número muy reducido de espacios se vieron favorecidos como puntos de atracción para las grandes empresas, en ellos acontecían una serie de características que los aventajaban y distanciaban cada vez más del resto. En este panorama la gran empresa se convirtió en la principal estructuradora de muchos territorios, con su propia presencia atraía a otras empresas más pequeñas, que se aprovechan de la existencia de los mismos factores de atracción industrial.

Frente a esto, la especialización flexible busca, según la interpretación de algunos autores, la separación de las funciones que se realizaban en las cadenas de fabricación de las grandes empresas, y que ahora pasan a realizarse en otras de tamaño pequeño y mediano, más especializadas, sin unas normas tan rígidas de localización, apareciendo ubicadas tanto en pequeños espacios aislados de los centros económicos productivos, como en las periferias próximas de esas grandes áreas urbanas. Este modelo para su funcionamiento se apoya tanto en la presencia de nuevos componentes tecnológicos, como en una mano de obra polivalente y cualificada que permite cubrir una demanda cada vez más exigente en la calidad del producto, rasgos cuya ubicuidad cada vez puede ser menor.

Para otros, la especialización flexible no es más que la continuación del modelo fordista que se reajusta y va adquiriendo nuevos planteamientos en su funcionamiento, con la aparición de la subcontratación de algunas tareas, con la reducción del tamaño de empresa y donde de nuevo el espacio pasa a ser un mero receptor de la actividad económica.



En cualquier caso el debate está abierto entre uno y otro tipo de opiniones sobre la especialización flexible, pero lo que es más importante, la dimensión territorial aparece de nuevo con gran fuerza en el planteamiento del desarrollo económico. Esto trae como consecuencia que cobre relevancia el análisis no sólo de los grandes espacios industrializados, marcados por los ritmos de producción de las grandes empresas, que siguen teniendo un peso importante, sino también de pequeños territorios caracterizados por una serie de elementos históricos, sociales, económicos, etc. que ofrecen entre sus resultados la formación de desarrollos locales de tipo endógeno, diferenciados por un área industrial con predominio de pymes y por una cierta especialización, que incluso en muchos casos se acerca a la definición de distrito industrial dada por Marshall, recogida más tarde por Becattini (BECATTINI, 1992), para explicar el desarrollo local de algunos espacios donde existía una población activa, que hundía sus raíces en una tradición histórica, un conjunto de empresas especializadas en un sector productivo y la presencia de redes y asociaciones internas, difíciles de comprobar y estudiar en muchas ocasiones.

Hay que tener en cuenta, como ya se ha puesto de manifiesto en el estudio de otros trabajos entre los que destacan los realizados para la región norte de Italia (PYKE y SENGENBERGER, 1993), que la localización de la actividad económica tiene mucho que ver con las especificidades territoriales, puesto que la eficacia de las empresas depende tanto de factores externos a las empresas, como de otros ligados al territorio, y que hoy se basan principalmente en la calidad, que se consigue tanto a través de la formación de los trabajadores, como por el interés de éstos por hacer las cosas bien, por medio de los avances técnicos que permiten llegar a todos los lugares las distintas innovaciones tecnológicas. Por todo ello, también los sistemas locales pueden acoplarse a los centros productivos principales gracias a las pautas impuestas por el sistema de producción flexible: empresas más pequeñas y especializadas, donde los trabajadores se involucran en la producción, búsqueda de la calidad en cada producto, etc.

Todos estos rasgos que caracterizan el desarrollo económico actual han sido y están siendo objeto de numerosos debates científicos, con la intención de buscar un modelo y su explicación. En este trabajo se presenta el ejemplo de un territorio concreto, la comarca del río Aranda en la provincia de Zaragoza, donde aparecen una serie de entidades socio-territoriales que han sabido mantener una tradición artesanal, el curtido de pieles, y convertir este espacio en un sistema productivo local, apoyado en los rasgos del modelo de especialización flexible.

El análisis del caso seleccionado permite confirmar como una combinación de rasgos particulares de un territorio puede conseguir un desarrollo local coherente, sin depender de la presencia de un área urbana industrial de grandes dimensiones, como es la ciudad de Zaragoza, o de un gran eje económico, como es el eje del Ebro, ya que el espacio examinado se encuentra alejado y bastante aislado de esas influencias, tal como su propia localización permite comprender (*vid. Mapa*).

La peculiaridad del espacio estudiado se observó al realizar un trabajo más amplio sobre la localización industrial en la provincia de Zaragoza, cuyo resultado mostraba, en general, una concentración de esta actividad económica en unos pocos enclaves, acercándose al modelo de acumulación fordista. En primer lugar destacaba la ciudad de Zaragoza y su área de influencia a través de sus corredores, donde se concentraba la mayor parte, tanto de empleos como de establecimientos industriales, siendo varias grandes empresas las que actuaban como motores de ese desarrollo (Opel España, Balay, Giesa, etc.). Y en segundo lugar, fuera de este espacio, únicamente sobresalían algunas cabeceras comarcales (Tarazona, Calatayud, Belchite), que se mantenían con un cierto grado de vitalidad, principalmente gracias al sector servicios, que permitía abastecer en cada caso a sus correspondientes áreas de influencia y con una actividad industrial incipiente muy especializada.

Estos rasgos no extrañan en el comportamiento económico-territorial planteado con el modelo del sistema productivo *fordista* imperante durante

las últimas décadas. Pero lo que de verdad llama la atención de las conclusiones de este estudio (ALONSO, 1996) es encontrar unos pequeños municipios alejados de los enclaves anteriores, próximos entre sí en la comarca del río Aranda, donde se aprecia un florecimiento industrial muy peculiar, basado sobre todo en el desarrollo de un sector concreto: el calzado, que hunde sus raíces en un pasado histórico de tradición en el curtido de pieles y que hoy sigue presentando una gran vitalidad industrial, adaptándose a los nuevos métodos productivos y aprovechando la existencia de mano de obra flexible. De este espacio es del que nos vamos a ocupar en este trabajo, como un claro ejemplo de desarrollo local, donde nos centraremos principalmente en averiguar cuáles son las claves de ese desarrollo y en comprobar como el modelo de especialización flexible es más favorable para el crecimiento de estos pequeños enclaves.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA DE ESTUDIO.

Antes de pasar a describir los rasgos industriales que caracterizan a la comarca del río Aranda, se cree conveniente presentar las singularidades de localización de este espacio, para comprender la peculiaridad del caso estudiado. En concreto son dos los municipios afectados por una industrialización que se puede considerar de tipo endógeno, Brea e Illueca, ubicados dentro de esta comarca situada al oeste de la provincia de Zaragoza, al norte de la comarca de Calatayud, siendo alguno de sus municipios límite con la provincia de Soria.

Como su nombre indica, la comarca está atravesada por el río Aranda y su afluente el Isuela. Se trata de un espacio que está rodeado por el norte y el oeste de una serie de sierras del sistema ibérico, como son las del Moncayo (del Tablado y de Montalbo), y la Sierra de la Virgen. El valle que se forma presenta una corta longitud, así salvo en las estrechas orillas de este río, donde aparecen pequeñas zonas de huerta, el resto del paisaje se muestra como un secano con pendientes abancaladas, muchas de ellas hoy abando-

nadas por su falta de rentabilidad. Incluso los propios cascos urbanos de estas poblaciones en sus etapas de expansión urbanística han tenido que adaptarse a la pendiente que la estrechez del valle origina. Se puede hablar de una comarca que por sus rasgos físicos ofrece un fuerte aislamiento. Este mismo rasgo se constata si se examinan sus conexiones, ya que no tiene red de ferrocarril, y con el resto de la provincia se comunica a través de una carretera comarcal, a la que se le ha mejorado su firme recientemente, y otras de tipo local.

En total el número de municipios de esta comarca es de 13, aunque sólo son dos los motores de desarrollo ya que el resto son núcleos que están sufriendo una pérdida constante de población, que en parte es absorbida por Brea e Illueca. En extensión y población se trata de una de las comarcas más pequeñas de la provincia de Zaragoza con 561 km² y con tan solo 8.147 habitantes, lo que ofrece una densidad demográfica muy baja 13 hab./km², dato que en el caso de algunos municipios es todavía menor, no llegando a 1 hab./km², como por ejemplo en los municipios de Purujosa o Pomer, a causa de la falta de efectivos demográficos. Sin embargo, existen dos claros ejemplos que contrastan con lo anterior, son los municipios de Brea e Illueca, donde a pesar de su pequeña extensión, su población está creciendo en las últimas décadas, ofreciendo una densidad demográfica que supera en ambos casos los 130 hab./km² (Brea, 150 hab./km² e Illueca, 131 hab./km²). De lo anterior se deduce que la escasa población comarcal se encuentra muy concentrada, el 65% se localiza en estos dos núcleos.

Si se observan los datos globales de sus efectivos demográficos, llama la atención el que una área tan aislada del foco económico de la región aragonesa (el valle del Ebro), en los últimos veinte años está logrando mantener su población, en contra de la norma habitual de despoblamiento de la mayoría de comarcas zaragozanas. Sin embargo, hay que insistir de nuevo en que este descenso poblacional es generalizado en todos los municipios de la comarca, a excepción de los dos anteriormente citados.

Tabla I: Evolución de la población de la comarca del río Aranda (1900-1996)

MUNICIPIO	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	1996
ARANDA DE M.	1570	954	1401	1393	1099	1136	774	538	329	259	254
BREA	1437	1386	1476	1924	1832	1760	1725	1862	1939	2001	2019
CALCENA	776	581	857	715	867	764	544	258	132	104	102
GOTOR	844	798	687	718	616	584	461	444	392	365	392
ILLUECA	1738	1794	1813	1925	2000	1969	2155	2444	2818	3116	3282
JARQUE	1441	1487	1404	1308	1215	1148	947	752	642	586	591
MESONES DE I.	615	661	673	669	737	781	689	557	463	400	392
OSEJA	345	325	329	294	304	271	214	104	19	30	60
POMER	464	403	424	448	386	367	272	77	39	23	22
PURUJOSA	425	454	553	385	414	396	196	112	10	24	34
SESTRICA	1288	1204	1294	1182	1299	1078	905	650	576	536	485
TIERGA	683	802	1032	1049	904	760	650	407	317	282	265
TRASOBARES	529	701	720	974	923	985	754	472	346	272	249
COMARCA	12155	11550	12663	12984	12596	11999	10286	8677	8022	7998	8147

Fuente: Censos de población y Padrón de habitantes de 1996. INE.

El análisis de la evolución de la población en el transcurso del siglo XX, permite comprobar el contraste demográfico interno de la comarca y también en relación con su trayectoria económica, sobre todo en las últimas décadas, que es cuando más diferencias de comportamiento aparecen. Se ve como la comarca del Aranda alcanza su máximo poblacional en 1930, fecha a partir de la cual comienza a descender de manera muy fuerte hasta 1970. Internamente existen diferencias entre los núcleos que componen la comarca, ya que aunque la mayoría de ellos crecen hasta 1930, se registran ya algunas pérdidas, más generalizadas tras la etapa de la Guerra Civil, trayectoria que no se distancia de la que han seguido otros espacios rurales españoles, donde la industrialización de las áreas urbanas sirvió como un elemento de gran atracción.

En el periodo 1970-81, la pérdida comarcal continúa, aunque un poco menos fuerte, y a partir de esta fecha la comarca se mantiene poblacionalmente, gracias a la presencia de Brea e Illueca, que han ido absorbiendo las pérdidas del resto de municipios de la comarca, algunos de ellos reducidos actualmente a la mínima expresión. Esos dos núcleos desde los años setenta han ido creciendo y manteniendo a su población gracias a que pueden ofrecer una serie de puestos de trabajo en la industria del calzado, aspecto que permite mantener a las distintas familias de estos municipios e incluso de otros de la comarca y de fuera de ella, como más tarde se comenta. En el último padrón municipal de 1996, la población de derecho de la comarca era de 8.147 habitantes, de los cuales 5.301 pertenecen a los municipios de Illueca y Brea.

Las preguntas que surgen ante esta situación son principalmente dos ¿cuáles son los motivos que explican el desigual crecimiento interno de la comarca? y sobre todo ¿cómo se ha conseguido mantener la vitalidad en este enclave?. Para dar respuesta a ellas nos tenemos que acercar a otro rasgo general de esta comarca, el reparto de su población ocupada.

Tabla II: Población ocupada por sectores de actividad en la comarca del Aranda (1991)

	Total	Sector 1º	Sector 2º	Sector 3º
Comarca	2.998	372	1.916 + 197*	513

Fuente: Censo de población. INE. (* Dato referido a la construcción).

Si se analizan los datos de ocupación (vid. Tabla II) se puede ver como la industria es la principal actividad en esta comarca, dos terceras partes de sus ocupados están dentro de ésta, concretamente el 64%, dato que se acerca más a la caracterización de un área urbana industrial.

En lo que se refiere al sector primario, únicamente supone el 15% de los ocupados, éstos trabajan sobre todo en las zonas de la vega fértil de raíz

musulmana del río Aranda, ya que el resto del terreno suele aparecer abandonado, pues se trata de pobres secanos abancalados no demasiado rentables para ser trabajados.

El sector de la construcción, agrupa al 7% de la población ocupada, dedicada en su mayor parte a obras pequeñas y de carácter local. Esta actividad se mantiene viva gracias al ritmo positivo de la industria de este espacio. Hay que tener en cuenta que este sector es uno de los primeros que empieza a mostrar síntomas de decadencia cuando un espacio entra en declive económico.

El sector servicios, tampoco emplea a mucha población, un total de 513 personas, que suponen el 17% del total de ocupados. La mayoría de éstos trabajan en los núcleos de Illueca y Brea, que en parte hacen las funciones de pequeños centros comarcales con las tareas más básicas para el mantenimiento de todo el espacio comarcal, pero también en ellos se localizan una serie de servicios complementarios a la actividad industrial. Aunque no se puede olvidar que estos núcleos se encuentran bastante próximos a Calatayud, sobre todo Brea e Illueca, ciudad de la que distan unos 35 km. y que actúa como cabecera comarcal de rango provincial absorbiendo una buena parte de las actividades de servicios más especializadas.

En cualquier caso la situación planteada lleva a profundizar con más detenimiento en el sector industrial como responsable del desarrollo presentado por este espacio, y que va a ser el que nos ofrezca las últimas claves de tan particular desarrollo. Ello nos lleva a las siguientes cuestiones ¿qué tipo de actividad industrial puede darse en una zona tan poco accesible?, ¿cómo esta actividad es capaz de dar estabilidad demográfica y ocupacional a la comarca?

3. LA INDUSTRIA COMO MOTOR DEL DESARROLLO LOCAL.

La actividad industrial no es nueva en la comarca del Aranda. La ocupación en este sector viene ya desde antiguo, pues esta zona era famosa e

importante por sus fábricas de curtidos, principalmente en el municipio de Brea, regidas éstas por los moriscos hasta su expulsión en 1610. A finales del siglo XVIII, según fuentes históricas el número de fabricantes ascendía a 27 con 40 oficinas en las cuales se adobaban curtidos de varias clases. Además existían ya varias zapaterías que tenían gran demanda de ambas Castillas y Extremadura. Igualmente, las manufacturas del paño estaban representadas en Illueca. Madoz en su diccionario-enciclopédico hace alusión a estos trabajos artesanales de carácter industrial, así por ejemplo para el caso de Illueca describe como la mayoría de su población se dedicaba ya en el siglo pasado a la fabricación de paños ordinarios y en caso de Brea nos relata que las tres cuartas partes de su población se dedicaban entonces a la fabricación de curtidos y zapaterías que en ella existían, aunque en la etapa en que se relata, mediados del siglo XIX, parece que están en decadencia, ocasionando una necesidad de emigrar a parte de la población dedicada principalmente a esta actividad.

Estas viejas tradiciones de curtidos de origen árabe (piel de ganados y tanino de los robles que había en la sierra), aunque en decadencia en algunas etapas, hoy se traducen en términos industriales principalmente en los municipios de Brea e Illueca, consiguiendo una industria del calzado de carácter exportador.

Resulta clara la especialización industrial que hoy muestra este espacio al estudiar la distribución de los activos en la industria entre las diferentes ramas de esta actividad, no solo en los núcleos de Brea e Illueca, sino también en el resto de la comarca (vid. Tabla III). En todos ellos la rama textil y calzado es la que predomina, con casi un 90% del total de activos, quedando el resto de ramas como meros testimonios de su existencia.

De los 2.109 activos industriales de la comarca, nada menos que el 91% se encuadran en esta rama, lo cual nos marca su fuerte especialización pero también hay que hablar de su fuerte concentración espacial, ya que, de éstos, el 77% se localiza en Brea e Illueca.

Tabla III: Porcentaje de activos por rama industrial en la comarca del Aranda (1991)

	RAMAS INDUSTRIALES												
MUNICIPIOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTAL
ARANDA	0,0	0,0	5,9	82,4	0,0	0,0	0,0	2,9	5,9	5,9	0,0	0,0	100
BREA	0,0	0,7	3,4	89,7	0,2	2,2	0,0	0,9	1,2	0,5	0,7	0,5	100
CALCENA	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	100
GOTOR	0,0	1,0	1,9	89,5	1,0	0,0	1,0	1,9	3,8	0,0	0,0	0,0	100
ILLUECA	0,1	0,2	2,6	93,5	0,5	1,0	0,2	0,5	0,9	0,0	0,3	0,3	100
JARQUE	0,0	0,0	4,7	87,9	0,9	0,0	0,0	0,9	4,7	0,0	0,9	0,0	100
MESONES	0,0	4,0	0,0	68,0	0,0	2,0	0,0	0,0	14,0	0,0	2,0	0,0	100
OSEJA	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	100
POMER	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
PURUJOSA	0,0	0,0	0,0	33,3	0,0	22,2	0,0	0,0	11,1	0,0	11,1	22,2	100
SESTRICA	0,0	0,0	0,0	98,1	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
TIERGA	0,0	2,2	0,0	88,9	2,2	0,0	0,0	0,0	2,2	0,0	2,2	2,2	100
TRASOBARES	0,0	0,0	2,6	87,2	2,6	0,0	0,0	2,6	5,1	0,0	0,0	0,0	100
TOTAL COM	0,0	0,7	2,7	90,8	0,5	1,3	0,1	0,8	1,8	0,2	0,6	0,4	100

(1.- Extracción de productos energéticos. 2.- Extracción de otros minerales. 3.- Alimentación y bebidas. 4.- Textil y calzado. 5.- Madera y corcho. 6.- Papel y artes gráficas. 7.- Petróleos y derivados. 8.- Química. 9.- Metalurgia y productos metálicos. 10.- Fabricación de equipos eléctricos, electrónicos y ópticos. 11.- Fabricación de material de transporte. 12.- Caucho y materias plásticas.)

Fuente: Censo de población. INE.

Centrándonos en la rama del textil y calzado, hay que anotar en primer lugar que tradicionalmente dentro de toda la provincia de Zaragoza esta rama ha tenido una gran relevancia, sobre todo el textil, y hoy todavía la sigue

manteniendo, ya que si se observa el número de establecimientos industriales de esta provincia (6.439 establecimientos), es precisamente esta rama la que agrupa el mayor número, con el 21% sobre el total. Sin embargo, cuando se analizan espacialmente los datos y se relacionan con el resto de ramas industriales aparece una fuerte especialización en la comarca del Aranda, relacionada con la industria del calzado, tal como confirman de manera más precisa los datos sobre el número de establecimientos y empleos por municipio de empresas de la rama del calzado, especialización que no aparece en otras comarcas de la provincia de Zaragoza.

Tabla IV: N° de empresas y empleos de la rama del calzado en la comarca del río Aranda

Nº empleados	Nº empresas	%	Nº empleos	%
Hasta 5	117	62,2	211	13,1
De 6 a 24	56	29,8	749	46,4
De 25 a 49	11	5,9	340	21,1
Más de 50	4	2,1	315	19,5
Total	188	100	1615	100

Fuente: Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza, 1994

En el total de la comarca del Aranda se localizan 188 establecimientos dedicados a la industria del calzado que generan un total de 1.615 empleos. Pero de este enclave destacan, Illueca con más de 1.100 empleos en esta actividad, repartidos entre 117 empresas y Brea de Aragón que le sigue en número de obreros, con 366 puestos de trabajo, repartidos entre 56 establecimientos. Estos dos núcleos son los principales centros industriales que mueven al resto de la comarca, como ya se ha comentado al analizar su población, pero cabe señalar también la presencia de otros pequeños municipios de su entorno, con menor número de empresas y empleados trabajando en esta actividad, como Gotor, Sestrica o Jarque, donde una buena parte de su población activa se desplaza hasta Brea e Illueca a trabajar en las empresas de la rama del calzado.

Tabla V: N° de empresas de la rama del calzado por municipio en la comarca del Aranda

Municipio	Hasta 5	De 6 a 24	De 25 a 49	Más de 50	Total
Aranda	1	0	0	0	1
Brea	34	19	3	0	56
Gotor	5	1	0	0	6
Illueca	71	35	8	3	117
Jarque	4	0	0	1	5
Sestrica	1	1	0	0	2
Tierga	1	0	0	0	1
Total	117	56	11	4	188

Fuente: Cámara de Comercio e industria de Zaragoza, 1994

Tabla VI: N° de empleos de la rama del calzado por municipio en la comarca del Aranda

Municipio	Hasta 5	De 6 a 24	De 25 a 49	Más de 50	Total
Aranda	1	0	0	0	1
Brea	59	216	91	0	366
Gotor	8	24	0	0	32
Illueca	133	486	249	262	1130
Jarque	6	0	0	53	59
Sestrica	1	23	0	0	24
Tierga	3	0	0	0	3
Total	211	749	340	315	1615

Fuente: Cámara de Comercio e industria de Zaragoza, 1994

El tipo de establecimiento industrial que aparece en estos núcleos se caracteriza por su reducido tamaño, así de los 188 establecimientos existentes en este espacio, el 62% tiene menos de 6 trabajadores, el 30% entre 6 y 24, y entre 25 y 49 el 6%, por lo que muchas de estas empresas

tienen carácter familiar y donde destaca el sistema basado en un régimen de cooperativas, formadas por mujeres de estos municipios, que trabajan para estas empresas pero fuera de ellas, con pocos trabajadores y siempre con una fuerte especialización en las tareas que realizan, buscando también la calidad en las piezas producidas. La media de trabajadores por empresa en todo este espacio se sitúa en 8,6 aunque varía según los municipios, pues en Illueca alcanza los 9,6, mientras en Brea la media es solo de 6,5 trabajadores. En general se trata de empresas donde las inversiones no son muy fuertes.

Tampoco hay que olvidar que la rama del calzado junto con la textil, se presta a la existencia de un gran número de puestos de trabajo, fundamentalmente femenino, de carácter sumergido, que las cifras anteriores no reflejan, originando en este caso un área de influencia más allá de los límites de la propia comarca, como se ha comprobado a través de distintas averiguaciones que se han podido realizar.

El sistema es el siguiente, una pequeña empresa del calzado, necesita una serie de operaciones como son el cosido de determinadas partes del zapato, que requieren un trabajo de tipo manual o con máquina de coser. Esta tarea se va a repartir por distintos municipios donde existan mujeres interesadas en trabajar sin salir de su casa, compaginando esa tarea con la del cuidado de su hogar. De esta manera, la trabajadora origina un gasto menor para la empresa, la cual simplemente con un sistema de reparto, normalmente a través de una pequeña furgoneta, distribuye a una o dos personas de cada municipio un número determinado de zapatos, centralizando ellas los posteriores repartos a las distintas mujeres interesadas en llevar a cabo estas tareas. El pago se hace después por número de piezas preparadas.

En lo que son las naves de las empresas nos encontramos con avanzados sistemas de preparación de los distintos materiales que forman parte de los zapatos, así como del cortado, pegado, etc., y también, por supuesto, la preparación para su posterior envío a las zonas de venta del producto.

De manera que si importante es el número de población que en esta comarca depende hoy de la industria del calzado, su influencia y su relevancia es mucho mayor, sobre todo si se tiene en cuenta, que es un tipo de actividad que se presta con facilidad para la generalización del empleo sumergido. De esta manera se acopla a otro de los rasgos que definen el denominado sistema de producción flexible: la separación de funciones, y por tanto, la generalización de la subcontratación de algunas tareas, que en este caso se llevan a cabo a través del sistema descrito.

También hay que apuntar que este espacio sigue presentando una trayectoria industrial dinámica importante, puesto que sigue creciendo constantemente el número de empresas y empleos en esta actividad así como los terrenos para su instalación. En principio este tipo de actividad se realizaba en los bajos de las viviendas o en almacenes anexos, ya que las herramientas utilizadas no precisaban de grandes superficies, pero hoy las nuevas máquinas cortadoras y preparadoras de la piel, la necesidad de mayores espacios que garanticen la posibilidad de la maniobrabilidad de los camiones y la mayor necesidad de comunicación entre empresas, han llevado a un agrupamiento en polígonos industriales, que tanto en Brea como en Illueca presentan una especialización muy fuerte, ya que prácticamente todas sus naves están relacionadas con el sector del calzado (curtidos, artículos para el calzado, troquelados, etc.).

Junto a lo anterior, otro rasgo que conviene apuntar para comprender el importante desarrollo que para este espacio supone la industria del calzado, ha sido la reciente construcción de un centro de formación profesional en el municipio de Illueca en el curso 92-93, donde se ha creado un módulo específico relacionado con el calzado, que está permitiendo formar a los jóvenes de la comarca en un tipo de trabajo en el que pueden encontrar un empleo cerca de su lugar de residencia. Además también existen agrupaciones de empresarios del calzado, que se preocupan por asistir a ferias de promoción y de dar a conocer las posibles ayudas que el sector puede recibir.

Todo ello confirma que el clima de desarrollo de esta actividad industrial parece bastante adecuado para que en el futuro se siga manteniendo un auge económico dentro de esta comarca, donde además el funcionamiento del sistema de producción flexible favorece esta organización productiva local, puesto que al tratarse de empresas pequeñas garantizan una mayor adaptabilidad a los cambios de la demanda. Igualmente es positivo el sistema de reclutamiento de mano de obra relacionado en gran parte con la denominada economía informal, basada en contrataciones de tipo sumergido, pero donde la propia tradición de la industria del calzado en este espacio, hace pensar en una cualificación laboral, que el nuevo centro de formación profesional viene a intensificar. Por último, hay que hacer mención de la presencia de vocaciones empresariales que están luchando por el desarrollo de esta actividad económica a través de una constante inquietud por la innovación, por adaptarse a las demandas, etc., aspectos que les permite competir y abrir mercados.

De esta manera, a pesar del aislamiento de este pequeño foco industrial, existen un conjunto de elementos que están actuando con efectos positivos sobre el crecimiento industrial de la comarca del Aranda, por un lado la presencia de un mercado de trabajo local, con una cualificación de la mano de obra para estas tareas, que se explica por la tradición artesanal en este tipo de actividades, y por otro, el sistema de producción que garantiza la salida al mercado de unos productos que ofrecen calidad y una producción en función de la demanda.

La población que se mostró reacia a emigrar en la comarca del río Aranda, hoy se ve favorecida por los puestos de trabajo que en esta comarca puede encontrar, sin embargo estos empleos en la mayoría de ocasiones ofrecen un salario menor que en otros espacios, aunque esto se ve compensado tanto porque otros tipos de costes son menores que en las áreas urbanas (como es el caso de la vivienda o los costes de movilidad), como porque muchas veces pueden compaginar esos trabajos con el desarrollo de otras actividades (agricultura a tiempo parcial, tareas del hogar,...). Se puede

hablar, por tanto, de la formación de un mercado de trabajo local como resultado de la concentración territorial de empresas y empleos, que aseguran el desarrollo de este pequeño foco industrial.

4. CONSIDERACIONES FINALES.

En el caso analizado en este trabajo aparecen muchos elementos que lo acercan a su consideración como un área de especialización productiva local, en la que destaca una rama de la producción, la del calzado, y donde las relaciones entre empresas se basan tanto en su competencia como en conseguir una mejor salida de sus productos. La peculiaridad de este tipo de desarrollo se encuentra, por un lado, en su aislamiento físico respecto a un centro económico, en este caso del eje del Ebro en la región aragonesa, rasgo que las nuevas tecnologías cada vez están solventando con mayor facilidad, pues tan informada puede estar una empresa asentada en Illueca como una ubicada en la ciudad de Zaragoza. Y por otro, en la tradición artesanal que se había desarrollado en este enclave desde épocas históricas y que una serie de vocaciones empresariales han sabido hoy adaptar a las características de la demanda actual.

Es por lo tanto factible pensar en modelos de desarrollo local industrial como contraposición a la presencia de grandes enclaves económicos, ya que las condiciones económicas demuestran un dinamismo y un éxito por parte de este tipo de espacios, capaces de adaptarse y de innovar en igualdad de condiciones con otros competidores más grandes, puesto que pueden organizar también un mercado local importante, deseoso de vivir en espacios más tranquilos que las áreas urbanas, en un momento donde parece que se está reclamando la huida hacia los espacios rurales. Además el sistema de producción flexible como apuntábamos en la introducción del trabajo reclama precisamente una especialización en áreas delimitadas, con el fin de conseguir una rápida adaptación a los cambios de la demanda. Pero en cualquier caso los inicios de este tipo de proceso hay que buscarlos en un desarrollo

más de tipo endógeno, con una base en la historia productiva de la zona, puesto que la imposición de estrategias de desarrollo exógenas corren un grave peligro: el que la población autóctona no encaje con ellas, con lo cual todas las posibles iniciativas fracasarán.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO LOGROÑO, M^a. P. (1996): *Procesos de difusión axial: la industria en Zaragoza*. Pressas Universitarias. Universidad de Zaragoza. Microfichas, serie Tesis doctoral. 1098 págs.

BECATTINI, G y RULLANI, E. (1996): “Sistemas productivos locales y mercado global”. *Información Comercial Española*, nº 754. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. Págs. 11-24.

BECATTINI, G. (1992): “El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico”, en PYKE, F., BECATTINI, G. y SENGENDERGER, W.: *Los distritos industriales y las pequeñas empresas I*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Págs. 61-79.

CLIMENT LÓPEZ, E. (1997): “Sistemas productivos locales y distritos industriales: el caso de España”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 24. Págs. 91-106.

MADOZ, (1985): *Diccionario geográfico, estadístico-histórico de Aragón*. Zaragoza 1845-1950. Ámbito-Diputación General de Aragón.

PYKE, F. y SENGENDERGER, W.: *Los distritos industriales y las pequeñas empresas III. Distritos industriales y regeneración económica local*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 378 págs.

SANROMÁ MELÉNDEZ, E. (1996): “El mercado de trabajo en los sistemas locales de empresas. El caso español”. *Información Comercial Española*, nº 754. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. Págs. 129-142.



PARTE III
EXPERIENCIAS DE DESARROLLO
EN LATINOAMÉRICA



EL ROL DE CIUDADES MEDIANAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA.

Günter Mertins

Universidad de Marburg

1. INTRODUCCIÓN

La investigación urbana ha sido, también en América Latina, “en primer lugar, investigación sobre la gran ciudad”, porque las grandes ciudades son de manera especial no solo “centros de innovación”, sino, también, “focos de crisis de problemas sociales y ecológicos” (Lichtenberger, 1986). De esto resulta, casi automáticamente, que todos los intentos de comprender las características estructurales comunes respecto a un modelo funcional y socioespacial se refieran solamente a las grandes ciudades (Bähr y Mertins, 1995).

Recientemente en los últimos años se han presentado en forma creciente estudios sobre las diferenciaciones socioespaciales de ciudades medianas sudamericanas (Mertins 1991, 1995).

2. LOS PUNTOS DE PARTIDA.

Los puntos de partida de las siguientes explicaciones serán dos modelos:

– el de la diferenciación socioespacial de la ciudad latinoamericana colonial/pre-industrial y de la ciudad pequeña actual, y además

– el de la diferenciación funcional y socioespacial de la gran ciudad latinoamericana, para así llegar a los criterios de la ciudad mediana latinoamericana y el rol de la misma para el desarrollo regional.

2.1 El modelo de la diferenciación socioespacial de la ciudad pequeña latinoamericana.

La diferenciación espacial de la población y de la calidad de las construcciones corresponde en la ciudad pequeña a un gradiente centro - periferia.

En el centro se encuentran las principales funciones administrativas y económicas, así como las casas del estrato alto local. En dirección hacia la periferia siguen estratos cada vez más bajos. Este gradiente se puede también observar en la calidad de las construcciones: las casas más grandes y sólidas se encuentran en el centro; la calidad y el tamaño de las mismas disminuye sucesivamente hasta los ranchos en la periferia.

2.2 El modelo de diferenciación funcional y socioespacial de las grandes ciudades latinoamericanas.

La estructura básica del mismo se presenta brevemente (fig. 1; Bähr y Mertins 1981, 1993, 1995), siendo importante indicar que el modelo cuenta con componentes dinámicos que facilitan la explicación de las variaciones de los elementos a través del tiempo, por lo que la indicación de ciertos “caminos” del desarrollo temporal es aplicable no solamente a las ciudades grandes, sino también a las ciudades medianas.

Los principios básicos de la diferenciación interna de las ciudades grandes latinoamericanas forman 3 patrones distintos, parcialmente superpuestos, aunque no en todos los casos se desarrollaron y desarrollan al mismo tiempo ni con rasgos idénticos:

- a) Un patrón más viejo de anillos concéntricos en el centro urbano, que a menudo se remonta al período colonial, pero modificado poste-

riormente en mayor o menor grado. La base original de esta estructura anillar estuvo dada por el gradiente social que va desde el centro hacia la periferia, con la consiguiente disminución en el tamaño y la calidad de las viviendas, partiendo desde la plaza central en dirección a los márgenes urbanos. Este patrón resulta evidente también hoy en las ciudades grandes, pero en una secuencia casi exclusivamente determinada por razones funcionales; una secuencia que parte del CBD, generalmente desarrollado en el antiguo centro urbano, para extenderse luego por una zona mixta de carácter residencial (estratos medio-bajos hasta bajos), comercial e industrial en dirección a los barrios marginales del centro (tugurios, slums), los que se esparcen rodeándolo en forma de parches más que de anillos. Pero en la mayoría de las pequeñas ciudades se encuentra todavía el patrón socioespacial tradicional, que está ya en proceso de desintegración en las ciudades medianas.

- b) Un patrón caracterizado más fuertemente por la presencia de sectores en forma de cuña. Esto es, donde las empresas industriales y los barrios residenciales crecen conjuntamente a lo largo de ciertos ejes. Estos comenzaron a desarrollarse en las grandes ciudades en el transcurso de la década de los treinta (incluso antes en algunos casos, como Buenos Aires, Montevideo, Rio de Janeiro, São Paulo); fue, sobre todo, el resultado de la creciente industrialización que siguió a la crisis económica mundial a principios de los treinta (aunque en algunos países, sobre todo de América Central, comenzaría después de la Segunda Guerra Mundial). Durante este proceso se establecieron grandes complejos industriales a lo largo de ciertos ejes de crecimiento, conjuntamente con barrios de estratos bajos que surgían en sus inmediaciones. Pero este patrón fue también el resultado de la migración intraurbana-metropolitana de los estratos altos, seguidos por los estratos medio-altos hasta los medios, quienes comenzaron a abandonar los distritos altamente valorizados que

rodeaban a la plaza central, para relocalizarse en áreas cada vez más alejadas de la ciudad vieja. Aunque con menor intensidad, este proceso puede también observarse hoy en las ciudades medianas.

- c) Una estructura celular y discontinua de barrios en la periferia urbana o más allá de ella (proceso de suburbanización), la cual es extremadamente caracterizada por el rápido y a menudo irrestricto crecimiento espacial de las grandes ciudades a partir de los sesenta, causado por la creciente presión migratoria. Se encuentran tres tipos de barrios característicos en esta área periférica:

- Barrios informales (ilegales y semilegales), ya sean consolidados o en diferentes etapas de consolidación. Dada la insuficiencia cuantitativa de la construcción de viviendas (tanto públicas como privadas) destinadas a los estratos bajos, las viviendas son construidas por los propios residentes, de modo que la autoayuda/ autoconstrucción ha conseguido tácitamente un componente normativo importante de las políticas estatales de vivienda.

- Proyectos gubernamentales o municipales de vivienda. Se trata, por un lado, de barrios compuestos desde cien hasta algunos miles de unidades habitacionales de tipo convencional, en bloques de cuatro, cinco y más pisos de apartamentos, o de viviendas unifamiliares en fila, por lo común destinados a miembros de los estratos medios y medio-bajos; las viviendas destinadas a los estratos bajos son de menor categoría (tamaño de los lotes y de la vivienda, infraestructura); por otro lado, desde mediados y finales de los setenta se desarrollaron -por motivos financieros y sociopolíticos- grandes proyectos de “lotes con servicios” y de “lote con una unidad básica”. En tales proyectos se permite a los residentes construir casas precarias, las cuales pueden, según sus posibilidades económicas, ampliar y/o consolidar.

- También crecieron y crecen, pero en forma reducida, los barrios residenciales de los estratos altos y medio-altos; hoy en día -por razones de seguridad- preferencialmente en forma de condominios cerrados, ya sean edificios con apartamentos grandes (de hasta 350 m² y más) en propiedad hori-

zontal, o chalets-casas unifamiliares. Más recientemente, la construcción de shopping centers (centros comerciales), muchas veces delante de la “frontera” de tales barrios se convirtió en el impulso decisivo para la construcción o extensión de barrios de los estratos superiores, y, por ende, para la expansión del espacio urbano.

La estructura celular de la periferia no solo es característica de las grandes ciudades, sino también de las medianas y hasta de las pequeñas, teniendo en cuenta un crecimiento evidente de la población durante los últimos años.

3. TÉRMINO Y CRITERIOS DE LA CIUDAD MEDIANA.

Análogo a las grandes ciudades, metrópolis, etc., también el término de ciudad mediana cuenta con una amplia variedad de definiciones; no hay una definición completa generalmente aceptada; tampoco hay consenso sobre los criterios necesarios para una delimitación. Términos como secondary cities (ciudades secundarias), intermediate urban centres (centros urbanos intermedios), también medium-size cities o middle level cities (ciudades de tamaño medio) se utilizan en parte como sinónimos y en parte diferenciados (ver Mertins, 1991; Bähr y Mertins, 1995). Estos autores caracterizan en general una categoría de ciudades que incluye un amplio espectro entre una metrópoli regional y una pequeña ciudad mayor.

Utilizando el número de habitantes como criterio de delimitación, se asigna el límite superior de la ciudad mediana latinoamericana en forma muy variada: hasta 250.000 habitantes (Blitzer, 1988); hasta 1.000.000 de habitantes en las aglomeraciones de tamaño intermedio en Argentina, y aún hasta 2.500.000 habitantes (Rondinelli, 1983).

Sin embargo, el número de habitantes no es determinante para la aplicación del término “ciudad mediana”: en todo caso es un indicador inferior para el grado de importancia de la ciudad mediana respectiva.

Criterios generalmente aceptados son:

- Tamaño (número de habitantes).
- Velocidad del crecimiento poblacional y de la expansión espacial.
- Tamaño del “hinterland” (región circundante) y de su velocidad de crecimiento (tanto poblacional como económico).
- Funciones como centro (regional) de servicios públicos, privados y de distribución.
- Rango e importancia dentro de la red vial regional e interregional.
- Rango/función dentro del sistema regional e interregional de ciudades.
- Diferenciación/especialización en las funciones regionales e interregionales.

De esta manera, no se trata de ciudades medianas en un sentido clásico-estadístico, sino de centros regionales, sobre todo de ciudades capitales mayores; con seguridad, es una combinación específica de factores funcionales, socioeconómicos y físicos (tipos de edificios), variables de un caso al otro, que permiten hablar de una ciudad intermedia.

4. LAS CIUDADES MEDIANAS Y EL DESARROLLO REGIONAL.

El desarrollo regional incluye como objetivo “desarrollar” una región, es decir: mejorarla económica e infraestructuralmente y al menos las más atrasadas equilibrarlas al promedio nacional.

Los aspectos de planeación es decir: los de la planeación regional, juegan un importante papel en el desarrollo de una región. En América Latina se entiende la planeación regional como planificación del desarrollo regional (Sangmeister, 1986) tanto en el sentido económico como político-social.

La cuestión es: ¿Cuál es el rol de las ciudades medianas en el desarrollo de “su” región respectiva, en la planificación del desarrollo regional de la misma?

Ciudades medianas son:

- Sobre todo capitales provinciales o departamentales y entonces centros administrativos secundarios; al mismo tiempo
- Centros de acopio y distribución de un entorno grande (“hinterland”) y tienen a menudo - al menos en muchos planos nacionales de desarrollo - la función de un polo de crecimiento, del cual se espera simultáneamente que produzcan efectos de descentralización.

Para esto se preveen entonces ciertas medidas, como por ejemplo, la mejora de la infraestructura, es decir: de las vías de acceso, de la oferta de zonas industriales etc.

Generalmente, como rol o funciones de las ciudades medianas para el desarrollo regional, se pueden identificar cuatros tipos/puntos:

1. Todos los intentos de estimular, a través de planes nacionales, el fomento de ciudades medianas y así también el desarrollo de sus resp. regiones pueden identificarse para América Latina como fracasados.
2. A partir de finales de los ochenta y principios de los noventa se observa - al comparar con los años anteriores - en el fomento del desarrollo regional un fortalecimiento de las medidas de la descentralización (Rondinelli 1983, Nuhn 1995, Mertins 1999), es decir: un fomento “indirecto”.

El traspaso de mayores competencias administrativas y de decisión (sobre inversiones públicas, aprovisionamiento con servicios públicos) afecta sin embargo a todos los municipios, así como las medidas de la descentralización financiera, p.e. el aumento en la participación de impuestos o, nuevas mayores transferencias desde el gobierno central. En general se puede destacar lo siguiente: Las ciudades medianas con buenas redes de comunicación, con una infraestructura moderna y con un liderazgo dinámico, tanto en la política como sobre todo en

la economía, se aprovechan más tempranamente y mayoritariamente de estas medidas. Estos efectos influyen también en los entornos de su región, es decir que por medio de una cierta “concentración de ventajas”, antes mencionadas las disparidades regionales aparecen precisamente bajo condiciones económicas neoliberales de nuevo y más marcadamente.

3. No obstante, en América Latina el desarrollo de las ciudades medianas y así también el desarrollo de su entorno (“hinterland”) se basa, aún todavía sobre todo en un “libre juego de fuerzas”, para lo cual -al lado de los ya mencionados, son importantes también los siguientes factores: mano de obra cualificada y barata, una producción sobre todo orientada a la exportación y, junto con un crecimiento rápido de la población y de la economía, ventajas de aglomeración, las cuales aceleran decisivamente el proceso de crecimiento de una ciudad mediana hacia una ciudad grande.

En este contexto, los conocimientos sobre la diferenciación socio-espacial y su desarrollo pueden ser de importancia para la planificación urbana y regional, si es que el proceso del crecimiento espacial debiese ser dirigido u ordenado.

4. Un rol especial, pero muy importante, juegan las ciudades medianas en el “hinterland” de las ciudades grandes y especialmente en el entorno amplio de las megalópolis, sobre todo en el proceso de la suburbanización (ver para Santafé de Bogotá: Mertins 1998) y de la polarización revertida (ver en general: Richardson 1980, para el Gran São Paulo: Bähr y Wehrhahn 1995). Dentro de estos procesos se observa:
 - Un traslado de la población, de la industria y de servicios desde el centro de una ciudad grande o megalópolis hacia ciudades medianas y pequeñas.

- Inversiones directas (de afuera) para crear nuevas empresas industriales y de servicios en dichas ciudades que así se desarrollan también en focos de atracción para la inmigración.

Por medio de dichos procesos, casi siempre no coordinados/ordenados a nivel regional, estas ciudades llegan a una tasa de crecimiento mucho más alta que la propia ciudad grande o megalópolis y se convierten en parte también en ciudades grandes y amplian así las respectivas áreas/regiones metropolitanas.

Tres factores indispensables dirigen y fortalecen estos procesos:

- La existencia de buenas comunicaciones de tráfico con la ciudad grande o metrópolis.
- La oferta de suficientes terrenos a precios modestos.
- Un liderazgo dinámico municipal.

¿Cuáles son entonces los indicadores para el cambio o la transformación funcional desde una ciudad mediana hasta una ciudad grande? A continuación algunos están indicadores (ver Bähr y Mertins 1995, Hardoy 1984; fig. 2); pero estos no se observan en las ciudades medianas ni con la misma intensidad, ni totalmente, sino con una cierta variación que depende del tipo y del ritmo de desarrollo de cada ciudad mediana:

- Disgregación (en parte) de la diferenciación anillar/perimetral en el centro:
- Emigración de los estratos altos sólo realizada en parte (configurando un eje direccional), o todavía no realizada completamente.
- Cambio de la conformación social a través de la inmigración de estratos medios y en parte también de estratos bajos.
- Inexistencia de slums o presencia apenas puntual de éstos; pero en cambio: un proceso considerable de gentrificación.
- Surgimiento de subcentros en las cercanías de los nuevos barrios de los estratos altos.

- Tendencia del traslado de oficinas de servicios privados (menos notoriamente: de servicios públicos) hacia las cercanías de los nuevos barrios de los estratos altos.
- Formación de un centro de comercio (en parte también de un CBD) y extensión del mismo. Crecimiento de los precios del suelo paralelamente con el cambio del uso del suelo y la diferenciación espacial funcional:
- Transformación de edificios de comercio al por menor en lugares con funciones de prestación de servicios de alto rango (bancos, empresas de seguro etc.).
- Expansión vertical; utilización mixta: locales de negocios, oficinas y viviendas.
- Transformación de antiguas casas de los estratos altos en lugares de prestación de servicios privados de alto rango (consultorios médicos, gabinetes jurídicos, escuelas/institutos de educación privados etc.).
- Transformación de edificios históricos en museos u otros usos culturales, con remodelación anterior.
- Presencia/existencia (en menor grado) de una zona mixta (residencial-comercial-industrial) alrededor del centro.
- Conformación de áreas industriales o empresariales a lo largo de las avenidas de acceso (“ejes”) o correspondientemente en parques empresariales o industriales en las periferias.
- Expansión espacial por medio de núcleos celulares (todavía en parte reducida e inicio de la suburbanización).

5. CONCLUSIÓN.

Fomentar, de forma directa o indirecta- una ciudad mediana, implica también fomentar el desarrollo de su región y viceversa. Las medidas

y los instrumentos son conocidos desde hace bastante tiempo (ver Boisier 1994, Sabatini 1990). Lo que falta es una aplicación estricta durante muchos años. Por esto, con muy pocas excepciones, todos los programas o proyectos al respecto han fracasado en América Latina, en parte también por la falta de capacidad humana y de medidas técnicas suficientes en las respectivas regiones o ciudades medianas y/o por la no-existencia de una política continua y de un interés fuerte de los políticos responsables.

BIBLIOGRAFÍA

BÄHR, J. Y MERTINS, G. (1981): Idealschema der sozialräumlichen Differenzierung lateinamerikanischer Großstädte. En: *Geographische Zeitschrift* 69, p. 1-33.

BÄHR, J. Y MERTINS, G. (1993): Verstädterung in Lateinamerika. En: *Geographische Rundschau* 44, p. 360-370.

BÄHR, J. Y MERTINS, G. (1995): Die lateinamerikanische Großstadt. Verstädterungsprozesse und Stadtstrukturen. Darmstadt; 232 pgs.

BÄHR, J. Y WEHRHAHN, R. (1995): Polarization Reversal in der Entwicklung brasilianischer Metropolen? Eine Analyse anhand demographischer Indikatoren am Beispiel von São Paulo. En: *Erdkunde* 49, pgs. 213-231.

BISCHOFF, B. (1996): Zur Rolle der Sekundärzentren in der zentralen Kaffeeregion Kolumbiens: das Beispiel Manizales. En: *Erfurter Geographische Studien* 4, pgs. 267-280.

BLITZER, S. y otros (1988): Outside the large cities. Bibliografía comentada como guía de la literatura sobre pequeños y medianos centros urbanos en el Tercer Mundo. - Londres.

BOISIER, S. (1994): Regionalization processes: past crisis and current options. En: *CEPAL-Review* 52, pgs. 177-188.

HARDOY, J. E. (1984): Estudio de los distritos centrales de las ciudades de América Latina. Una primera aproximación. En: Walton, J. y C. Chase-Dunn (eds.): *Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial*. Buenos Aires, pgs. 297-234.

LICHTENBERGER, E. (1986): Stadtgeographie - Perspektiven. En: *Geographische Rundschau* 38, pgs. 388-394.

MERTINS, G. (1991): Contribuciones al modelo de diferenciación socioespacial de ciudades intermedias de América Latina - ejemplos colombianos. En: *Revista Interamericana de Planificación* 24 (93), pgs. 172-194.

MERTINS, G. (1995): La diferenciación socioespacial y funcional de las ciudades intermedias latinoamericanas: ejemplos del noroeste argentino. En: *Revista Interamericana de Planificación* 28 (112), pgs. 55-68.

MERTINS, G. (1998): La suburbanización poblacional de Santafé de Bogotá/Colombia hacia la Sabana de Bogotá. En: Mertins, G. y M. Skoczek (eds.): *Migraciones de la población latinoamericana y sus efectos socio-económicos*. Warszawa, pgs. 97-116.

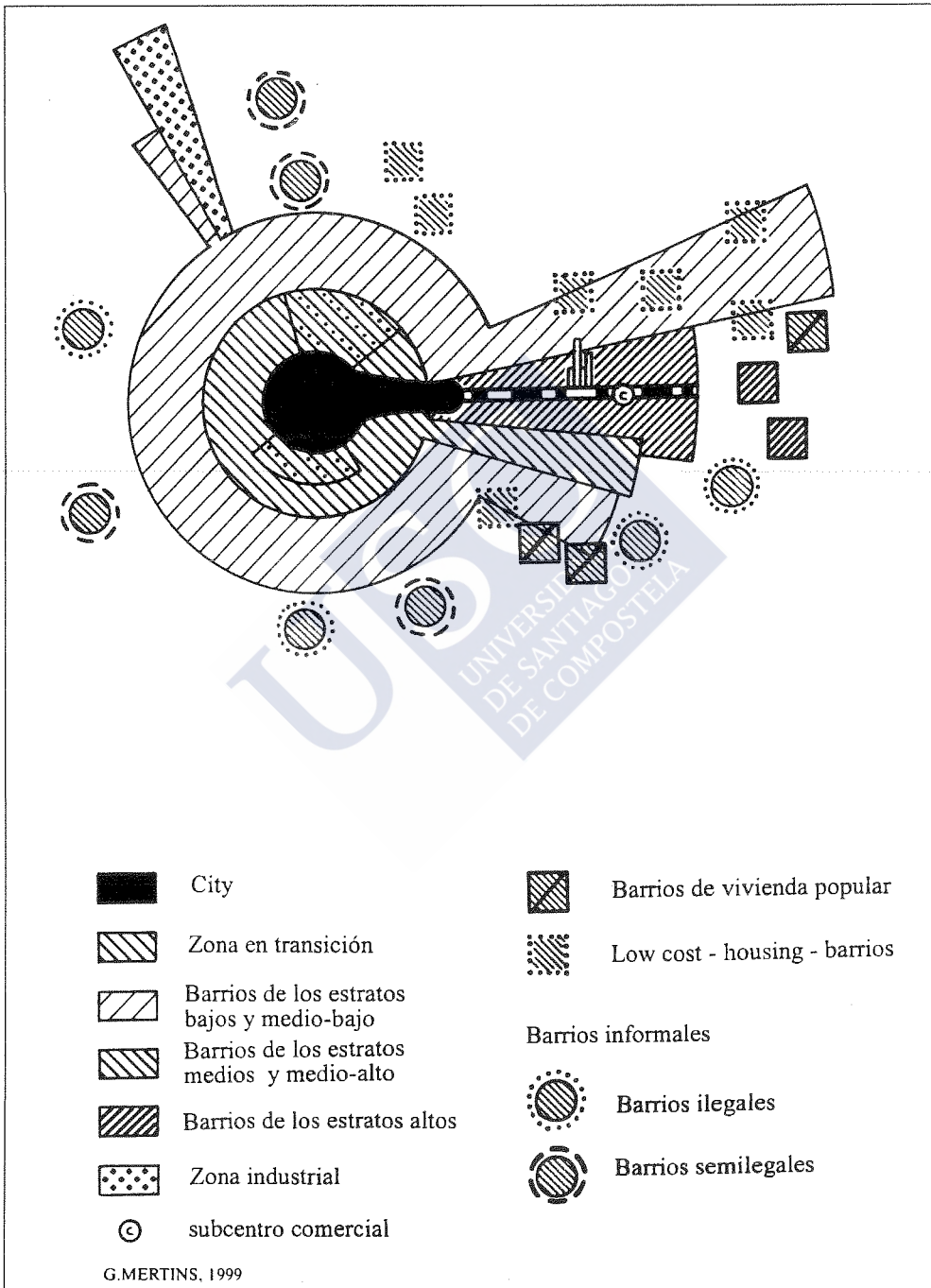
MERTINS, G. (1999): Regionalentwicklung und Dezentralisierung in Lateinamerika. En: Mols, M. (ed.): *Ideengeber und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika*. Mainz (en prensa).

NUHN, H. (1995): Planificación regional en América Central: conceptos y problemas de realización. En: Kohut, K. y G. Mertins, (eds.): *CUBA en 1995. Un diálogo entre investigadores alemanes y cubanos*. Eichstätt (= Mesa Redonda Neue Folge No. 3), pgs. 64-70.

RICHARDSON, H.-W. (1980): Polarization Reversal in Developing Countries. En: *Papers of Regional Science Association* 45, pgs. 67-85.

RONDINELLI, D.A. (1983): *Secondary cities in developing countries*. Beverly Hills, CA (= Sage Library of Social Research 45).

Fig. 2 Modelo de la diferenciación socio-espacial de la ciudad mediana latinoamericanas



LA RED MEDAMÉRICA. UNA DÉCADA DE EXPERIENCIAS EN SUDAMÉRICA

José Luis Luzón Benedicto

Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN.

MEDAMÉRICA, Mediterráneo y América, es una red temática para estimular la relación universitaria y científica entre el Mediterráneo Occidental y América; fue creada hace ahora cinco años por iniciativa de la Universidad de Barcelona, a la cual está directamente vinculada. Los grupos que la integran pertenecen a diversas instituciones y representan diferentes disciplinas. Además de la Universidad de Barcelona hay que citar a las de Toulouse Le Mirail, Zaragoza, Jaume I de Castelló, Girona, Santiago de Compostela, Universidad Politécnica de Catalunya, Universidad de Salvador, Universidad de Chile, de La Frontera, de Rosario, Universidad de Marburg y Diputació de Barcelona, entre otras. Por lo que respecta a las disciplinas cuenta con geógrafos, economistas, agrónomos, técnicos en medio ambiente y sociólogos.

Aunque MEDAMÉRICA es una estructura fundamentalmente virtual, con un soporte administrativo mínimo, recientemente ha sido incorporada al Parque Científico de Barcelona, donde establecerá su sede a partir del mes de septiembre de este año. Esta inscripción supone un reconocimiento implícito a la trayectoria de la red. Para el mantenimiento de esta estructura cuenta con el financiamiento de la Generalitat de Catalunya y de la Universitat de Barcelona.

La red desarrolla proyectos y actividades propias al tiempo que colabora ocasionalmente con otras instituciones cuando es invitada para ello. Además hay que considerar los proyectos en los que intervienen los diferentes miembros y de los cuales no haré referencia en esta comunicación. La labor ha sido bastante intensa desde su creación. Podemos agrupar su actividad en tres grandes apartados. Primero, proyectos de investigación, movilidad y transferencia de tecnología. Segundo seminarios y simposiums. Tercero, publicaciones.

1. PROYECTOS DE INVESTIGACION.

Los proyectos de investigación y transferencia de conocimientos, han servido para dinamizar la red, posibilitando un intenso intercambio de profesores pertenecientes a las distintas universidades e instituciones que forman parte de MEDAMÉRICA. Para poder desarrollarlos se ha recurrido a diversas fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas. Hasta la fecha estos proyectos se han desarrollado fundamentalmente en dos países sudamericanos: Chile y Brasil.

1.1. Valle del Limarí. Chile Región IV.

Durante los últimos cuatro años hemos llevado a cabo un trabajo de investigación sobre cambios económicos, sociales y geográficos en la región IV, Conquimbo. Este proyecto se ha realizado en el marco de una acción integrada, Chile-Catalunya, financiada por la Generalitat de Catalunya y la Fundación Andes y, una vez finalizada su vigencia, ha tenido continuidad gracias al Plan Nacional de Cooperación con Iberoamérica. Las instituciones involucradas son la Universidad de Barcelona y la Universidad de Chile. Actualmente se encuentra en su último año de desarrollo. En este proyecto han intervenido tres profesores de la Universidad de Chile y cuatro de la Universidad de Barcelona.

Situada en la zona de transición entre el desierto del Norte Grande y la zona de clima mediterráneo del Chile central, la región IV tiene un clima semiárido, con precipitaciones que oscilan entre los 15 y los 250 mm. por año. Limitada entre la cordillera andina y la costa con una superficie de 40.656 km² se caracteriza físicamente por los ríos transversales perennes, que llevan el agua de los Andes hasta el mar; se trata del Elqui, el Limarí y el Choapa. Estos cauces fluviales han posibilitado el cultivo de extensas áreas de regadío, dedicadas a la uva pisquera, a las hortalizas y a la uva de mesa. Su población supera apenas los 500.000 habitantes, siendo sus núcleos urbanos más importantes los de La Serena y Coquimbo en el litoral y Vicuña y Ovalle en el interior.

Dentro de la Región IV el valle del río Limarí es uno de los paradigmas del desarrollo debido a la agroexportación. Su territorio se corresponde prácticamente con el de la provincia de Limarí que tiene una superficie de 13.460 km² y una población cercana a los 150.000 habitantes. La comuna más poblada es la de Ovalle, con 80.000 habitantes, la mayor parte en medio urbano.

Desde el punto de vista económico la actividad principal es la agricultura. En la costa hay cultivos de secano, aprovechando la humedad aportada por las frecuentes nieblas asociadas a la corriente fría de Humbolt. Pero el área más interesante, desde el punto de vista agrícola, es la cuenca media con cultivos tradicionales de alfalfa, olivos y uva pisquera, que están siendo sustituidos por productos para la exportación: aguacate, chirimoya, uva de mesa, tomate, sandía, melón y pimientos. Los mercados principales para la uva son los Estados Unidos y, en menor escala, la región metropolitana de Santiago.

El sistema de riego se basa en un complejo de presas en la cuenca alta: Recoleta, sobre el río Hurtado, Paloma en el río Grande y Cogotí en el Huatulame; de las tres la mayor de todas es la segunda, con una capacidad de 750 Hm³. Estas presas almacenan los excedente hídricos invernales, cuando los ríos que proceden de los Andes aportan elevada cantidad de agua. El sistema completo de aprovechamiento de los caudales permite regar alrededor de 60.000 Has.; el subsistema Paloma es el más reciente, con unos 35 años de antigüedad y el mayor; su red de canales permite regar hasta 25.000 has.

En 1985 todavía los cultivos forrajeros tenían gran preponderancia ocupando casi la mitad de la superficie disponible, pero actualmente los cultivos de exportación han ganado terreno. La uva de mesa, por ejemplo, ha pasado de las 250 has. en 1975 a las 5.000 en 1996. Otras producciones en alza son las chirimoyas y los albaricoques

Al tiempo que han ido mudando las producciones, también se han producido cambios en la tenencia de las tierras. Al endeudarse muchos pequeños y medianos propietarios, con las firmas comerciales de exportación, muchas de sus tierras han pasado a ser propiedad de esas empresas. Los productores libres muchas veces se convierten en jornaleros al servicio de las nuevas plantaciones o emigran a Santiago.

El Estado no ha intervenido prácticamente en todo este proceso, limitándose a proveer de algunas infraestructuras a la provincia. Se registran importantes inversiones en educación, caminos y salud. Además la propia dinámica del mercado ha abierto nuevas posibilidades a los campesinos, habiéndose incrementado las rentas familiares disponibles, gracias a la introducción de nuevos segmentos de la población, mujeres y jóvenes principalmente, en el trabajo asalariado remunerado monetariamente. Sin embargo el cambio social está muy lejos de ser una realidad incuestionable, pues los salarios son bajos y la temporalidad es la norma.

Como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas, también se registra una nueva distribución del poblamiento. Los lugares centrales, las cabeceras de las comunas, incrementan su población, mientras que los interfluvios, fuera del regadío, registran pérdidas.

1.2. Valle del San Francisco.

En Brasil la red MEDAMÉRICA fue pionera, en el estudio de la región del submedio San Francisco, en pleno corazón del Nordeste, en el Sertao. Allí la agricultura de regadío ha provocado profundas transformaciones geográficas, siendo la más espectacular la construcción del embalse de

Sobradinho, que ha generado el mayor lago artificial del mundo, con 4.500 km². No menos notable es el acelerado crecimiento de la conurbación Petrolina - Juazeiro, que en apenas veinte años pasó de los 70.000 habitantes entre ambas, a los casi 300.000 de la actualidad. La introducción del riego en el valle ha transformado los modos de vida dando origen a un interesante proceso de cambio social. La vieja estructura de poder y riqueza controlada por una élite muy reducida, ha dado paso a una mayor complejidad en la cual tienen lugar las nuevas clases medias: profesionales liberales, comerciantes y empresarios agrícolas y agroindustriales principalmente.

Los primeros estudios los iniciamos en el año 1993 con una pequeña subvención de la Generalitat, que después dio paso a un proyecto DIGYCIT, en el que participábamos cinco profesores de la Universidad de Barcelona y uno de la Rovira i Virgili, de Tarragona, equipo al que más tarde se añadieron dos becarios. Para el desarrollo de nuestros trabajos fue imprescindible el apoyo de la Companhia de Desenvolvimento del Valle del Sao Francisco (CODEVASF), la cual nos proveyó de medios de transporte y asistencia de técnicos en nuestras visitas a las difentes explotaciones.

El Nordeste de Brasil es una región con muy mala imagen desde el punto de vista social. En un país fuertemente contrastado todos los indicadores nordestinos reflejan una situación muy deficiente. La mortalidad infantil es muy elevada, la esperanza de vida corta, la renta por habitante baja y la polarización de la riqueza es muy injusta. A pesar del fuerte peso económico y demográfico de las metrópolis litorales, el Nordeste profundo es el del Sertão, una vasta región semiárida, con más de 700.000 km² y unos 15 millones de habitantes. La región está afectada por un clima semiárido, con precipitaciones escasas e irregulares que apenas permitía una agricultura de subsistencia o grandes latifundios ganaderos.

Desde la década de los setenta se iniciaron las grandes obras de regadío, aprovechando las aguas del gran río San Francisco, que atraviesa la región sertaneja de Sur a Norte primero y después de Oeste a Este. Se estima en unas 250.000 Has. las tierras ya regadas y los diversos planes confían

en doblar en breve esta extensión. Como inmediata consecuencia el valle ha comenzado a producir uva, mango, guayaba y otros productos que encuentran su mercado en la exportación o en la región metropolitana de Sao Paulo.

Con los cultivos de regadío ha llegado la modernidad, acelerándose el cambio social. La vieja hacienda colonial ha comenzado a saltar hecha pedazos, sustituyéndola la empresa agroexportadora y las agroindustrias. La sociedad está cambiando y se consolidan grupos de clase media, tales como empresarios, comerciantes, ingenieros agrónomos, médicos, abogados, técnicos especialistas y empleados del sector terciario. Geográficamente la transformación es notable ejemplarizándose en el fulgurante desarrollo de la conurbación Juazeiro-Petrolina. Estas dos ciudades situadas sobre ambas orillas del San Francisco, una frente a la otra, han quintuplicado su población en apenas veinticinco años. Altos rascacielos, centros comerciales, escuelas y centros de convenciones, comienzan a caracterizar el embrión de la futura metrópoli del Sertao.

Es muy interesante establecer comparaciones entre los procesos del Valle del San Francisco y del Valle del Limarí, pues en ambos casos se trata de espacios semiáridos, dedicados primordialmente a la agricultura. Desde el punto de vista del desarrollo regional estimamos que la experiencia de la región del Nordeste Brasileño tiene mayores elementos de éxito que la del Norte Chico chileno. Este análisis comparado lo hemos desarrollado en diversos seminarios y artículos.

1.3. Frente pionero del Mato Grosso.

El Estado de Mato Grosso tiene una superficie de más de 900.000 km² y una población ligeramente superior a los 2 millones de habitantes. Ecológicamente tiene tres dominios bien caracterizados: el Pantanal, el cerrado y la selva tropical densa. La población se concentra principalmente en la zona meridional, donde radica la capital, Cuiabá. El frente pionero se ha ido adentrando hacia el Norte, siguiendo el trazado de la carretera de Cuiabá y Alta Floresta, sobre cuyo trazado han surgido algunas ciudades,

como Sorriso, que ya superan los 30.000 habitantes y que se encuentran en proceso de consolidación.

La ocupación del territorio a partir de la década de los setenta es consecuencia de un vasto movimiento de colonización en este Estado; se taló y quemó una gran parte del bosque cerrado y se plantó soja y cultivos diversos, pero la actividad que mayor extensión utiliza es la ganadería vacuna y bovina. En este proceso jugó un papel muy importante la actividad minera, los garimpos, que atraieron miles de inmigrantes en la década de los setenta y los ochenta.

Una parte de la expansión colonial se realizó en forma planificada, creándose ciudades y poblados y construyéndose carreteras y otras infraestructuras. Otra forma, también planificada, pero con menor soporte en infraestructuras, han sido los asentamientos rurales. Por último hay que considerar el importante papel asumido por los asentamientos espontáneos. El Instituto de Tierras del Mato Grosso, es el organismo que intenta gestionar las tierras públicas y ordenar la colonización.

El objetivo fundamental de nuestro trabajo es el de analizar y evaluar algunos asentamientos ya consolidados en el frente pionero. En este proyecto se han realizado dos estancias preliminares, que supusieron trabajo de campo en los tres ecosistemas. Posteriormente dos jóvenes investigadoras han realizado un estudio sistemático de diversos asentamientos, entre el mes de febrero y el de abril de este año. El apoyo decidido por parte del INTERMAT y de la Universidad Federal de Mato Grosso, han sido decisivo, que suministró el aporte logístico imprescindible para la realización del trabajo de campo. Esta colaboración ha de dar paso en un futuro inmediato a acciones más intensas.

1.4. Transferencia de conocimientos. Convenio BNB.

El Banco do Nordeste de Brasil, con sede en Fortaleza, es una institución financiera semipública, encargada de gestionar el fondo constitucional de desarrollo del Nordeste, por lo que una buena parte de las políticas públi-

cas de apoyo al desarrollo regional nordestino, pasan a través del mismo. Su área de actuación comprende la totalidad de los estados que configuran la región Nordeste, más el Norte de Minas Gerais y, recientemente se ha incorporado también el Norte de Espírito Santo.

Las acciones de desarrollo se estructuran a través de diversos ejes, que dan forma a las políticas de desarrollo. Estos ejes comprenden capacitación, gestión de recursos hídricos, medio ambiente, energías alternativas, transportes, etc. Desde hace dos años se están implementando una serie de actuaciones a través de los denominados polos de desarrollo agroindustrial. Estos polos en número de catorce se distribuyen entre los diferentes estados, predominantemente en regiones semiáridas beneficiadas con regadío. En esencia estos polos recogen la teoría antigua de Perroux, pero desvinculándola de uno de sus elementos esenciales, el de proyecto motriz. La dinamización de los polos corresponde más al concepto moderno de desarrollo endógeno, a la participación de los ciudadanos y al manejo del medio ambiente. Se trata, por consiguiente de una relectura de la teoría de los polos adecuadas al modelo de desarrollo sostenible. Dada la vertiente agrícola que domina en la actividad económica de los polos, podemos encontrar ciertas semejanzas con los programas Leader europeos, si bien una diferencia sustancial es la escala, mucho mayor en los polos de desarrollo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo está interviniendo decisivamente sobre los polos, utilizando la metodología participativa GESPAR, que pretende movilizar a los campesinos, provocando que sean éstos los que realicen el diagnóstico de sus necesidades principales. Además de los técnicos del PNUD los polos se benefician del apoyo de técnicos del propio Banco do Nordeste.

En septiembre de 1998 la red MEDAMÉRICA promovió un Convenio de capacitación técnica entre el Banco do Nordeste do Brasil y la Universidad de Barcelona, para apoyo a los Polos de Desarrollo Agroindustrial del Nordeste, particularmente los de Petrolina, Juazeiro, Baixo

Jaguaribe y Norte de Minas Gerais, donde ya está actuando con buen éxito el PNUD. En la elección de la red se tuvo muy en cuenta la experiencia de trabajos en el Nordeste, principalmente en el área de Petrolina y Juazeiro, así como nuestra propia capacidad de intermediación con el cuerpo de profesores y con técnicos de otras instituciones no universitarias.

Hasta la fecha este convenio ha permitido realizar diversos seminarios de capacitación en las áreas de gestión de cooperativas, de distritos de riego, de comercio internacional, turismo, energías alternativas y tratamiento de residuos urbanos. En estos cursos han participado profesores de la Diputación de Barcelona, de la Universidad de Santiago de Compostela, de la Escuela Superior de Agricultura de Barcelona, de la Consellería de Agricultura de la Generalitat de Catalunya y del Ministerio de Agricultura.

Además de los cursos impartidos en el Nordeste de Brasil, el Convenio garantiza la realización de un curso de capacitación en gestión de aguas y de cooperativas, que se desarrollará en Reus, Catalunya, en el mes de junio, para un número indeterminado de brasileños, pero que no será menor de una docena.

Para el año próximo tenemos previsto organizar un curso de desarrollo local al Norte de Minas Gerais y tres cursos de capacitación en Petrolina, Moxoró y Norte de Minas Gerais. Asimismo está muy avanzado un acuerdo con el Ministerio de Agricultura de España, que permitirá que un cierto número de brasileños cursen estudios en la Escuela de San Fernando de Henares. Otras acciones hacen referencia a actividades de asesoramiento y consultoría.

1.5. Acciones integradas con Francia.

Desde sus orígenes la red MEDAMÉRICA tuvo una importante vocación de relación con el grupo de profesores franceses de la Universidad de Toulouse Le Mirail. Se produjeron numerosos viajes entre unos y otros equipos y se decidió planificar proyectos en forma conjunta. La idea era la

de aunar experiencias entre unos y otros relacionadas con el desarrollo rural en América Latina. El equipo de Barcelona aportaba su conocimiento de Brasil y Chile, mientras que los tolosinos estaban más relacionados con México y Venezuela.

Para poder articular adecuadamente nuestro proyecto recurrimos a los programas de acciones integradas franco españolas, habiéndonos beneficiado de dos acciones consecutivas, por lo que cuando se cumpla la vigencia del actual programa, habrán sido cuatro años de colaboración. merced al programa PICASSO. También hay que mencionar la generosa contribución de la Embajada de Francia con diversas subvenciones para estimular y apoyar nuestro proyectos.

Esta colaboración ha fructificado en cuatro seminarios conjuntos, uno en Toulouse, otro en Castelló y dos en Barcelona, así como en diversas publicaciones conjuntas, fundamentalmente en la revista de Toulouse "Ateliers de Caravelle".

2. SEMINARIOS.

La realización de seminarios propios o asociados con otras instituciones, ha sido una de las constantes de la red desde su creación. Con ellos se ha intentado cubrir dos objetivos. Primero, el disponer de foros en los que los investigadores de MEDAMÉRICA podían presentar resultados de sus trabajos. Segundo, el desarrollar algunos temas de actualidad científica o simplemente de coyuntura. Generalmente las actas han sido objeto de publicación.

2.1. Seminario Aridas de MEDAMÉRICA.

En mayo de 1997 celebramos el primer seminario internacional de la red, bajo la denominación de Aridas. Tuvo lugar en Barcelona, en la Facultat de Geografia e Historia, con patrocinio de la Embajada de Francia, de la Universidad de Barcelona y en el marco de la primera acción integrada

PICASSO. La representación más numerosa fue la de España y Francia, pero también hubo participantes provenientes del Reino Unido, Italia, México, Brasil y Chile.

Este seminario buscaba en primer lugar hacer una recapitulación de los diversos trabajos realizados hasta entonces en las regiones semiáridas, por parte de profesores de la Universidad de Barcelona y de la Universidad de Toulouse. A estas experiencias se sumaban las de los investigadores provenientes de los otros países. En segundo lugar pretendíamos llegar a formular una definición de semiárido que identificara no sólo el hecho climático, sino también el social y económico, pues nos interesaba el espacio en su relación con el hombre.

Se puede destacar de este seminario además de la internacionalidad, la diversidad de disciplinas representadas, pues había geógrafos, urbanistas, agrónomos, economistas, demógrafos y especialistas en medio ambiente.

Las actas fueron publicadas seis meses después en forma de libro editado por la red.

2.2. Seminario sobre desarrollo sostenible en el semiárido en Juazeiro.

Tuvo lugar en el mes de junio de 1998. Fue organizado por la Universidad de Salvador (UNIFACS) a través de su Instituto de Investigaciones Aplicadas (IPA). El objetivo era debatir sobre las posibilidades de desarrollo sostenible en el Nordeste, que estaban abriendo las políticas de regadío en el valle del San Francisco.

La red MEDAMÉRICA fue encargada de seleccionar los diversos temas objeto de debate, así como de los profesores extranjeros encargados de plantearlos. Por parte de la Universitat de Barcelona acudieron cuatro profesores, uno de la Politècnica de Catalunya, uno de la de Toulouse Le Mirail y uno de La Serena, Chile. Junto con estos ponentes hubo otros brasileños que ofrecieron la contrapartida; además hubo un número de conferencias magis-

trales, dictadas por personalidades relevantes de la región, entre el ellos el Presidente de la Compañía de Desarrollo del Río San Francisco.

Las actas de este seminario fueron publicadas en un plazo de tiempo excepcionalmente corto por el IPA, en una cuidada edición en portugués y español.

2.3. Seminario Internacional sobre situación económica en Sudamérica. Manresa.

Este seminario tendrá lugar el día 14 de mayo en la ciudad catalana de Manresa. Está convocado y patrocinado por la Caixa de Manresa y su objetivo es el de debatir, ante un nutrido grupo de empresarios catalanes, acerca de las posibilidades y la problemática del mercado sudamericano. Estará coordinado por dos profesores de la Universidad de Barcelona y contará con la asistencia como miembros de las mesas, de diversas personalidades del mundo de la economía de Brasil, Chile y Argentina, de cuya selección fue encargada la red MEDAMÉRICA.

2.4. Seminario Internacional sobre desarrollo sostenible en Barcelona.

En la primera semana del mes de junio la red MEDAMERICA ha convocado un seminario internacional sobre desarrollo sostenible. Está prevista la participación de una cincuentena de participantes que se agruparán en talleres temáticos: energías renovables, experiencias de desarrollo rural, medio ambiente y desarrollo, turismo rural, etc. Estos especialistas proceden de diversos países e instituciones. La representación más nutrida, aparte de la española, será la de Francia, con una quincena de participantes, seguida de la de Brasil. En menor escala tendremos la representación de Austria, Venezuela y Túnez. La presencia tunecina es un primer paso que la red quiere consolidar, para establecer una colaboración Sur - Sur, a través de MEDAMÉRICA.

La convocatoria del seminario corresponde a la red y el financiamiento está siendo garantizado por la Embajada de Francia y por la Universidad de Barcelona.

3. DIFUSION DE RESULTADOS.

Hay que distinguir las publicaciones de los miembros de la red, en muy diversas revistas especializadas, de aquellas que son consecuencia directa de la actuación de la red. En este sentido hay que destacar dos números monográficos de la revista "Ateliers de Caravelle", un libro con las actas del seminario Aridas de mayo de 1997, un libro sobre emigración catalana a Argentina, editado por la Universidad de Rosario con el patrocinio de la red y el libro con las actas del seminario de Juazeiro de junio de 1998 publicado por el IPA. Además hay que añadir los diversos artículos que por intermediación de la red han aparecido o van a aparecer en breve en diferentes revistas europeas y americanas.

4. EL FUTURO DE MEDAMÉRICA.

El futuro de MEDAMÉRICA es el de la expansión. La reciente inclusión de la red en la estructura del Parque Científico de Barcelona, supone un reconocimiento público a nuestra trayectoria y a nuestras posibilidades inmediatas. Hay que tener presente que el acceso al Parque ha sido altamente selectivo y que solamente los proyectos de mayor solvencia han sido admitidos.

Es nuestra intención continuar fortaleciendo la cooperación con Brasil en diferentes ejes. Con el Banco do Nordeste el convenio va a entrar en su segundo año y a pesar de la crisis cambiara brasileira, los recursos pueden ser ampliados. En Salvador de Bahía tenemos muy avanzada la definición de un doctorado, que sería impartido en nombre de la Universitat de Barcelona, comenzando el próximo año académico. Con Mato Grosso las posibilidades

de firmar un convenio que permita continuar los trabajos en el frente pionero, son ya prácticamente una realidad. Otras líneas de trabajo se vislumbran a corto plazo.

En la estrategia de la red es esencial fortalecer todavía más las relaciones institucionales tanto en España como en América. De esta manera el convenio con el Ministerio de Agricultura permitirá fortalecer notablemente nuestro trabajo de capacitación agrícola en el Nordeste de Brasil; lo mismo cabe decir de los acuerdos con la Consellería de Agricultura de Catalunya. Otros pactos institucionales con la Diputación de Barcelona servirán para implementar diferentes cursos de desarrollo local en Brasil.



LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON IBEROAMÉRICA.

*Dominga Márquez Fernández
Universidad de Sevilla.*

INTRODUCCIÓN.

La Cooperación Internacional es entendida como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo. La Cooperación al Desarrollo es una parte de la Cooperación Internacional que, con fines similares se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación de la democracia, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, etc.) y todo ello en términos de solidaridad / corresponsabilidad con los países en vías de desarrollo.

Los principios en que se basa la Cooperación Internacional son los siguientes:

- El reconocimiento de la persona, como ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- El respeto por los derechos humanos, y por la igualdad de derechos y libertades de todas las personas y pueblos.
- El compromiso con la democracia y las libertades públicas.

- La participación ciudadana en la consecución de un desarrollo integral y sostenible.

La corresponsabilidad es importante ya que los países en vías de desarrollo deben tener una activa participación que va más allá de una actitud receptora pasiva, tienen que asumir la responsabilidad de impulsar y mantener las iniciativas puestas en marcha dentro de un programa de cooperación. Hoy día la población experimenta un impulso solidario por participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas.

A partir de la Conferencia de Río en junio de 1992, se experimenta en los países desarrollados un gran movimiento social en pro de la Cooperación Internacional, enmarcados en los planteamientos del Desarrollo Humano cuyo objetivo es ampliar la gama de opciones laborales y de formación de la población. En España este movimiento coincidió, a lo largo de 1994, con una importante campaña en favor de conseguir el 0,7 % del Producto Interior Bruto, unos 500.000 millones de pesetas, como meta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Las diferentes Organizaciones e Instituciones Internacionales (OCDE, OMC, PNUD, UNICEM, UNESCO, etc) y las Instituciones financieras internacionales (BM, FMI, etc.) colaboran con los países denominados del Tercer Mundo, en programas de desarrollo y gestionan fondos para los mismos.

El concepto de Cooperación al Desarrollo ha evolucionado a nivel general, desde los tiempos en que predominaban actitudes colonialistas y con una componente comercial importante (desarrollismo), hasta nuestros días en que se presentan actitudes más comprometidas y solidarias y menos economicistas. El concepto y las políticas de cooperación al desarrollo quedan plasmados en la Ley 23/1998 de 9 de julio de “Cooperación Internacional al Desarrollo” para el caso de España, y en el Tratado de Maastricht de 1992 para la Unión Europea.

La Cooperación al Desarrollo se centra directamente en los pueblos y no sólo en los Estados nacionales, persigue facilitar a los países en desarrollo la consecución de mejores niveles de bienestar.

En el ámbito Iberoamericano, la cooperación española contribuirá a la creación de un espacio económico, político, social y cultural común, potenciando los programas y proyectos que se aprueben en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas.

Los programas de cooperación en educación superior son esenciales para el desarrollo económico, social y territorial. Iberoamérica se enfrenta, en los umbrales del siglo XXI, a grandes retos: por una parte la promoción y la consolidación de un desarrollo integral, y por otra, la necesidad de su participación activa en una sociedad global marcada por los avances científicos y tecnológicos, junto a los cambios productivos. En este contexto la educación superior resulta fundamental para resolver con éxito los retos mencionados, entendiendo que la cooperación universitaria ha de ir encaminada a la formación de personas y desarrollo de proyectos que tiendan a la elevación del nivel educacional.

ANTECEDENTES OPERATIVOS DE LA COOPERACIÓN.

Los antecedentes operativos del concepto de desarrollo, que se alza contra el desarrollismo de décadas anteriores, hay que buscarlo en actitudes ecológicas de ciertos científicos y su amplia repercusión en la Opinión Pública ante la degradación irreversible de importantes zonas del planeta. Así se refleja en el material elaborado por los distintos organismos internacionales mediante Conferencias, Seminarios y Proyectos, cuyo comienzo puede estar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, PNUMA (Estocolmo 1972) y que llega hasta nuestros días, materializándose en las sucesivas, como Río 92, o en los Informes sobre Desarrollo Humano.

Sintetizando los cambios acaecidos en los últimos años sobre el concepto de desarrollo, partimos de una visión eminentemente economicista, hasta llegar al desarrollo local sostenible o alternativo, en el que se trata de armonizar los intereses económicos, sociales y ambientales, aún a costa de

saber que el desarrollo sostenible es, tal vez, un mito utópico que nos formamos y utilizamos sin tener una clara idea de hacia dónde se camina y cuál es su visión de futuro. El planteamiento anterior a esta nueva situación producía una serie de efectos negativos como son:

- La acentuación de las desigualdades.
- Crisis ecológica generalizada, destruyendo recursos locales de pueblos y culturas.
- Incapacidad para realizar un reparto proporcional de la riqueza en el mundo, ni cubrir las necesidades mínimas de la población.
- Concentración en grandes metrópolis con dependencia de suministros exteriores, lo que provoca problemas en la vivienda y en el acceso de agua potable a gran parte de la población.
- Problemas múltiples generados por la globalización de la economía y de los fenómenos sociales.

Ante este panorama el desarrollo local sostenible, aporta como novedoso, respecto a los programas tradicionales de desarrollo, el tratar de atender a la comunidad en su individualidad, en lugar de plantear la problemática de forma parcial o sectorialmente. Esto supone a nivel empresarial, más que facilitar capitales, la aportación de medios técnicos y la prestación de servicios especializados, que puedan repercutir en la creación de empleos.

Este nuevo enfoque local, evidencia un cambio de mentalidad que, en buena parte, es consecuencia del cambio ideológico impulsado por la generalización de la **cultura ecológica**. La relación entre esa cultura ecológica y el desarrollo socioeconómico se concreta en el **ecodesarrollo**, definido por Sachs como “el desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente”.

Hay que destacar el papel que en la configuración del concepto actual de Desarrollo Integral Sostenible, han jugado las ONGs orientadas a la Cooperación Internacional para el Desarrollo mediante proyectos de forma-

ción integral en las zonas marginales de los distintos países del mundo y, más concretamente, en Latinoamérica.

Los principios que marcan la operatividad del desarrollo integral sostenible son los siguientes:

- El desarrollo es un **proceso** de forma que no se obtiene de una vez y para siempre, por lo que para garantizar su continuidad es necesario la implicación de la población en los procesos iniciados. Une reglas de gestión ecológica adecuada, con principios de equidad socio-política, participación ciudadana, descentralización y respeto a la pluralidad cultural.
- Tiene que ser **endógeno**. O sea que descubra y desarrolle los recursos existentes y sus potencialidades en el espacio dado, tanto naturales como humanas, lo que exige una representación amplia del tejido social y económico de los diferentes lugares.
- Ha de ser **integral e integrado**, participando todos los sectores en la planificación y desarrollo de los programas, lo que supone elaborar unas estrategias de actuación encaminadas a conseguir un equilibrio territorial.
- Debe ser **sostenible**, “capaz de satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias”.
- Ha de ser **solidario** con las personas y pueblos que habitan el planeta.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.

La reciente experiencia europea de promoción del desarrollo, que impulsa nuevas actividades productivas para el crecimiento socioeconómico a nivel local con la implicación de todas las instituciones, se ha mostrado como la más adecuada en muchas regiones europeas y, por qué no, transfe-

rible a las iberoamericanas. No obstante, el marco de actuación presenta grandes problemas como la inseguridad, el histórico dualismo socioeconómico, o las situaciones de extrema pobreza en la población, que dificultan cualquier intento por racionalizar la puesta en marcha para Iberoamérica de la experiencia de desarrollo europeo.

Bajo la denominación de Cooperación al Desarrollo con Iberoamérica, podemos englobar una serie de instrumentos, programas, iniciativas, fondos, etc., comunitarios, nacionales y autonómicos orientados al apoyo de estrategias y proyectos de desarrollo en países iberoamericanos. Sin quebranto de esta finalidad de apoyo a terceros, estos “programas” constituyen, al mismo tiempo, una eficaz herramienta de fomento, estímulo e internacionalización para las empresas españolas en proyectos concretos en el exterior.

Cooperación al Desarrollo desde la Unión Europea.

Las Instituciones comunitarias y los Estados miembros defienden una política económica y social, dirigida a revitalizar las zonas más deterioradas tanto dentro como fuera de la UE.

a) Programa comunitario AL-INVEST.

Este Programa está destinado a contribuir al fortalecimiento de las iniciativas privadas que surgen en Iberoamérica, a través de la cooperación empresarial con los agentes económicos europeos. AL_INVEST se dirige a las empresas europeas e iberoamericanas de los siguientes países: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia (Pacto Andino), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Mercosur), Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica (Mercado Común Centroamericano), México y Chile.

Entre sus objetivos destacan:

- Incrementar la competitividad de las PYMES iberoamericanas, tanto en los mercados locales como en los de exportación.

- Facilitar a las empresas servicios de información y de apoyo al desarrollo.
- Mantener y multiplicar los contactos entre las empresas para favorecer la cooperación y la creación de joint-ventures (empresas mixtas).

El Programa está co-gestionado por la Dirección General I(Relaciones Exteriores) y la Dirección General XXIII (PYME). Esta co-gestión dota al Programa de una triple estructura:

1. **Instrumentos de cooperación de la DG XXIII:** BRE, BC-NET, EURPARTENARIAT, INTERPRISE y las acciones en favor de la subcontratación. A través de estos instrumentos, el programa lleva a cabo el acercamiento entre empresas europeas e iberoamericanas, poniendo en relación a socios potenciales a través de las redes BRE y BC-NET; la organización de encuentros sectoriales entre empresarios europeos e iberoamericanos, a través del subprograma AI-Interprise.
2. **Creación de Eurocentros.** Son estructuras específicas para desarrollar proyectos de cooperación.
3. **Facilidad TIPS** (Sistema de promoción de la información tecnológica) cuya función es informar sobre las últimas tecnologías.

El acceso al Programa se realiza a través de la red COOPECO en Europa y de los Eurocentros de Cooperación Empresarial en Iberoamérica.

b) Instrumento financiero ECIP.

ECIP (European Communities Investment Partners) es el instrumento financiero comunitario de cooperación económica diseñado para la promoción de la inversión privada en los países en vías de desarrollo (PVD) de Iberoamérica, Asia, Mediterráneo y Oriente Medio, mediante la creación de empresas mixtas entre operadores comunitarios y operadores locales.

El ECIP se gestiona, de forma descentralizada, mediante una red de instituciones financieras (comunitarias y de los PVD), que son quienes selec-

cionan las empresas que pueden ser beneficiarias de las facilidades financieras ofrecidas a través del instrumento ECIP. Esta red de instituciones financieras, está formada por bancos de desarrollo de los Estados miembros, bancos multilaterales, bancos comerciales y bancos de desarrollo regional, lo que contribuye a generar, en el plano comunitario, la necesaria sinergia entre esas distintas redes nacionales ya que, cada institución financiera, gracias a su especificidad, potencia la operatividad del instrumento ECIP.

Es un programa integral por el que se presta apoyo en todo el proceso de creación de una empresa conjunta. Se distinguen cuatro facilidades que permiten actuar sobre el conjunto de etapas que conducen a la creación de una empresa mixta. Las “facilidades” son las siguientes:

1. Identificación de proyectos y socios potenciales.
2. Estudios de factibilidad de la inversión.
3. Financiación de las necesidades de capital
4. Formación y asistencia en la gestión de la empresa mixta.

Cada “facilidad” presenta un acceso, un tipo de financiación, una ayuda y unos beneficios específicos. La selección de proyectos se realiza en base a dos criterios fundamentales: la viabilidad de la inversión y calidad de los promotores y su contribución al desarrollo económico local.

Desde España ECIP funciona a través de una red de Instituciones financieras (BBV, Banco de Santander, Banesto, Argentaria, etc.) que seleccionan los proyectos, analizan su viabilidad, comprueban la calidad de los promotores, estudian la contribución al desarrollo e incluso, según los casos, participan en los procesos de inversión.

España y la Cooperación Internacional.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo se realiza a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional que promociona la gestión financiera y el seguimiento de los proyectos desde dos puntos de vista:

- El presupuesto de los Programas de Cooperación en cuanto a su crecimiento y distribución por países.
- La gestión de los gastos de los proyectos de desarrollo y su ejecución en los distintos países.

En los últimos años en España en general y en Andalucía en particular, ha crecido la inquietud entre la población por colaborar en el desarrollo de las zonas del mundo más desfavorecidas. Paralelamente, la cooperación española ha experimentado un crecimiento considerable con el incremento de los recursos destinados a cooperación por parte de todas las Administraciones públicas, Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Entre los instrumentos aportados por España a la cooperación al desarrollo podemos destacar:

a) Créditos FAD a la Exportación.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), constituye el principal instrumento del Estado español para la cooperación bilateral al desarrollo mediante créditos a países en vías de desarrollo (PVD). Al mismo tiempo, este fondo se utiliza para financiar proyectos de exportación de empresas españolas en países receptores de ayuda. Sólo pueden acceder a esta financiación aquellos países considerados por la OCDE en vías de desarrollo. Existe, sin embargo, una excepción positiva a esta norma respecto a los potenciales receptores de los créditos, ya que también podrán ser receptoras de la financiación las empresas residentes en países en vías de desarrollo. Una condición esencial para la concesión de estos créditos es que, desde el punto de vista del importador, los proyectos no podrán considerarse financieramente viables.

Entre los objetivos perseguidos, está el contribuir al crecimiento económico del país receptor, la incorporación de tecnología avanzada, la consolidación de bienes de equipo que generen una corriente de suministros que garanticen la continuidad de las exportaciones, la diversificación del sector industrial y fomentar la apertura de nuevos mercados.

b) Compañía de Financiación del Desarrollo (COFIDES).

COFIDES dirige sus actuaciones a la empresa española inversora en países menos desarrollados, con preferencia las PYMES. Igualmente, pueden ser beneficiarios empresas mixtas iberoamericanas, siendo significativa la participación de un socio español. La financiación de inversiones puede llevarse a cabo con recursos propios (participación en capital social, préstamos simples o participativos) o con recursos de terceros.

COFIDES cofinancia proyectos de inversión en el exterior, exigiendo que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que el proyecto contribuya para crear riqueza en un país poco desarrollado.
- Que el proyecto colabore a la internacionalización de la empresa española.

Cooperación al Desarrollo desde la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las principales actuaciones están gestionadas por el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) y tiene un marcado carácter de cooperación empresarial.

IFA Servicio de Promoción Exterior.

El Programa de Promoción Exterior del Instituto de Fomento de Andalucía tiene como objetivo la captación de inversiones extranjeras y el fomento de la internacionalización de las empresas andaluzas. Los Programas de Promoción Comercial de este Departamento se pueden calificar en tres apartados:

1. *Servicio de Información.* Tiene como finalidad proporcionar información de carácter general sobre la situación socioeconómica de aquellos países que puedan interesar a las empresas solicitantes. También

se puede proporcionar información de carácter más específico, relacionada con estudios de mercado o de algún sector económico en particular, potenciales importadores/distribuidores en los mercados de destino, informes comerciales sobre socios potenciales, sobre empresas andaluzas con experiencia exportadora en algún mercado específico, requerimientos legales, técnicos, sanitarios, fiscales,... etc., necesarios para garantizar la penetración en algún mercado.

2. *Servicio de asesoramiento.* Se puede analizar con carácter excepcional las posibilidades reales de exportación de una PYME, en función de su situación interna y de las condiciones generales del mercado que le interese, con el propósito de realizar algunas recomendaciones sobre las medidas a adoptar para minimizar el riesgo de la decisión de exportar.
3. *Servicio de Promoción.* A las PYMEs andaluzas se le ofrece la posibilidad de participar en encuentros de carácter multisectorial de algunos mercados potenciales, con servicios de organización logística (viajes, alojamiento, transportes locales, alquiler de salas, azafatas, traductores, etc.), facilitar el acceso a entrevistas con empresas locales interesadas en promover la comercialización de sus productos en esos mercados y desarrollar conjuntamente posibles acciones, así como preparar contactos a nivel institucional con las Oficinas Comerciales y Cámaras Oficiales de Comercio Españolas que puedan dar seguimiento a las operaciones iniciadas en el curso de las misiones.

Centro Empresarial Andaluz para Licitaciones Europeas.

CEALE presta servicios de información y asesoramiento a las empresas andaluzas que participen en licitaciones y concursos financiados y convocados por la Comisión Europea y otras instituciones con arreglo a sus fondos destinados a la Cooperación al Desarrollo de terceros países.

Los servicios que CEALE presta a las empresas son, fundamentalmente, de asistencia/apoyo, y consisten en convocar reuniones informativas a nivel particular y general, sobre licitaciones financiadas por la Comisión Europea y otras instituciones; el asesoramiento previo a empresas andaluzas para que estén orientadas y capacitadas para presentar ofertas en buenas condiciones a estas licitaciones, la mediación para establecer asociaciones, UTEs y alianzas entre empresas que ayuden a mejorar las ofertas o, simplemente capacitarlas para su participación en las licitaciones; la publicación y difusión de informaciones actualizadas sobre licitaciones, previas a la apertura de los plazos de presentación de las ofertas, e inmediatamente después de su publicación.

Asimismo, gestiona la obtención de los pliegos de condiciones y asesora técnicamente a las empresas en la presentación de las ofertas.

Los Ayuntamientos de Andalucía, como Entidades Locales están colaborando desde 1994 con distintos países en proyectos integrales de desarrollo en Iberoamérica: Nicaragua, El salvador, Guatemala y Cuba.

Por todo lo expuesto, el concepto actual de desarrollo ha ampliado notablemente sus contenidos y así se incluyen en él la justicia social y económica, la participación democrática, el respeto a los derechos humanos, el acceso al empleo y la educación, la salud, la ausencia de discriminaciones, la seguridad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

El 30 de noviembre de 1998 se organizó en la sede de la UNESCO un debate sobre el tema "Reconsiderar el Desarrollo: ¿necesitamos un cambio paradigmático?" lo que pone de manifiesto la actualidad y la importancia del tema.

LAS INFRAESTRUCTURAS DEL FUTURO EN LAS CIUDADES GLOBALES: SANTIAGO DE CHILE Y SÃO PAULO¹.

Luis Alfonso Escudero Gómez

Universidade de Santiago de Compostela.

En el año 1995 “The Lincoln Institute of Land Policy” organizó en la ciudad de Cambridge (Massachusetts, EE.UU.) una conferencia internacional sobre las *Global City Regions*, es decir, sobre aquellos núcleos urbanos en los cuales la ciudad tradicional es actualmente sólo un área especializada dentro de un espacio mucho más grande que forma la verdadera urbe. El Lincoln Institute es una organización educacional fundada en 1994 como un centro de estudio dedicado a la política espacial, a la ordenación del territorio y al análisis económico principalmente. La integración de la teoría y de la práctica de la política territorial mediante un apoyo multidisciplinario caracteriza las investigaciones y los cursos que realiza. Según su declaración de intenciones *el Lincoln Institute explora fundamentalmente soluciones que afectan al uso y desarrollo territorial: estrategias gubernamentales, impuestos y regulaciones, el funcionamiento de los mercados, la producción económica y el sistema de transportes.*

En la reunión de 1995 este consorcio encargó a tres investigadores principales, David Barkin, Gary Hack y Roger Simmonds, el estudio de 12 ciudades globales de Asia, América o Europa. Para la elección de este apostólico número se plantearon los siguientes criterios:

- Una población numerosa, pero no tenían porque ser necesariamente megalópolis multimillonarias.
- Un diversificado mercado económico, que no estuviera dominado por un sólo sector o por una única industria.
- Distintas muestras de crecimiento y cambio desde 1960.
- La ejecución por parte de sus gobiernos de planes de desarrollo regional, tuvieran éxito o no.

Mediante estos principios de selección estos autores investigaron doce ciudades globales que se ajustaban a los mismos, aunque a su vez mantenían evidentes diferencias socioeconómicas, políticas y morfológicas entre ellas: Ankara (Turquía), Bangkok (Tailandia), Jakarta (Indonesia), Lyon (Francia), Madrid (España), la región de Randstad (Países Bajos), San Diego (EE.UU.), Santiago (Chile), São Paulo (Brasil), Taipei (Taiwan), Tokyo (Japón) y Toronto (Canadá). A la conferencia de Cambridge acudieron representantes de diversos ámbitos de cada una de ellas y el debate se dirigió hacia cuatro eclécticos temas principales:

1. Las contradicciones en los cambios de la Economía Global.
2. Los impactos en el desarrollo regional.
3. La calidad de vida.
4. El papel de las Administraciones Públicas.

Las conclusiones de la conferencia fueron recogidas por el Lincoln Institute en una serie de publicaciones y en conferencias y seminarios realizados en cada una de las urbes. Además, entre las ciudades que acudieron al debate se estrecharon vínculos de colaboración y se ambicionaron futuras reuniones.

Brevemente nos acercaremos en las siguientes páginas a dos de estos núcleos urbanos que participaron en la conferencia de Cambridge, los únicos que representaron al continente iberoamericano en ese foro de debate: Santiago de Chile y São Paulo.

Ante la imposibilidad material de poder tratar completamente la enorme complejidad que se deriva de la realidad de estas dos ciudades globales iberoamericanas nos centraremos principalmente en uno de los factores más importantes para su desarrollo actual: las infraestructuras de transporte y de telecomunicaciones.

Tanto Santiago de Chile como São Paulo son las ciudades más pobladas de sus respectivos países, aunque la escala a la cual nos movemos en cada caso es evidentemente diferente. Santiago responde al modelo urbano que predomina en el continente iberoamericano: la concentración humana y de recursos en las capitales políticas de cada país. Dentro de este común denominador que afecta a todas las naciones de Iberoamérica, salvo precisamente el ejemplo brasileño, Santiago de Chile se destaca como una de las principales capitales del continente al tratarse del espacio más significativo de un país chileno con privilegiadas expectativas de futuro entre sus vecinos.

São Paulo es una de las mayores megalópolis del mundo. Comparte con Río de Janeiro la primacía del sistema urbano brasileño a pesar de ser la excepción del sistema de colonización costera de los portugueses en Brasil y situarse en el interior separada por la Sierra Madre del mar. Con un área metropolitana que bordea los veinte millones de personas las contradicciones del continente brasileño se manifiestan en una ciudad que es un universo en sí misma. Entre el downtown más desarrollado posible y la favela más empobrecida se debate la vida de esta inabarcable ciudad.

SANTIAGO DE CHILE.

La ciudad de Santiago de Chile se sitúa en el centro del longitudinal país andino, entre la propia cordillera de los Andes, su límite oriental, y la Cordillera de la Costa, hacia el poniente. Es el indiscutible centro administrativo, político, industrial, comercial y cultural de la República Chilena.

El crecimiento urbano que ha originado la actual ciudad de 4.767.700 habitantes, según el censo de 1990, comenzó su ritmo vertiginoso en la déca-

da de 1930. En 1940 tenía 952.705 residentes, en 1960 aumentó a 1.907.378, en 1970 su población era de 2.861.900 personas y en 1982 de 3.937.300. Pero si el crecimiento demográfico ha multiplicado por cuatro su población a lo largo del presente siglo la extensión del área urbana ha sido todavía mucho mayor. En 1930 abarcaba una superficie de 6.500 hectáreas, pero en 1960 había llegado a tener 20.900 hectáreas. En 1980 la ciudad tenía una superficie de 38.396 hectáreas, lo cual significaba que había más que sextuplicado el área existente cincuenta años antes.

Esta expansión de la capital chilena se ha realizado como en otros muchos ejemplos de Iberoamérica de una forma totalmente desordenada y con un crecimiento separado por distancias sorprendentes y con rasgos dispares y descoordinados. Santiago de Chile ha aumentado a través de sus bordes urbanos con una especialización geográfica y social, las diferentes clases sociales ocuparon sus propios barrios con una disposición cardinal con respecto al centro de la ciudad. El espacio central, por el contrario, siguió el mismo proceso que los espacios similares de las ciudades norteamericanas: vio disminuir su población y acabó convirtiéndose en un centro administrativo y comercial con escasa población residencial.

En Santiago de Chile reside actualmente el 34 % de la población del país, sin embargo la ciudad ha comenzado un proceso de desaceleración en su crecimiento demográfico que ha llevado, por primera vez, a una reducción de la brecha entre las tasas de incremento de la población de la capital y de la del resto de la nación. Por otro lado, actualmente se tiende a disminuir los desequilibrios regionales mediante un proceso de reasignación sectorial y geográfica de los recursos, incluidos los humanos (De Ramón, 1992). El ejemplo más llamativo es el inicio del traslado de los propios poderes del Estado, como ha ocurrido con el Congreso Nacional que se ha cambiado a su nueva sede en Valparaíso en 1990.

No obstante, la concentración poblacional hace de Santiago el mayor centro consumidor de Chile. El 54 % de las industrias de la nación se encuentran situadas en el área urbana y el sector financiero está ampliamente desarrollado, siendo operado a través de bancos nacionales y extranjeros, importantes empresas financieras y la Bolsa de Comercio (Dockendorff, 1990). La distribución de su población activa refleja esos rasgos económicos: el 65,2 % de la misma se encuadra en el sector terciario, el 29 % en el secundario y solamente el 5,8 % en el primario.

Elemento clave en la actual expansión de la capital chilena ha sido el desarrollo de su sistema de transportes y de telecomunicaciones. Santiago cuenta con una vasta red de medios de transporte urbano que permiten movilizarse dentro de la ciudad uniendo los distintos sectores o comunas con líneas de autobuses, taxis, autos de alquiler, trenes suburbanos y metro. Además hay autobuses que unen la capital con las otras ciudades del país y de las naciones vecinas, aunque no existe una o varias estaciones centrales sino múltiples terminales por toda la ciudad. La evolución del número de automóviles particulares ha sido también espectacular en los últimos años: en 1980 se matriculaban 240.483 vehículos y en 1990 eran 342.327. Sin embargo, la relación de vehículos-habitantes sigue estando en niveles bajos, 13, en comparación con otras ciudades globales (en Sao Paulo dicho índice es de 5)

Con respecto a las líneas de ferrocarril Santiago cuenta con una sola estación central que la une con las ciudades más importantes del Sur (tengamos en cuenta que la orografía del montañoso país chileno es la menos adecuada para cualquier transporte terrestre y dificulta especialmente al ferroviario que se limita exclusivamente al intento de abrir líneas desde los principales centros mineros e industriales del interior hacia las puertos del Pacífico). Por el contrario, el medio aéreo se ha convertido en el transporte que coloca a Santiago dentro del mundo global a través de su aeropuerto, el de Arturo Merino Benítez, distante 20 kilómetros de la ciudad pero conectado con la principal arteria de Santiago, la Avenida del Libertador Bernardo O'Higgins, mediante una autopista. Un aeropuerto con un intenso tráfico internacional y que es referencia de las principales vías aéreas transcontinentales.

Especialmente importante ha sido la apuesta del metro dentro del centro de Santiago de Chile, un efecto dinamizador que supone un intento por igualar este lugar de decisión política, económica y financiera con las principales ciudades globales del planeta. Una fuerte apuesta por el desarrollo económico de la capital chilena si tenemos en cuenta que se ha calculado que el dinero invertido en el metro de Santiago equivaldría a la construcción de una clínica en cada una de las ciudades chilenas.

En cuanto a los más avanzados sistemas de telecomunicación, aquéllos que sustituyen el transporte de medios y personas por el de información, Santiago de Chile se ha decidido a realizar un gran esfuerzo económico según el cual ha logrado implantar una intrincada red de fibra óptica principalmente en su centro urbano. Las telecomunicaciones suponen por definición una desmaterialización urbana al generar mundos virtuales de información, de negocio y de decisión sin necesidad de una plasmación espacial de ninguna infraestructura salvo las propias líneas de comunicación. Paradójicamente la instalación de esa red necesaria para las telecomunicaciones se convierte en una grave problemática cuando se intenta desarrollar en una ciudad congestionada como es Santiago de Chile. Es por ello que se han multiplicado las inversiones y los déficits adquiridos para este envite al futuro de la capital chilena.

Se completa así la esperanza de una ciudad cosmopolita dotada de nuevos servicios públicos, de modernizadas carreteras de circunvalación, de metro y de fibra óptica y del hecho de ser capital de uno de los países en mejor situación económica actualmente de Iberoamérica. Una urbe global que mientras conoce el desarrollo de estas nuevas infraestructuras tiene que seguir conviviendo con los efectos de su irracional crecimiento a través de comunas periféricas, muchas de ellas habitadas por población con escasos recursos económicos (los conocidos popularmente como *allegados y erradicados*). Una situación de extrema pobreza que afecta actualmente a unos 250.000 hogares y a unas 770.000 personas (el 18 % de la población de Santiago) (Espinoza, 1988). La contaminación de la urbe a causa de la loco-

moción colectiva, de la hacinación de su población y de los efectos nocivos de la industria; los problemas de abasto y las lacras sociales como la drogadicción, la prostitución infantil o la delincuencia son la bruma que caracteriza a la peor realidad de la orgullosa y hospitalaria Santiago.

SÃO PAULO.

La ciudad de Sao Paulo es el mayor centro urbano de todo el Hemisferio Sur. Su población supera ampliamente la de cualquier otro núcleo del país, es la segunda mayor aglomeración urbana de América Latina (tras México) y de las cuatro primeras del mundo (junto a Mexico, Nueva York y Tokio). Se sitúa bajo el Trópico de Capricornio en una de las franjas de la extensa meseta atlántica brasileña y es una ciudad interior con una altitud media de 750 metros, aunque se sitúa muy próxima al océano (en el litoral la ciudad de Santos desempeña las funciones de puerto paulista).

São Paulo es también la más importante zona industrial latinoamericana, es sede de 30 de las 50 mayores empresas brasileñas. Como centro económico más importante del país se benefició ampliamente con el crecimiento que experimentó Brasil en los años 1960 y 1970, consolidándose un proceso industrial que se había iniciado ya en 1930 y había conocido momentos de fuerte desarrollo durante la Segunda Guerra Mundial. En función de esta capitalización y de la experiencia empresarial acumulada São Paulo se constituyó en palanca de la industrialización brasileña y en el punto de concentración de los mejores recursos humanos y materiales generados por el crecimiento. El Estado participa en el 3% de las exportaciones del país y su porcentaje dentro del Producto Interior Bruto era del 45 % en 1984. Otras cifras reflejan también el liderazgo paulista: en 1981 consumía el 40,5 % de la energía eléctrica destinada a fines industriales en Brasil y respondía por el 47,2 % de la renta interna del sector.

Sin embargo, en los últimos años ha surgido una nueva realidad mediante el éxodo de industrias desde la megalópolis hacia el interior del Estado.

Mientras, el comercio, los transportes, las comunicaciones y las finanzas son subsectores que reúnen con intensidad creciente a los asalariados paulistas. La ciudad es el centro financiero responsable de la gestión de la mayor parte del capital que circula en el país, dado el gran número de instituciones de crédito, seguros y capitalización, cooperativas, etc. instaladas en ella.

La distribución de la población activa de São Paulo todavía refleja la clara especialización manufacturera de la megalópolis: según datos de 1990 el 58,8 % de los trabajadores pertenecen al sector secundario, el 18,8 % al terciario y un testimonial 1,2% al primario. No obstante la proporción de la industria era del 68,8 % en 1960 y del 64,3 % en 1980. Además, esta clasificación es distinta desde el punto de vista espacial ya que el centro de la ciudad concentra el mayor número de empleos del sector terciario mientras que en la periferia de la ciudad se sitúan las industrias.

Al amparo del desarrollo del sector industrial de los años 1960 y 1970 se acentuó el crecimiento demográfico de la ciudad y de su área metropolitana, cuyo número de habitantes se amplió de modo espectacular tanto en función de los flujos migratorios como del crecimiento vegetativo. En 1960 la población del Gran São Paulo era de 4.739.406 habitantes, diez años después se había doblado y en 1980 era de 12.588.423. En 1990 había 15.199.423 personas y se calcula que para el año 2.000 este número sobrepasará la veintena de millones de habitantes. Sin embargo, en el aumento demográfico actual de la ciudad las emigraciones contribuyen menos que en períodos anteriores a pesar del número de personas que aún llegan a São Paulo. La desconcentración producida en las actividades industriales atrajo a emigrantes y residentes de la región metropolitana hacia otras ciudades del Estado (Reis de Quiroz, 1992). La población tiene tasas inferiores de crecimiento pero el aumento vegetativo refuerza la imagen de megalópolis proyectada por la ciudad.

El gigantismo poblacional generó graves problemas, entre ellos la proliferación de los corrales de vecindad (*cortiços*) y de las favelas como for-

mas alternativas de vivienda para sobrevivir. En 1990 había 2.040 favelas y más de 1.000.000 de pobladores. Empero la población de las favelas de São Paulo es poco numerosa si se la compara con otras metrópolis de América, Santiago de Chile, por ejemplo. Se concentran en la periferia de la ciudad lo cual también repercute en la calidad de vida de sus habitantes que se ven obligados a realizar viajes lentos y caros hacia sus lugares de trabajo.

São Paulo es la ciudad más rica de Brasil pero no puede escapar a los muchos problemas derivados de su excesiva población y de su mala planificación: el desajuste entre número de habitantes e infraestructura urbana, la escasez de áreas verdes, la contaminación ambiental, la falta de acceso a la educación y a la salud y las lacras sociales asociadas a la pobreza (subempleo, marginalidad y, finalmente, criminalidad).

La falta de equipamientos y la ausencia de infraestructuras urbanas de las áreas más empobrecidas de la ciudad contrastan con el dinamismo económico de São Paulo y con su centro urbano bien pavimentado, iluminado y saneado y dotado de modernas infraestructuras como cualquier CBD de una ciudad desarrollada. En la urbe hay 1.420.000 terminales telefónicas que se concentran en su centro y en las áreas industriales. El sistema de telecomunicaciones ha sido, como en el caso de Santiago de Chile, la principal renovación abordada en este espacio central de servicios y finanzas y el cableado de fibra óptica recorre su subsuelo. Igualmente la ciudad dispone hasta de tres aeropuertos situados en su periferia. Estas instalaciones se reparten de un modo especializado el intenso tráfico aéreo que genera la megalópolis.

En cuanto a los transportes terrestres, autobuses, trenes y una gran flota de vehículos particulares circulan por sus congestionadas arterias. La red viaria de São Paulo está saturada, sobre todo en el área central en la cual convergen la mayoría de los trayectos. La intensidad del tráfico produce el estrangulamiento de todo el sistema de transporte público y privado. En los últimos años se han introducido importantes mejoras en la red de carreteras

y de ferrocarriles pero la circulación sigue rebasando con mucho las infraestructuras. El metro se plantea como una de las grandes soluciones para el futuro pero por el momento su implantación ha sido bastante tímida y la red actual es comparativamente a otras ciudades insignificante. Además, el alto nivel de las inversiones económicas necesarias para su desarrollo dificulta la ejecución real de las nuevas líneas proyectadas.

El futuro perfil de São Paulo deberá encauzar, al igual que el país al cual pertenece, sus recursos económicos para lograr extender las ventajas de su centro urbano al conjunto de la megalópolis y enfrentarse directamente a los problemas sociales, infraestructurales y de transporte que padece, al tiempo que sigue participando en la carrera de la globalización.

CONCLUSIÓN.

En 1995 se creaba un foro de debate entre algunas de las grandes megalópolis que protagonizan lo que muchos autores denominan el mundo global. Entre ellas había dos representantes de Iberoamérica: Santiago de Chile y Sao Paulo. Con escalas dimensionales muy diferentes, ambas comparten sus rasgos principales. Las dos disfrutaban de una excepcional concentración de recursos económicos que se plasma en sus centros urbanos, lugares de decisión financiera, y en la realización en la actual década de enormes inversiones para renovar sus infraestructuras y transportes y adaptarse a las exigencias en telecomunicaciones del capitalismo global.

Sin embargo, estas ciudades conviven con una serie de desestructuras originadas por su gigantismo poblacional y por un desequilibrado reparto de la riqueza. La segregación económica y la marginación y la problemática social se reproducen en su interior. La equiparación de la calidad de vida de sus habitantes con el dinamismo económico de Santiago de Chile y de Sao Paulo debe ser la meta a alcanzar para el nuevo milenio.

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV. (1994) : *Populacao de rua*, Hucitec, São Paulo.

AA. VV. (1990): *São Paulo: crise e mudança*, Secretaria Municipal do Planejamento, São Paulo.

DE RAMÓN, Armando (1992): *Santiago de Chile*, Editorial Mapfre, Madrid.

DOCKENDORFF, Eduardo, Coord. (1990): *Santiago de dos ciudades. Análisis de la estructura socio-económica-espacial del gran Santiago*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

DOWNS, Anthony (1994): *New visions for Metropolitan America*, Lincoln Institute, Cambridge (EE.UU.).

ESPINOZA, Vicente (1988): *Para una historia de los pobres de la Ciudad*, Santiago de Chile.

REIS DE QUEIROZ, Suely Robles (1992): *São Paulo*, Editorial Mapfre, Madrid.

VIOLICH, Francis (1987): *Urban planning for Latin America: The challenge of metropolitan growth*, Lincoln Institute, Cambridge (EE.UU.).



A DESIGUAL INCIDENCIA DO PROCESO DE DESENVOLVEMENTO EN IBEROAMÉRICA: UNHA APROXIMACIÓN Á ATENCIÓN SANITARIA E Ó ESTADO DE SAÚDE DA POBOACIÓN

Jesús M. González Pérez

Universidade de Santiago de Compostela

Unha aproximación á estrutura socioeconómica americana esixe a consideración da súa diversidade territorial, tanto histórica como natural, étnica ou cultural. Razóns históricas determinaron que Iberoamérica estivese condicionada, durante varios séculos, por relacións de dominio-dependencia, primeiro de Europa e fundamentalmente de España, e nas últimas décadas sobre todo dos Estados Unidos. Diferentes modelos de crecemento e experiencias de desenvolvemento tanto locais como internacionais, sobre todo a través de programas de cooperación económica, procuraron incentivar o desenvolvemento socioeconómico e resolve-la problemática do crecemento desigual. Non obstante e a pesar de éxitos aillados, en Iberoamérica segue a reinar-lo subdesenvolvemento económico, enraizado en motivos de índole poboacional e étnica, na súa particular estrutura social e na súa desfavorable inserción na economía mundial (Berzosa et al, 1996). Esta situación de dependencia e sobre todo o seu grao de desenvolvemento van determina-los seus respectivos sistemas de saúde, unha distribución de recursos que contribúe en ocasións ó incremento dos desequilibrios territoriais e, en definitiva, ó estado de saúde da súa poboación.

Dende a segunda posguerra mundial, a política exterior diplomática madurou e se deseñáronse políticas comúns de carácter internacional en

diferentes ámbitos (Defensa, Economía...). Non obstante, a política social no ámbito externo pasou a ser un asunto retrasado. Pasadas varias décadas, na dos noventa, en América Latina prodúcese unha concordancia entorno á idea de que os países teñen que buscar non só un crecemento dinámico e sostido ou unha consolidación dos seus procesos democráticos, senón tamén unha valoración da equidade como un elemento indispensable para o crecemento. Neste contexto, o Informe da Comisión Latinoamericana e do Caribe sobre o desenvolvemento social que se levou a cabo en Copenhague sitúa a Iberoamérica nunha posición intermedia entre os países máis desenvolvidos e os máis pobres. Sen embargo, é a rexión con maiores niveis de desigualdade, entre os que destacan os sanitarios. Como consecuencia, a gobernabilidade destas sociedades e o afianzamento dos procesos democráticos é moi precario, tanto que as nocións de progreso e atraso, de dinamismo ou de subdesenvolvemento deixan de se-la escala planetaria, como sucedía nos anos sesenta. E a finais da actual década, os contrastes e as desigualdades Norte-Sur poden atoparse en cada un dos países do Continente. Historicamente, os problemas de pobreza absoluta foron as causas dos conflitos máis agudos neste territorio. Mentres tanto, a desigualdade é o factor que induce ós estalidos sociais e a problemas de inestabilidade democrática na actualidade.

Os niveis de pobreza e as desigualdades socioeconómicas son avaliadas normalmente en base a índices macroeconómicos. A evolución da estrutura productiva, do Producto Interior Bruto, da Renda Familiar Dispoñible ou da taxa anual de crecemento no seu conxunto, a miúdo nos definen o desenvolvemento socioeconómico dun país. Non obstante, as cotas de pobreza e as tendencias no desenvolvemento poden ser medidas, igualmente, segundo diferentes parámetros sanitarios. Nesta comunicación teremos ocasión de observa-la política sanitaria que definen os sistemas de saúde destes países americanos, así como unha aproximación á dotación médica e ó estado de saúde da poboación, utilizando diferentes indicadores que relacionan os problemas de saúde coas condicións socioeconómicas.

O desenvolvemento dun país ou dunha sociedade é un fenómeno extraordinariamente complexo, que abarca aspectos económicos, sociais, políticos e culturais (Musgrove, 1993). En principio, a relación entre saúde e desenvolvemento se enténdese pola capacidade e contribución do desenvolvemento a que aumente a esperanza media da vida da poboación ou a que se reduza a mortalidade ou a prevalencia de determinadas enfermidades. Non obstante, esta relación é moito máis complexa. Por un lado, o grao de desenvolvemento dun país inflúe na distribución, con equidade e eficiencia, dos recursos sociosanitarios e no nivel de accesibilidade (xeográfica, económica, socioorganizacional...) da poboación ós mesmos. Por outro lado, o estudo da mortalidade actúa como un bo indicador socioeconómico, xa que podemos catalogar un territorio en función do predominio das patoloxías desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Para isto pode resultar interesante a utilización da Transición Epidemiolóxica de Omran e Picheral.

1. A REFORMA DOS SISTEMAS DE SAÚDE EN IBEROAMÉRICA: O DOMINIO DOS MODELOS LIBERAIS.

O sistema de saúde é a forma na que se organizan os recursos de saúde nun país determinado. A organización, financiamento, cobertura e aplicación do sistema polo que opta cada país é un dos factores que, xunto coas medidas de mellora na alimentación e na hixiene parellos ó nivel de desenvolvemento, inflúen no progreso dos indicadores de saúde. Dende comezos dos anos noventa, a maioría dos países da Rexión das Américas están a instrumentar políticas económicas dirixidas a recupera-lo crecemento económico e o progreso social, a diferenza das actuacións na década anterior dominadas polos obxectivos centrados case exclusivamente na recuperación do equilibrio macroeconómico. Unha consecuencia directa desta nova estratexia foi o aumento da participación do gasto público social que, en conxunto, creceu nun 1,8% no período 1994-1995 con respecto ó 1990-1991. Coa finalidade de que a reestructuración do sector redundara

nunha mellora da atención e na prestación de servizos, os distintos estados deron prioridade ó sector saúde, deseñando proxectos para a introdución de cambios estruturais e funcionais na organización sanitaria. A necesidade de recursos adicionais para acometer estas actuacións de índole social van ser facilitadas por organismos de financiamento multilateral, sobre todo a través da modalidade de fondos de investimento social (FIS) para a mellora de infraestruturas sanitarias. Non obstante, esta concentración de esforzos non logrou reduci-los niveis de pobreza pese á recuperación económica xeral experimentada no Continente. Esta situación é un primeiro síntoma da gravidade da desigualdade social e dos desequilibrios territoriais nesta Rexión.

A mediados da década do 1990, a práctica totalidade dos países iberoamericanos están a acometer reformas nos seus respectivos sistemas de saúde. Uns modelos que varían dende o socialista de Cuba ós de tipoloxía tipicamente liberal dominantes no resto das nacións. Os resultados en indicadores de saúde son positivamente avalidados pola *Organización Panamericana de la Salud*. Sen embargo, estamos ante un proceso de reforma con escasa participación dos respectivos ministerios de saúde, ó menos nas primeiras fases de delineamento, debido á vinculación que posúe esta reestruturación da concesión ou renovación de créditos internacionais (*Banco Interamericano de Desarrollo* e *Banco Mundial*, sobre todo). Así mesmo, o proceso de integración económica e o fenómeno da globalización tamén exerceron unha importante influencia sobre a lexislación sanitaria.

Polo xeral, a Constitución de cada país establece os dereitos e deberes do Estado e dos cidadáns en materia de saúde. A introducción de modificacións foron de distinto rango e característica en cada país, aínda que se pode chegar a afirmar que rara vez os cambios se efectuaron de modo coherente e artellado. As variables conxunturas políticas de moitas destas nacións inflúen no lento e ineficiente desenvolvemento dun sistema de protección social de calidade e prestado en condicións de equidade. A práctica totali-

dade dos sistemas de saúde insisten no principio de universalidade do dereito á saúde. Para isto, o sistema baséase nunha combinación de aseguramento público e privado, cun Estado que se ocupa dos grupos de poboación máis pobres e dos non asegurados. Non obstante, este modelo reformista de corte liberal non asegura o acceso regular ós servizos de saúde, dado que a cobertura efectiva destes sistemas varía, segundo o país, entre o 10% e o 50% da poboación no 1997. Unha tendencia que non parece variar demasiado da existente a principios da actual década. Nuns países con importantes bolsas de pobreza e con fortes desequilibrios, a universalidade e a equidade no acceso á saúde sería máis adecuada a través dun Estado que ordene e distribúa os recursos sociosanitarios, similar a como os países europeos occidentais desenvolveron os seus sistemas de saúde ó longo da segunda metade deste século.

A través de varios indicadores, J.M^a Paganini (1998) establece a cobertura de determinados servizos fundamentais como son a vacinación antipoliomielítica oral en nenos menores de un ano (1994), a vacinación antituberculosa con BCG en nenos menores de un ano (1994), a atención prenatal da muller embarazada por persoal capacitado (1990) e a atención do parto por persoal capacitado (1990). A suma de resultados contabilizan entre 40 e 60 millóns de habitantes sen cobertura. O só 2% de poboación cuberta pola vacinación antipoliomielítica e o 29% da cuberta pola atención no parto en Bolivia son claros exponentes das deficientes condicións sanitarias de moitos dos países.

A debilidade de moitos estados e o pensamento liberal dominante inciden nun proceso de reforma sanitaria con especial presenza das aseguradoras privadas. Así, estamos ante sistemas de cobertura real non universal e de financiamento público-privado. Os respectivos ministerios de saúde vanse-los encargados de elaborar uns “plans garantizados” ou dunhas “canastras básicas”, como simples medidas correctoras de desigualdades territoriais. Estes son concebidos fundamentalmente coma extensión da cobertura públi-

ca ós espacios menos desenvolvidos que carecen de servicios sanitarios. A pesar disto, os estados están cada vez a ter máis conciencia da concentración nos ministerios de saúde das funcións de saúde pública, así como outras de normativa básica, planificación, coordinación, etc. Non obstante, o último informe sobre a saúde en América elaborado pola *Organización Panamericana de la Salud* (PAHO) chega a afirmar que “nalgúns casos, a función rectora dos ministerios de saúde reconócese nas leis, pero na práctica non se cumpre” (PAHO, 1998).

Táboa 1. Porcentaxe de poboación con cobertura e estimación da poboación sen cobertura

	% poboación con cobertura				Total poboación sen cobertura			
	Polio	BCG	Prenatal	Parto	Polio	BCG	Prenatal	Parto
Anguila	94	94	100	100	480	480	-	-
Arxentina	84	100	96	95	5.533.920	-	1.383.480	1.729.350
Bahamas	91	-	99	99	24.840	-	2.700	2.700
Barbados	88	-	100	100	31.440	-	-	-
Belice	85	90	92	83	53.628	21.500	17.200	36.550
Bolivia	2	91	38	29	1.334.520	667.260	4.596.680	5.263.940
Brasil	89	87	65	84	17.796.900	21.032.700	56.626.500	25.886.400
Chile	92	91	91	99	1.140.960	1.283.580	1.283.580	142.620
Colombia	95	99	59	59	1.755.050	351.010	14.391.410	14.391.410
Costa Rica	88	97	91	94	410.880	102.720	308.160	205.404
Cuba	96	99	100	100	441.640	110.410	-	-
Dominica	92	92	90	100	5.680	5.680	7.100	-
Ecuador	78	95	47	26	2.521.200	573.000	6.073.800	8.480.400
O Salvador	89	82	69	66	634.480	1.038.240	1.788.080	1.961.120

	% poboación con cobertura				Total poboación sen cobertura			
	Polio	BCG	Prenatal	Parto	Polio	BCG	Prenatal	Parto
Guatemala	73	70	34	23	2.867.670	3.186.300	7.009.860	8.178.170
Guiana	90	94	95	93	83.500	50.100	41.750	58.450
Haití	30	48	45	33	5.026.000	3.733.600	3.949.000	4.810.600
Honduras	96	95	77	63	226.160	282.700	1.300.420	2.091.980
Xamaica	93	100	67	79	171.290	-	807.510	513.870
México	92	98	89	89	7.291.600	1.822.900	10.025.950	10.025.950
Nicaragua	84	89	87	42	709.280	487.630	576.290	2.571.140
Panamá	82	94	83	86	473.580	157.860	447.270	368.340
Paraguai	83	97	76	32	843.200	148.800	1.190.400	3.372.800
Perú	87	92	68	46	3.091.400	1.902.400	7.609.600	12.841.200
Rep. Dominicana	85	76	43	44	1.173.450	1.877.520	4.459.110	4.380.880
Saint Kitts e Nevis	100	-	100	100	-	-	-	-
S. Vicente e as G.	100	100	100	100	-	-	-	-
Santa Lucía	97	95	100	100	4.260	7.050	-	-
Suriname	71	-	91	90	122.670	-	38.070	42.300
Trinidad e Tobago	78	-	95	98	287.320	-	65.300	26.120
Uruguai	86	99	95	100	446.040	31.860	159.300	-
Venezuela	73	95	74	82	5.897.880	1.092.200	5.679.440	3.931.920
TOTAIS					60.417.820	39.966.920	137.043.670	111.513.750

Fonte: Paganini, J. M^a (1998) *La cobertura de la atención de salud en América Latina y el Caribe*.

Neste proceso de reforma, un dos elementos comúns en tódolos países é o da descentralización, onde destaca o caso de Brasil. Aspecto no que se atopan innumerables obstáculos, sobre todo dende as propias institucións da seguridade social. Neste contexto reformista, un tanto desarticulado e cos trazos propios de cada ámbito territorial, resulta importante propoñe-la súa incidencia na oferta de servicios. Destaquemos tres características fundamentais. En primeiro lugar, os servicios públicos aumentan naqueles espazos nos que se están a por en marcha programas de distribución máis equitativa de recursos. Pola contra, o privado pode pasar a gañar terreo no momento no que cristalicen as reformas, dado que esta facilita a compra e venda de servicios previamente existentes. Un subsector privado en crecemento, pero sobre todo a custa dos ambulatorios máis que dos hospitais. De momento, a ordenación de recursos sanitarios tanto públicos como privados, e a construción de redes asistenciais completas e que abarquen todo o territorio, mantendo os principios de equidade e accesibilidade, están pouco desenvolvidos. En segundo lugar, o primeiro nivel de atención asistencial (a medicina familiar) e a prevención, a través dos proxectos que insisten na mellora das condicións de vida e o fomento dos concellos saudables, están a obter un novo impulso para o desenvolvemento do sistema. En terceiro lugar, os novos modelos de xestión insisten na adopción das prácticas, procesos e sistemas de coidados que están en pleno desenvolvemento nos países do Primeiro Mundo. Estamos a referirnos ó papel desempeñado pola hospitalización de curta estadía, á cirurxía de ciclo rápido, ás unidades móbiles, ós coidados domiciliarios, etc.

Por norma xeral, o diferente grao de desenvolvemento socioeconómico do país definirá a diferente aplicación destas reformas nos sistemas de saúde. Aínda así, a estas normas comúns a todos eles, ó menos dende unha perspectiva teórica, debemos engadir algúns outros aspectos que deberían ocupar posicións privilexiadas na lexislación sanitaria de moitas rexións. Por un lado, é escasa a preocupación polo medio ambiente e a súa relación coa saúde. E por outro, a importancia crecente cara a focalización dos programas

e do gasto nos grupos máis desfavorecidos, sobre todo a través da prestación dunha cobertura sanitaria universal e gratuíta, correspóndese con resultados dubidosos.

En definitiva, estas características xerais serven para achegarse ás políticas que en materia de saúde están a acomete-lo conxunto dos estados iberoamericanos. Estas reformas liberais, que a certa distancia se basean nos principios das reformas da Europa Occidental e sobre todo dos EE.UU., manifestan unha clara preferencia polo sector privado tanto para a artellamento de redes asistenciais (provisión) como para a cobertura sanitaria (aseguramento).

Unha experiencia distinta é a presentada por Cuba. O sistema de saúde centralizado, modelo *Semashko*, a imitación do que se acometen nos países do Leste de Europa baixo a influencia da U.R.S.S. e os membros do COMECON só vai ser aplicado, e parcialmente, por Cuba. A desmembración do bloque comunista na Europa dá lugar a que Cuba sexa unha das poucas nacións que estean a basearse neste modelo socialista. O Estado asume toda a responsabilidade da atención á saúde dos cidadáns, polo que o financiamento é estatal e tódolos empregados son públicos asalariados. Unha das diferencias establecidas co sistema aplicado na URSS está nunha maior descentralización do sistema, xa que este está organizado en tres niveis: nacional, provincial e municipal. En Cuba, a saúde é considerada como o compoñente principal da calidade de vida e un obxectivo estratéxico no desenvolvemento da sociedade. O principio de liberdade de acceso a toda a poboación contribúe decisivamente na consecución de elevados niveis de igualdade no acceso.

Directamente relacionado coas reformas nos sistemas de saúde e co desenvolvemento económico de cada un dos países, resulta importante destaca-lo gasto nacional en saúde e a composición público-privado do mesmo. Estas magnitudes macroeconómicas aportan novas variables á avaliación do sector sanitario en Iberoamérica e a súa contribución á mellora do estado de saúde da poboación. En segundo lugar, son indicadores das restriccións eco-

nómicas e financeiras que afrontan os países para a elaboración das súas políticas de saúde. E por último, a análise do gasto sanitario serve como modelo de avaliación do alcance das políticas públicas sanitarias e a viabilidade financeira de propostas de universalización de cobertura de programas ou de servizos de saúde. O gasto nacional en saúde na América Latina e o Caribe no 1995 representaba o 7,3% do PIB, cando noutros estados do entorno americano como EE.UU. e Canadá ascendía ó 9,8% e 14,3% do PIB, respectivamente.

O gasto nacional en saúde é superior naqueles países máis desenvolvidos socioeconomicamente e cunha clase media máis consolidada, sobre todo na subrexión do Cono Sur, como son os casos de Chile, Uruguai e Arxentina. No resto dos países, en ningún caso se destina unha cantidade superior ó 8% do PIB ó gasto sanitario. Neste aspecto destacan os baixos investimentos en territorios andinos como Perú ou Bolivia. Mentres tanto en Brasil, Colombia e Venezuela destínanse porcentaxes similares, entorno ó 7,5% do PIB, pero que claramente se mostran insuficientes para uns países cunha grave problemática social e que, no caso de Brasil, posúe condicionantes físicos, sociais e demográficos que lle confiren unha serie de dificultades engadidas para facer fronte a unha demanda sanitaria crecente.

Táboa 2. Gasto nacional en saúde (GNS) segundo o nivel de ingreso per cápita, 1995

	PIB per cápita en US\$ de 1995	GNS % do PIB	GNS per cápita en US\$ de 1995	Composición pública (%) do GNS
Anguila	6.584	5,1	336	53
Antigua e Barbuda	8.110	6,1	496	61
Arxentina	8.100	9,8	795	45
Bahamas	11.940	4,3	518	58
Barbados	6.560	6,4	421	62
Belice	2.696	3,9	106	46
Bolivia	800	6,0	48	55

	PIB per cápita en US\$ de 1995	GNS % do PIB	GNS per cápita en US\$ de 1995	Composición pública (%) do GNS
Brasil	3.700	7,6	280	34
Colombia	1.910	7,3	140	30
Costa Rica	2.610	8,6	224	74
Chile	4.160	8,0	331	50
Cuba	1.175	9,0	106	87
Dominica	2.290	6,6	198	60
Ecuador	1.390	5,1	71	32
O Salvador	1.610	6,8	158	27
Granada	2.980	5,0	150	53
Guatemala	1.340	4,2	56	45
Guiana	590	7,5	44	69
Haití	250	3,5	9	37
Honduras	600	7,4	44	49
Illas Caimán	29.309	4,4	1.284	55
Xamaica	1.510	5,0	76	49
México	3.320	4,8	160	47
Montserrat	5.893	6,5	383	63
Nicaragua	380	9,2	35	63
Panamá	2.750	9,2	253	78
Paraguai	1.690	5,0	85	34
Perú	2.310	5,5	128	51
Rep. Dominicana	1.460	5,3	77	38
Saint Kitts e Nevis	5.170	5,6	289	57
Santa Lucía	3.370	5,0	167	52
S. Vicente e as G.	2.280	5,5	125	64
Suriname	1.118	8,0	95	75
Trinidad e Tobago	3.770	4,7	176	45
Uruguai	5.170	10,0	516	78
Venezuela	3.020	7,6	229	37
Promedio rexional	-	7,3	240	41

Fonte: PAHO (1998) *La Salud en las Américas, 1998*. Volumen I. Elaboración propia.

Pola súa parte, a inestabilidade política e a conflictividade social dunha grande parte dos países centroamericanos e do Caribe non van a beneficiar investimentos sanitarios importantes que axuden a dar resposta a súa propia situación de subdesenvolvemento. Normalmente, o gasto sanitario correspóndese co seu propio nivel de desenvolvemento. Algúns deles posúen as rendas per cápita máis baixas do Continente. Unha extensión da pobreza que vai te-la contrapartida nun gasto sanitario inferior ó 4% do PIB, como sucede en Belice ou Haití. Os casos máis peculiares van se-los de Cuba, Nicaragua, Costa Rica e Panamá, con gastos bastante superiores á media da Rexión. Uns investimentos baseados nunhas causas contrastadas. En Cuba explícase fundamentalmente polo papel político desempeñado pola atención sanitaria como factor de desenvolvemento; Nicaragua, un dos países con rendas máis baixas, mantén aínda herdanzas dun sistema político anterior con gran impronta da política social. Mentres tanto, Costa Rica e Panamá, os territorios situados máis ó leste de Centroamérica, están a atravesar un momento económico positivo explicable, nos dous casos, pola influencia exercida polos EE.UU.

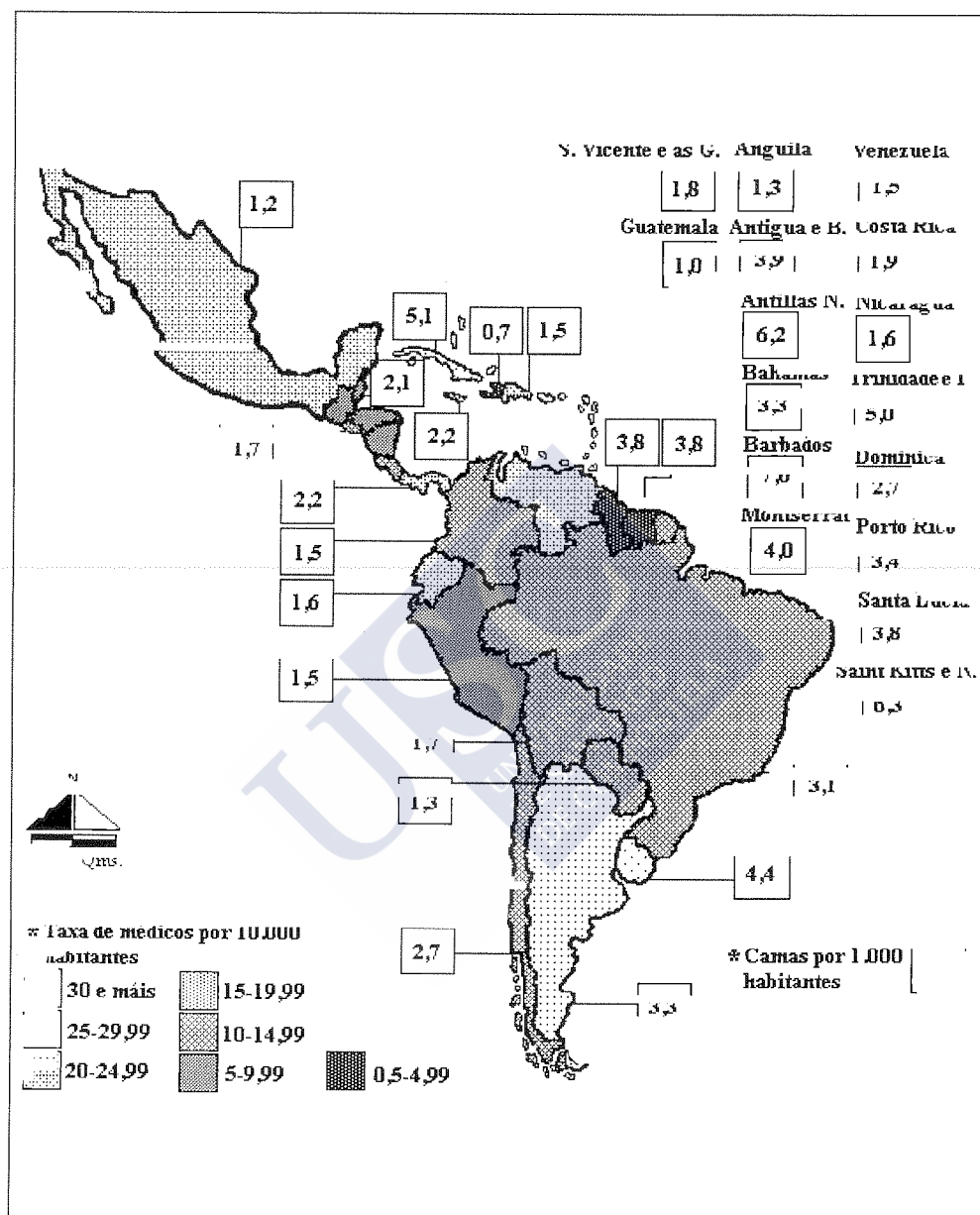
En definitiva, á etapa anterior caracterizada pola débil implantación ou, ó menos, deficiente funcionamento de verdadeiros sistemas de saúde sucédelle un período reformista liberal, dirixidos dende organismos internacionais, caracterizado pola aplicación de principios de libre mercado tendentes ó reforzamento do sector privado a custa dun público, en moitas ocasións, ineficiente e desarticulado. A consecuencia directa é unha composición do gasto público moi reducida, inferior ó 45% de media no 1995. A distribución dos gastos mostra que canto menos desenvolvido sexa o país e menor sexa o seu nivel de PIB per cápita, inferior será a importancia do gasto público en saúde como proporción do PIB. Nos dous extremos da variación na composición público-privada do gasto nacional en saúde atópanse países con niveis de ingreso per cápita por debaixo do promedio rexional: Cuba e O Salvador. En resumo, o mercado vai ocupar unha posición esencial no proceso de modernización dos sistemas sanitarios na gran-

de maioría dos estados iberoamericanos. Delégase á eficiencia do mercado como mecanismo de asignación e distribución de recursos.

A ordenación de recursos sanitarios e a desigual distribución de dispositivos asistenciais

O grao de desenvolvemento e o nivel de saúde da poboación iberoamericana reflexan a distribución desigual dos determinantes de saúde e dos medios para compensar ditas desigualdades. A pesar da contrastada preocupación que cada país mostra pola política sanitaria, en xeral os recursos son limitados e escasos. A análise sobre os dispositivos curativos que operan nos distintos territorios posúe unha dificultade engadida que vén dada pola ausencia de estatísticas oficiais sobre as dotacións asistenciais. Os procesos de privatización, a contratación de servizos entre sectores e a descentralización cara ás administracións locais introduciron un modelo máis complexo coa coexistencia de establecementos asistenciais ambulatorios e hospitalarios con distintos tamaños, coberturas e complexidade asistencial. Como consecuencia, o estudo do sector asistencial redúcese ás estatísticas máis fiables proporcionadas polo sector público, xeral ou da seguridade social, e fundamentalmente do ámbito hospitalario.

De acordo co inventario de hospitais da PAHO, a Rexión conta con 16.566 hospitais e cun total de 1,1 millón de camas. Os países con maior dispoñibilidade de camas por habitantes correspóndense cos de menos de 500.000 habitantes. Mentres tanto, nos estados con máis de 500.000 habitantes, a taxa fluctúa entre os 5,1 en Cuba e os 0,7 en Haití. A débil dotación nos países centroamericanos, onde destaca negativamente o caso de México (1,2‰), correspóndese con superiores equipamentos en América do Sur. Aínda así, os contrastes varían de forma importante entre os negativos indicadores dos países do noroeste e da parte centro-oeste do Continente, dende Venezuela a Bolivia e Paraguai, e os índices por enriba do 2,0‰ dos territorios máis desenvolvidos, que se corresponden con Uruguai, Chile, Arxentina e Brasil.



Mapa 1. Distribución de recursos sanitarios en América Latina e o Caribe: camas por 1.000 habitantes (1996) e pessoal sanitario facultativo (1997). Fonte: PAHO (1998) *La Salud en las Américas, 1998*. Volumen I. Elaboración propia.

Táboa 3. Proporción de camas e hospitais segundo sector de afiliación, 1996

	HOSPITAIS		CAMAS	
	Número	%	Número	%
Público (non seguridade social)	6.498	39,2	494.710	45,1
Público (seguridade social)	876	5,3	83.356	7,6
Privado	7.783	47,0	383.353	34,9
Filantrópico	1.284	7,8	124.923	11,4
Militar	125	0,8	11.623	1,1
TOTAL	16.566	100,0	1.097.695	100,0

Fonte: PAHO *Directorio de hospitales de América Latina y el Caribe*.

A estrutura hospitalaria está dominada por centros de tamaño medio e pequeno, xa que o 60,5% dos hospitais contabilizan 50 camas ou menos e o 15,8% teñen entre 51 e 100 camas. Entre os de maior tamaño, superior ás 500 camas, existen 215 centros hospitalarios, que acollen ó 15,4% das camas de toda a Rexión. A debilidade do sector público na maioría destes países e os recentes procesos de reforma sanitaria determinan un comportamento xeralizado de mixtura público-privado no subsector hospitalario. En conxunto, o público representa o 44,5% dos centros, ó que habería que engadi-los militares (0,7%). Pola súa parte, o 47% dos centros son privados con ánimo de lucro e o 7,8% son privado-benéficos. Sen embargo, a proporción de camas do sector público domina cun 52,7% do total por un 34,9% pertencentes ó privado e un importante 11,4% propiedade do sector filantrópico. O resto (1,11%) son militares. México e Honduras exemplifican perfectamente dous países con escasa presenza pública nas institucións sanitarias hospitalarias. No primeiro, o 69% dos hospitais pertencen ó privado e o 62% no segundo. Igualmente en Honduras, o sector privado-benéfico dispón de case unha cuarta parte dos hospitais (o 23,4%). Por último destacar como a disponibilidad de camas segundo os sectores de afiliación está máis concentrada no público, debido a que estes tenden a ser máis grandes. Como exemplo, case o 70% dos hospitais en México son privados, pero só teñen o 30,4% das camas.

Táboa 4. Médicos por subrexión (Rexión das Américas da OMS), 1992-1997

	Médicos por 10.000 habs., 1992	Médicos por 10.000 habs., 1997
Subrexión Andina	11,65	14,42
Cono Sur	21,76	21,98
Brasil	13,39	12,72
Istmo Centroamericano	8,45	10,35
México	16,21	18,64
Caribe Latino	20,53	29,60
Caribe	6,57	10,40
América do Norte	24,53	27,41
Rexión das Américas	18,31	20,27

Fonte: PAHO (1998) *La Salud en las Américas, 1998*. Volumen I. Informes dos países.

Polo que respecta á dispoñibilidade dos recursos humanos, entre o 1993 e 1996 conséntase unha detención da expansión de traballadores na saúde. Na actualidade, os datos dispoñibles poñen de manifesto unha grande variación no peso que representa o persoal sanitario nos diferentes países da Rexión así como unha leve tendencia ó aumento do mesmo, sobre todo nos que parten de indicadores máis negativos (táboa 4). O índice que relaciona o número de médicos por cada 10.000 habitantes volta a presentar importantes contrastes territoriais, en detrimento dos países menos desenvolvidos. Cuba, Uruguai e a Arxentina van posuí-las taxas máis positivas, mentres que Haití, cunha media de 0,84 médicos por cada 10.000 habitantes, vai constata-la súa debilidade socioeconómica e os seus problemas de pobreza. Unha boa parte dos estados do Istmo Centroamericano, Perú e, sobre todo, Suriname e a Guiana mostran só un médico por cada 1.000 habitantes. As graves condicións socioeconómicas na práctica totalidade dos países andinos e no Brasil determinan medias relativamente baixas, xustamente nunhas nacións gravemente afectadas por fortes desequilibrios territoriais. Por subrexións, o Cono Sur, integrado por Arxentina, Chile, Paraguai e Uruguai, vai obter unha

media altamente positiva, de 21,98 médicos por cada 10.000 habitantes, propia dun dos espazos máis dinámicos do Continente.

Esta aproximación á dotación de recursos sanitarios dos países iberoamericanos serve para introducir unha nova variable á análise de desenvolvemento e dinamismo socioeconómico dos distintos espazos nos últimos anos. A continuación imos avalia-lo grao de desenvolvemento en función do estado de saúde da poboación e dos patróns de mortalidade.

AS TENDENCIAS NOS INDICADORES DO ESTADO DE SAÚDE DA POBOACIÓN IBEROAMERICANA

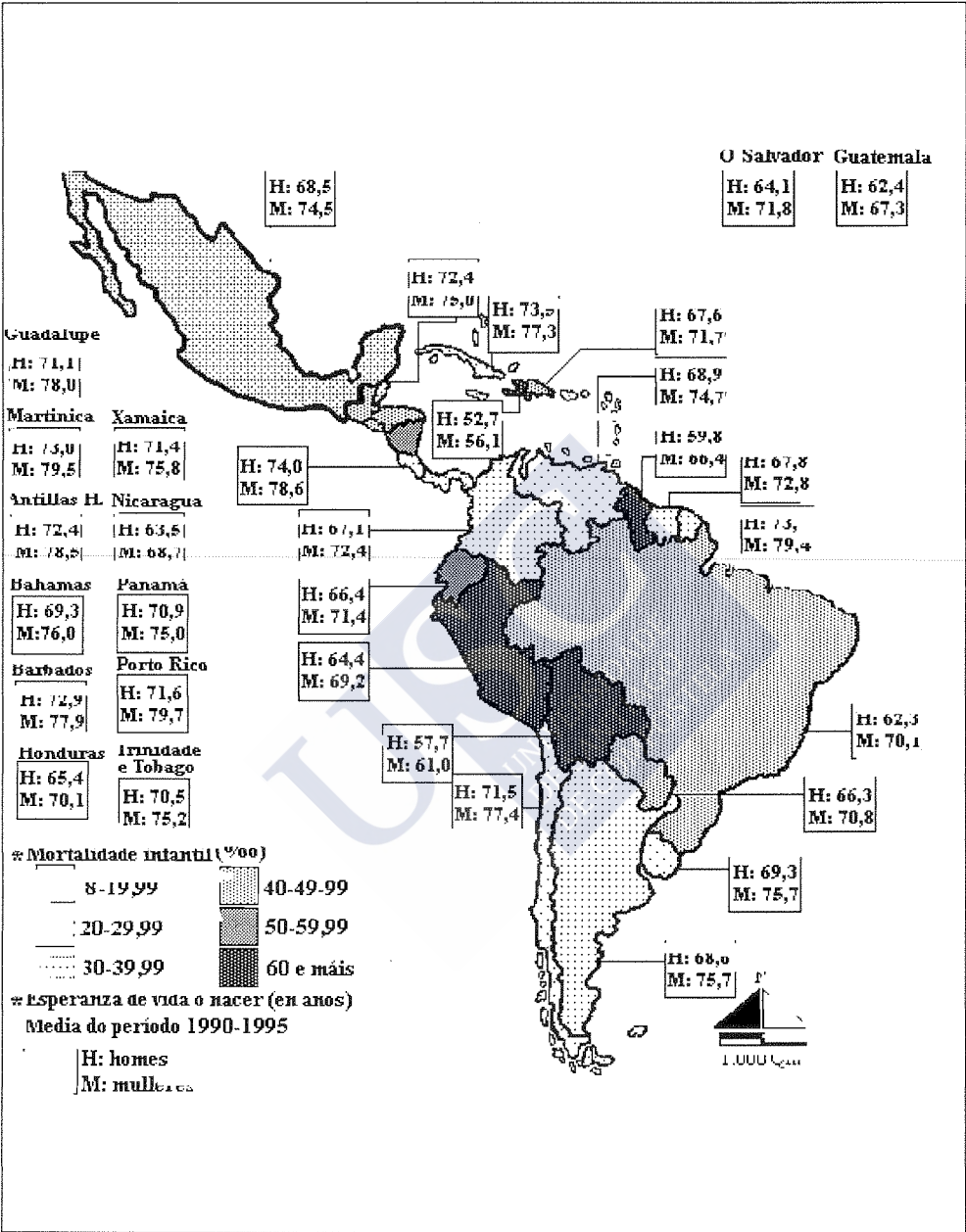
As desigualdades na saúde da poboación americana están intimamente relacionadas coas diferencias económicas. A “clase social” leva incorporados distintos factores cun impacto evidente sobre a saúde. Así, o tipo de ocupación implica unha diferente exposición ós axentes físicos, psicolóxicos, mediambientais ou incluso de acceso ó sistema de saúde. A educación inflúe sobre a saúde a través de hábitos e estilos de vida. E a renda incide directamente sobre a calidade e localización da vivenda, a dieta, o modo de vida e costumes sociais e sobre a utilización de determinadas prestacións sanitarias. Polo tanto, a relación existente entre os grupos sociais desfavorecidos e o incremento na prevalencia de determinadas enfermidades aumenta cando, ademais, está aceptado que padecen as enfermidades crónicas a idades máis temperás.

A esperanza de vida ó nacer e a mortalidade infantil son dous dos indicadores máis habitualmente utilizados para avalia-lo grao de desenvolvemento socioeconómico e das condicións e estrutura sanitaria dun territorio determinado. No mapa adxunto temos ocasión de comproba-las disparidades espaciais na esperanza media da vida entre os países do Cono Sur e determinados centroamericanos e do Caribe con respecto a algúns andinos e do Istmo Centroamericano. Con independencia dalgunhas pequenas illas do Caribe, cunha situación política e económica de trazos moi particulares,

Cuba e a Guaiiana Francesa van obter a esperanza de vida máis elevada na actualidade, ó superar os 73 anos os homes e os 77 e 79 anos as mulleres, respectivamente. Cifras que se asemellan ós indicadores dos países máis desenvolvidos, situándose a unha escasa distancia da esperanza de vida acadada no país cun índice máis positivo de todo o continente americano, como é Canadá (H: 76,1; M: 81,9). Pola contra, van ser países en desenvolvemento, como os andinos Bolivia e Perú, e centroamericanos como son Nicaragua e Honduras os que acaden unhas esperanzas de vida máis baixas, onde en ningún caso se chega a supera-la media dos 70 anos. Non obstante, o estado máis pobre de todo o Continente, Haití, ten a esperanza de vida máis negativa onde, nos homes, só lixeiramente se supera os 50 anos. Por outra parte, e tal e como está a suceder nos países do Primeiro Mundo, a esperanza media de vida ó nacer é superior no sexo feminino, a pesar da tendencia xeralizada no achegamento das medias nos máis desenvolvidos.

A mortalidade infantil constitúe un importante indicador da saúde, dado que está asociado a unha grande variedade de factores: a saúde materna, a calidade e acceso ós servizos de saúde, as condicións socioeconómicas, as prácticas de saúde pública, etc. Nos últimos anos, a mortalidade infantil presenta unha sostida evolución descendente en Iberoamérica, logrando acadar unha parte destacable dos obxectivos propostos pola OMS na *Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*, polo cal se pretendía reduci-la mortalidade infantil a 50‰ nados vivos entre o 1990 e o 2000.

A pesar das melloras sensíbles neste aspecto, as medias do 50% aínda son superadas por un número importante de países, entre os que destacan Nicaragua e boa parte dos países andinos. Non obstante, o índice máis elevado voltamos a atopalo no estado máis pobre de América, Haití (89‰), seguido de Bolivia (75‰) e Guiana (63‰). Aínda así e con respecto a dez anos antes (1985-1990), a mortalidade infantil descendeu en tódolos países de maneira importante. Retrocedendo máis no tempo, a evolución se manifesta todavía máis positiva, sobre todo se consideramos unha mortalidade infantil do 125‰ no período 1950-1954 para o conxunto de América Latina e o Caribe.



Mapa 2. Esperanza de vida ó nacer e taxa de mortalidade infantil en América Latina e o Caribe. Fonte: United Nations (1997) *Statistical Yearbook, 1995*. Elaboración propia.

Nos países do Primeiro Mundo, as alteracións no período perinatal (CIE-9: 760-779) e as anomalías conxénitas (CIE-9: 740-759) representan sobre o 85% das causas de mortalidade nos nenos menores dun ano. En Iberoamérica, as causas de mortalidade infantil máis importantes son as enfermidades transmisibles e as afeccións perinatais. A representatividade do grupo das enfermidades transmisibles está directamente relacionado coas condicións e o nivel de vida da poboación (auga salubre, saneamento, educación...), o que pon de manifesto o grao de desenvolvemento do conxunto do noso territorio de estudio. Pola súa parte, as afeccións perinatais están máis condicionadas pola oferta e calidade dos servizos de saúde. Neste aspecto debemos ter en conta que unha taxa de mortalidade infantil inicialmente elevada pode ser reducida drasticamente por medio de intervencións que afecten ó seu compoñente transmissible. Subsecuentemente, a velocidade de diminución da taxa a expensas de intervencións que afecten o seu compoñente perinatal é menos marcada e máis custosa (PAHO, 1998). En xeral, o descenso das taxas de mortalidade por enfermidades trasmisibles foi importante nos últimos vinte anos en Iberoamérica, se ben nos territorios máis desenvolvidos presentan taxas menores. Igualmente, a prevalencia das afeccións orixinadas no período perinatal é superior nestes mesmos países. Pola contra, o patrón cambia nos demais grupos de países, que representan a práctica totalidade de Iberoamérica, cunha maior mortalidade debido a enfermidades transmisibles. En Brasil, México e Nicaragua a diminución das taxas de mortalidade infantil debeuse a unha redución significativa do compoñente transmissible, sen cambio apreciable no compoñente perinatal nos tres últimos quinquenios. Mentres tanto, algúns países (Chile, Costa Rica, Cuba e O Salvador) lograron unha diminución significativa e simultánea das taxas por ambos tipos de causas (PAHO, 1998).

Cada un dos países da Rexión das Américas poderíamos clasificalo nalgunha das tres fases da Transición Epidemiolóxica de Omran (1971), as que Picheral incrementou unha fase mais quince anos mais tarde. Como

indicador socioeconómico, permite catalogar un territorio determinado polo predominio das patoloxías desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Os contrastes internos dá lugar a que localicemos ós países máis pobres na segunda fase, é dicir, na transición epidemiolóxica propiamente dita, na cal as enfermidades dexenerativas adquiren unha maior representación sobre todo a custa das infecciosas. Mentres tanto, as nacións máis desenvolvidas, fundamentalmente as do Cono Sur e algunhas do Caribe, sitúanse na terceira fase, a caracterizada polo dominio das enfermidades crónicas e as sociopatías.

No conxunto de Iberoamérica, as enfermidades do aparello circulatorio van se-las principais causas de mortalidade na actualidade, ó igual que sucede en todo o Primeiro Mundo. Nos tres exemplos representados máis abaixo, a mortalidade a causa de enfermidades circulatorias representan sobre o 25-30% do total dos falecementos en Brasil e Chile; mentres que en Ecuador, un dos países con maiores dificultades para o desenvolvemento, estas supoñen sobre o 18% das totais. A modo comparativo, a porcentaxe de falecementos debido a esta causa na actualidade en Galicia está sobre o 41%. Teñamos en conta que Galicia podemos clasifica-la plenamente na terceira fase da Transición Epidemiolóxica, pero con determinados rasgos que xa a achegan á cuarta fase.

Así mesmo, da análise comparativa das causas de falecementos entre estes países e con respecto ós países máis desenvolvidos destacamos, ó menos, outras dúas diferencias fundamentais. En primeiro lugar, a segunda causa de mortalidade é debido ós tumores só nas nacións máis desenvolvidas, como sucede en Chile. No resto, as causas externas van supoñer unha porcentaxe moi elevada da mortalidade, tal e como o podemos comprobar na distribución dos falecementos en Brasil e Ecuador. Unha representación que pode chegar a supoñe-la principal causa de mortalidade en países como O Salvador. En segundo lugar, o grupo das enfermidades infecciosas e parasitarias manteñen aínda unha representación moi elevada en todo o territorio, en especial nos países máis pobres, consecuencia das

deficientes condicións hixiénico-sanitarias e alimentarias nunha boa parte dos espacios urbanos degradados e no rural máis desasistido. Neste aspecto, destaca o xermolo de cólera aparecido en Perú no 1991, que sinalou a séptima pandemia de cólera en América Latina, e que dende esa data segue estendéndose por todo o Continente. No 1991 rexistráronse 1,2 millóns de casos e 12.000 mortes. Cifras que só representan unha fracción do número real desta infección, debido á súa propia historia natural, á subnotificación e á ineficacia dos sistemas de vixilancia epidemiolóxica.

Nos tres países que establecemos para realizar comparacións, destacan as elevadas taxas de mortalidade a causa destas enfermidades infecciosas e parasitarias, incluso chegando a representar máis do 6% dos falecementos en Ecuador, cando a media en Galicia está sobre o 1,4% do total dos mortos. Na análise por países, a mortalidade por este grupo de enfermidades é especial-

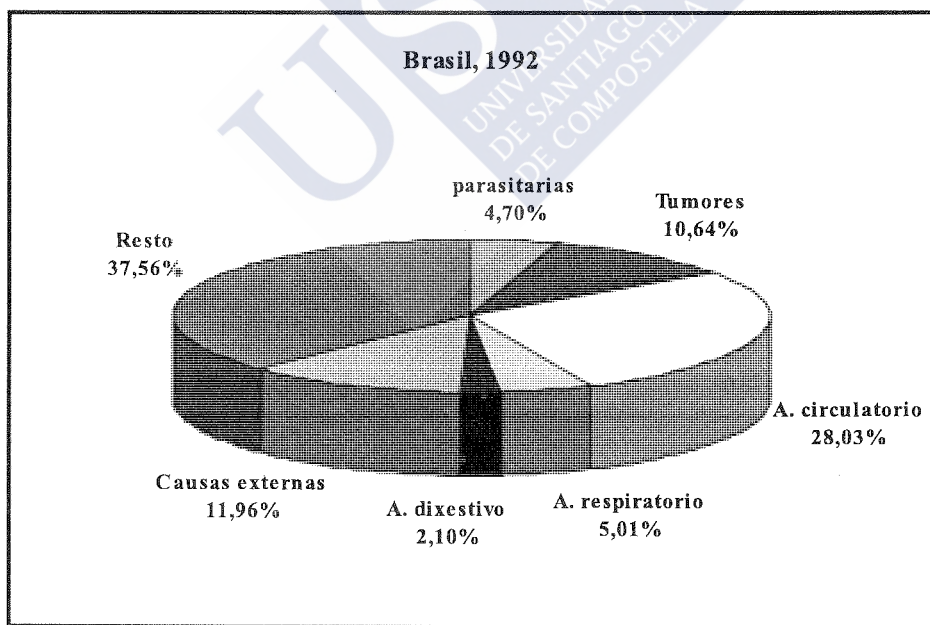


Gráfico 1. Distribución das causas de mortalidade (CIE-9) en Brasil, 1992. Elaboración propia.

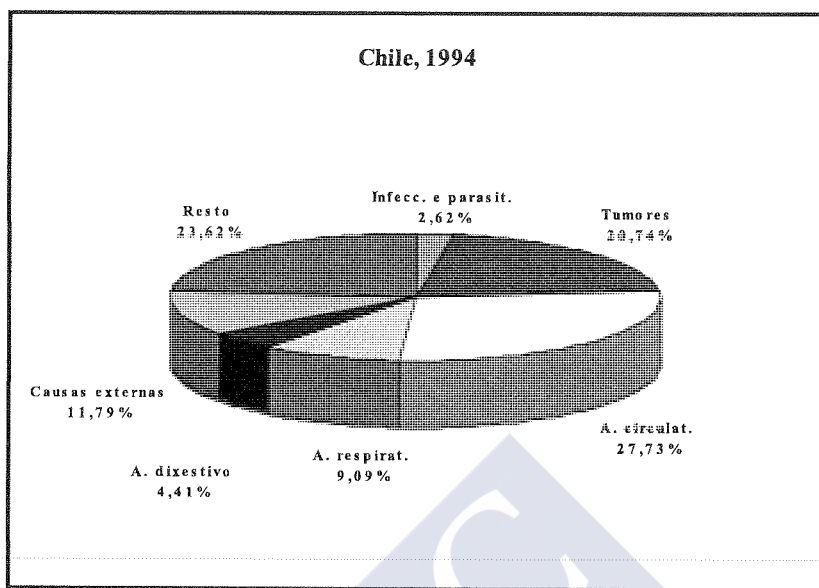


Gráfico 2. Distribución das causas de mortalidade (CIE-9) en Chile, 1994. Elaboración propia

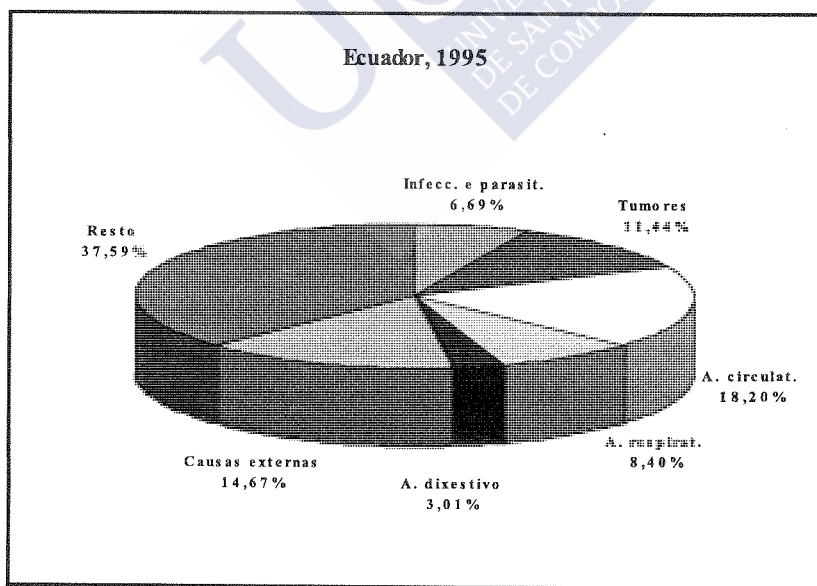
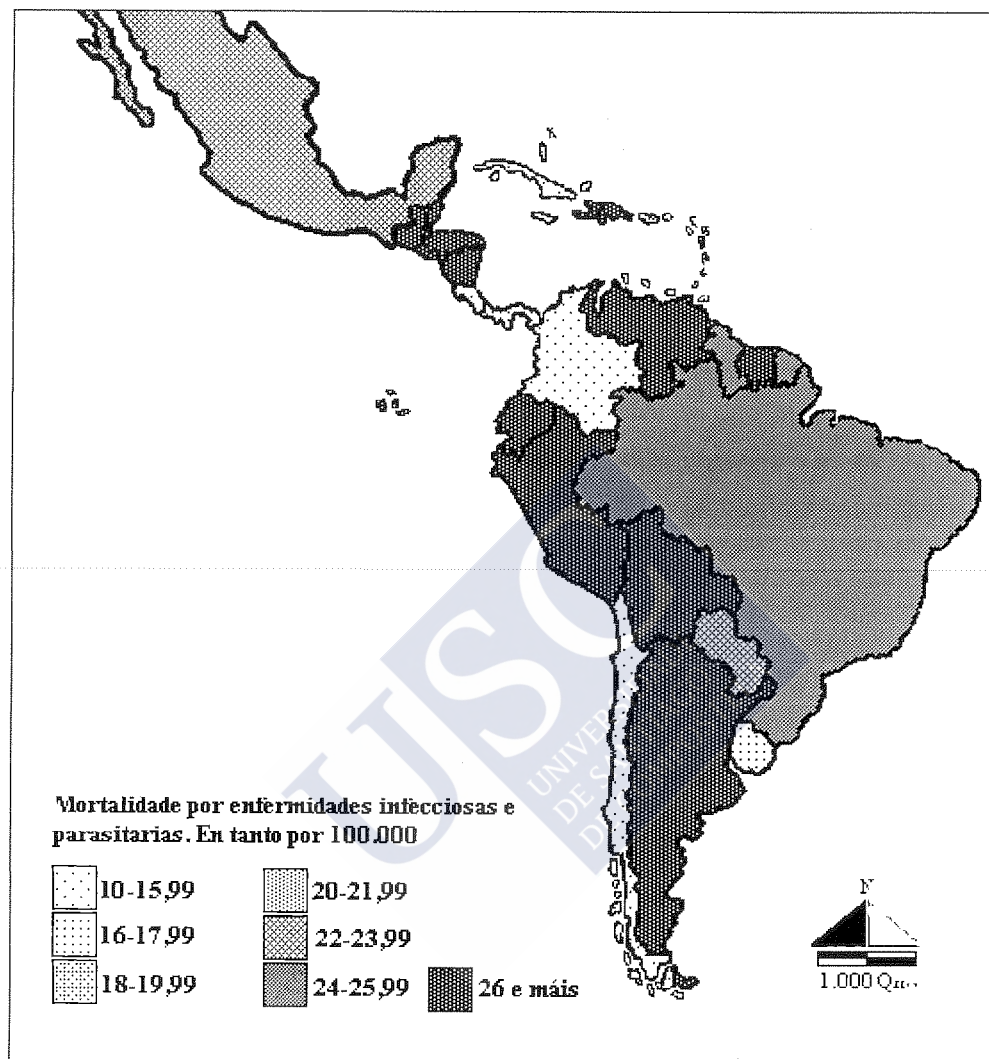


Gráfico 3. Distribución das causas de mortalidade (CIE-9) en Ecuador, 1995. Elaboración propia.

mente elevado na práctica totalidade de Centroamérica, en Haití e República Dominicana, e en boa parte de Sudamérica, onde incluso a Arxentina supera a taxa de mortalidade do 26 por 100.000 na actualidade¹. As fortes deficiencias nas redes de saneamento de augas residuais e de auga potable están na base da elevada prevalencia e destas taxas de mortalidade desproporcionadas. As mellores condicións de vida e a redución de desigualdades nalgúns países do Istmo Centroamericano, en Cuba, Chile e Uruguai facilitan taxas de mortalidade reducidas. O caso de Colombia é particular dado que estamos ante un problema de subrexistro e de deficiente vixilancia epidemiolóxica.

Esta aproximación ó estado de saúde da poboación iberoamericana e ós contrastes espaciais causados por enfermidades máis próximas ó subdesenvolvemento, queremos remato-la cunha breve análise sobre a incidencia actual do VIH-SIDA. O 47,5% de tódolos casos de SIDA notificados en todo o mundo corresponderon á Rexión das Américas. Non obstante, a *Organización Panamericana de la Salud* estima que a cifra real chega a duplica-lo número de casos oficiais. A epidemia do VIH-SIDA caracterízase pola concentración, é dicir afecta fundamentalmente ós grupos de alto risco e mantén unha prevalencia baixa no grupo de poboación adulta. A incidencia desta enfermidade podemos asocia-la cos grupos de poboación máis vulnerables socialmente, como poden se-los marxinados, persoas de baixo nivel educativo ou de escasos recursos económicos e con dificultades para o acceso ó sistema de saúde. Igualmente, a tendencia na transmisión pasou dun predominio xeralizado do contaxio entre varóns homosexuais cara un predominio na transmisión entre a poboación heterosexual, sobre todo no Caribe e no Istmo Centroamericano. Pola contra, a situación en México e na área Andina segue a estar caracterizada pola primeira tendencia. Como sucede na maioría dos países do mundo, a epidemia é contraída fundamentalmente pola poboación nova pero, ó contrario do que está a ocorrer na Europa Occidental incluída España e Galicia, os espazos rurais van concentrar a maior incidencia da enfermidade.

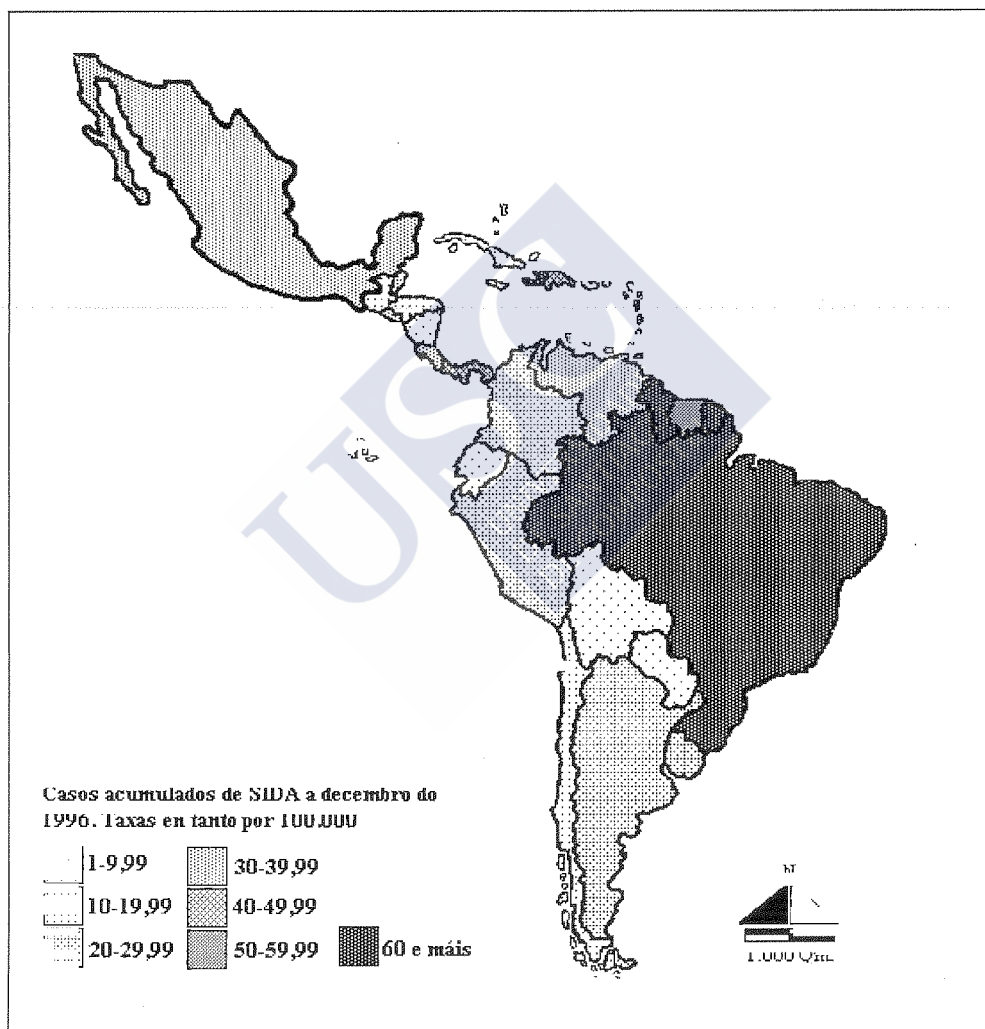
¹ A taxa de mortalidade a causa das enfermidades infecciosas e parasitarias en Galicia é do 14,9 por 100.000 no 1995.



Mapa 3. Taxa de mortalidade por enfermidades infecciosas e parasitarias (CIE-9: 001-139). Fonte: United Nations (1998) *Demographic Yearbook, 1995*. Elaboración propia².

² Os datos de tódolos países non se refiren ó mesmo ano, dado que se presentan segundo as últimas estatísticas oficiais publicadas, que habitualmente están entre o 1991 e 1995.

Nos últimos anos (1991-1996), a incidencia da SIDA mostra unha evolución ascendente xeralizada nas Américas, sobre todo no Caribe Inglés e en Centroamérica. Na actualidade, o maior número de casos acumulados atópase en Brasil, 654 por cada 100.000 habitantes, seguido da Guiana



Mapa 4. Casos acumulados de SIDA (en tanto por 100.000), 1996. Fonte: United Nations (1998) *Statistical Yearbook, 1995*. Elaboración propia.

Francesa cunha taxa de incidencia do 512 por 100.000³. No área Andina, o mecanismo de transmisión máis habitual nos homes é o contacto homosexual sen protección (o 60% dos casos notificados), e a transmisión heterosexual nas mulleres (o 90%). Estes mesmos mecanismos de transmisión dominantes nos dous sexos están no país con maior número de casos de SIDA, Brasil. Neste territorio a epidemia está adquirindo un perfil heterosexual e, paulatinamente, preséntase nas poboacións máis novas. Os espazos rurais son os máis afectados pola extensión da epidemia. A transmisión heterosexual é a causa de transmisión máis repetida no Caribe en ámbolos dous sexos. Neste espazo atópase, igualmente, a porcentaxe máis elevada de casos de fillos de nais infectadas das Américas (o 7,1% dos casos). Pola súa parte no Cono Sur, un dos territorios con menor incidencia da SIDA, as relacións homosexuais sen protección son a principal causa de infección nos homes. Esta subrexión concentra a porcentaxe máis importante de casos relacionados con usuarios de drogas por vía parenteral, no que destaca a Arxentina (o 77% dos casos).

O comezo máis tardío desta epidemia produciuse en Centroamérica, no 1985. A transmisión máis frecuente en ámbolos dous sexos é o contacto heterosexual. Ó contrario do que está a suceder en Brasil, os espazos urbanos concentran os casos notificados da enfermidade. Por último, en México o factor de risco predominante é o contacto homosexual nos homes (o 55,8%), aínda que se está a coñecer un avance importante no contaxio por transmisión heterosexual tanto nas áreas fronteirizas do sur como no rural.

En definitiva, estamos ante unha enfermidade causante de 468.065 defuncións na rexión das Américas ata xuño do 1997. As consecuencias desta nova epidemia son cuantificables non só nos aspectos familiar e socio-sanitario, senón tamén dende unha perspectiva económica polos elevados custos que proporciona ós respectivos sistemas de saúde. Xunto a isto, a íntima relación entre a concentración de casos de VIH-SIDA e os grupos sociais

³ A taxa de incidencia acumulada en Galicia no 1998 era do 8,80 por cada 100.000 habitantes.

máis desfavorecidos incrementa a debilidade dunhas sociedades caracterizadas pola desigualdade e o crecemento económico desequilibrado.

CONCLUSIÓNS: OS DESEQUILIBRIOS TERRITORIAIS E A TENDENCIA NA COOPERACIÓN EXTERNA

Esta aproximación ós desequilibrios e ó grao de desenvolvemento en Iberoamérica a través dalgúns dos diferentes actores que actúan no campo da saúde e da atención sanitaria, ponjos de manifesto algúns dos aspectos que igualmente se concluirían ó establecer unha análise económica. En primeiro lugar, advírtese un certo crecemento xeralizado en toda a Rexión, expresado na obtención de mellores índices no estado da saúde da poboación ou na oferta de recursos sanitarios. En segundo lugar, este crecemento é desequilibrado, xa non só entre países senón entre os distintos territorios dunha mesma nación. Por último, a situación sanitaria obtén os mellores indicadores nos países do Cono Sur, xustamente os que posúen unha situación económica máis estabilizada e uns sistemas democráticos máis maduros. Pola súa parte, os resultados xerais están tamén a mellorar sensiblemente en Brasil e México, pero co agravante de posuír fortes desequilibrios internos nuns países moi poboados, de gran tamaño e dunha importante variedade étnica e cultural. Por último, os parámetros de saúde voltan a resultar máis negativos nos territorios máis pobres do Continente, como son os países andinos e en determinados centroamericanos e do Caribe.

Un aspecto que progresivamente está a adquirir unha maior representatividade para as economías e o desenvolvemento do sector sanitario en Iberoamérica é a cooperación externa en saúde tanto a de carácter bilateral e multilateral, como a que prestan as organizacións non gubernamentais. A asistencia oficial para o desenvolvemento (AOD) do *Comité para el Desarrollo* (CAD) da OCDE destaca pola asignación á educación, sobre o 16-18% da axuda, moi superior os recursos destinados ó abastecemento e saneamento de auga (o 8% do gasto) e a saúde, que recibe entre o 5% e 6%

da axuda bilateral ó sector. No seu conxunto, as Américas reciben sobre o 12% da axuda bilateral da AOD, destinados fundamentalmente a Bolivia, Nicaragua, Haití e Perú, ó recibir cada un deles un promedio de US\$ 500 millóns por ano en AOD neta. Por subrexións, a andina recibiu cerca do 42% do total da AOD no 1995, seguido de Centroamérica (o 23%), o Caribe (18%), o Cono Sur (o 11%) e un 6% destinado os proxectos rexionais. Nesta contexto debemos destacar que a asistencia que designa España para o desenvolvemento en América Latina e o Caribe representa máis da metade da súa axuda total, converténdose no principal doante porcentual para este territorio. Mentres tanto por cantidades absolutas, os EE.UU., Alemaña e os Países Baixos lideran, por esta orde, a asistencia económica, pasando España a ocupar a quinta posición cunhas cantidades entornó os US\$ 400 millóns de promedio no 1994-1995.

Non obstante, a cooperación internacional para o desenvolvemento non se limita ós estados. Así, os bancos de desenvolvemento rexionais e a división de América Latina e o Caribe do grupo do Banco Mundial seguen sendo importantes provedores de recursos para o sector saúde da Rexión, sobre todo en forma de préstamos. Neste aspecto destacan os investimentos das institucións máis grandes como son o *Banco Interamericano de Desarrollo* e o *Banco Mundial*. Xunto a estas entidades, as organizacións non gubernamentais (ONGs) están a canalizar unha nada despreziable asistencia internacional ós países máis subdesenvolvidos na actualidade, tanto en colaboración con entidades privadas (entidades de créditos, fundacións...) como cos gobernos de distintos estados. Sen embargo, de especial interese resulta a cooperación técnica entre os países da Rexión no marco do *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* do 1978, emanado da Asemblea Xeral das Nacións Unidas. Para os efectos da intensificación destas relacións entre os estados da Rexión contribúen a afianza-la soberanía e a autodeterminación de cada país, sen esquece-la calidade do seu contido e o baixo custe relativo. Así mesmo, e tal e como afirma a PAHO, “o contido das actividades e pro-

xectos mostra un maior grao de reciprocidade e unha menor frecuencia de accións unidireccionais na cooperación técnica entre países” (PAHO, 1998). As tendencias desta cooperación marcan o panorama das relacións en saúde nos próximos anos en Iberoamérica.

BIBLIOGRAFÍA

BERZOSA, C.; BUSTELO, P. e DE LA IGLESIA, J. (1996) *Estructura económica mundial*. Editorial Síntesis, Madrid.

DURAN VILLA, F.R. e GONZÁLEZ PÉREZ, J.M. (1998) *A mortalidade e as súas causas na Galicia do século XX*. V Semana Galega da Historia, Asociación Galega de Historiadores, Santiago de Compostela, pp. 191-215.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.M. (1997) *Aproximación a los niveles de pobreza en Galicia en base a la distribución geográfica de las enfermedades de declaración obligatoria (EDO)*. VI Congreso de la Población Española. Huelva, en prensa.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.M. (1999) *Contribución al estudio de la Geografía de la Salud en Galicia: las provincias de Pontevedra e Ourense*. Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago.

MUSGROVE, P. (1993) *Relaciones entre la salud y el desarrollo*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, volume 114, nº 2, Washington (E.U.A.), pp. 115-128.

OLIVERA POLL, A. (1993) *Geografía de la Salud*. Editorial Síntesis, Madrid.

ORGANIZACIÓN PARAMERICANA DE LA SALUD (1998) *La salud en las Américas*. Volumes I e II. OMS, Washington (E.U.A.).

PAGANINI, J.M^a (1998) *La cobertura de la atención de salud en América Latina y el Caribe*. Revista Panamericana de la Salud Pública,

Organización Panamericana de la Salud, volume 4, nº 5, Washington (E.U.A.), pp. 305-310.

PANADERO MOYA, M.; CZERNY, M. (Coords.) (1991) *América Latina: regiones en transición*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo.

UNITED NATIONS (1997) *Statistical Yearbook, 1995*. New York (E.U.A.).

UNITED NATIONS (1998) *Demographic Yearbook, 1996*. New York (E.U.A.).

WOUTERS, A.V. (1993) *Patrones de utilización de la atención de salud en países en desarrollo: función del medio tecnológico en la derivación de la demanda de atención de salud*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, volume 115, nº 5, Washington (E.U.A.), pp. 128-138.

YUNES, J. (1993) *Mortalidad por causas violentas en la Región de las Américas*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, volume 114, nº 4, Washington (E.U.A.), pp. 302-315.

ZACARÍAS, F. e outros (1994) *El SIDA y su interacción con la tuberculosis en América Latina y el Caribe*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, volume 116, nº 3, Washington, pp. 250-262.



OS INVESTIMENTOS EXTERIORES E O DESENVOLVEMENTO: O CASO DE BRASIL.

Alejandro López González.

Universidade de Santiago de Compostela.

A importancia dos investimentos exteriores como motor do desenvolvemento é unha cuestión básica en países caracterizados por unha escasa capacidade interna de xeración de capitais (Held, G. e Szalachman, R., 1998, p.39), tal como son os países latinoamericanos. Polo tanto, sería interesante facer unha serie de reflexións sobre a evolución nos últimos anos da entrada de fluxos de capitais exteriores, con especial atención nos chamados investimentos exteriores directos (IED en adiante), a actitude dos poderes estatais ante esa entrada e a incidencia dos mesmos sobre o proceso de desenvolvemento.

Unha segunda parte estará adicada a analizar o grao de penetración e a distribución xeográfica dos mesmos nunha nación clave para o crecemento rexional, como é Brasil. Esta parte terá o valor engadido de, en función da distribución dos distintos agregados analisados, saber cal é a incidencia no desequilibrio territorial brasileiro, alomenos desde o punto de vista dos distintos estados da federación.

1. CAPITAIS ESTRANXEIROS EN AMÉRICA LATINA.

Un elemento básico, desde o punto de vista do desenvolvemento, é a distinción entre capitais que posúen un carácter especulativo e os que non o

teñen. Os primeiros son investidos a curto prazo, buscan unha rendabilidade rápida e tan pronto veñen como se van deixando unha pegada moi feble, cando non unha repercusión negativa. Moitos dos autores denominanos “quentes”, e destínanse a investimentos de carteira (adquisición temporais de accións ou compra de títulos de débeda pública), polo que a súa incidencia na xeración de tecido productivo é caseque nula, non interesándonos desde esta perspectiva. Isto non quere dicir que no conxunto dos investimentos sexan despreziables, todo o contrario, somentes que en razón da súa finalidade o seu valor é intranscendente cando non negativo.

Polo tanto, preocúpanos o que é o IED, que representan entradas de capitais a longo prazo, cunha vontade de permanencia e de fomento de actividades productivas e non especulativas. Estes investimentos están definidos polos organismos financeiros internacionais da seguinte forma (Jordán Doderó, L., 1996, p.97): O Fondo Monetario Internacional considera que é aquela que se realiza para adquirir un interese duradeiro nunha empresa que opera nunha economía distinta a do inversor, sendo o seu propósito ter unha influencia efectiva na administración da empresa.

A IED adquire varias formas. En primeiro lugar, debemos mencionar os investimentos en capital, consistentes na adquisición da propiedade ou outra clase de dereitos reais sobre accións, participacións ou activos de empresas estranxeiras ou sobre bens situados no estranxeiro. Unha segunda modalidade son os denominados cretos de investimento, ou investimento en débeda, que se outorgan a unha empresa por accionistas que posúen o control da mesma. Por último, os investimentos en resultados consisten na participación do inversor en forma distinta ás precedentes, e nas que a súa remuneración depende substancialmente dos resultados do negocio.

1.1 Historia recente e actitude do Estado ante os investimentos estranxeiros.

Desde os anos setenta a entrada de fluxos de capitais exteriores seguiu un ritmo desigual, podéndose definir unha serie de fases ben diferenciadas

(Held, G. e Szalachman, R., 1998, pp. 30 e seg.). En efecto, sucédense anos con fortes entradas, como son os anos 1977-1981 e 1992-94; e períodos nos que predominan as saídas, anos 1983-1989 e 1995-96. No caso dos primeiros as modalidades preferentes eran préstamos bancarios na primeira fase, os que debido á incapacidade dos países de acollida de responder ós pagamentos dos intereses xerados deron como resultado a crise da débeda dos oitenta e a conseguinte fuxida de capitais; e investimentos en carteira no segundo máximo, caracterizados estes últimos por xerar unha forte inestabilidade financeira. Esta inestabilidade derivou na última fase de escapada de capitais, unha vez que este exceso de capitais a curto dese lugar ó coñecido “efecto tequila” ou crise do sistema financeiro mexicano de mediados desta década.

Esta sucesión atende ó conxunto dos investimentos, e presta a súa atención non nos IED, senón nos que posúen un horizonte temporal máis curto ou nos préstamos bancarios. Polo tanto, naqueles xeradores de maior inestabilidade económica. Pero a IED non esta tan sometida a ciclos ó rexirse por perspectivas de rendibilidade a longo prazo (Reisen, H., 1996, pp. 181-182), polo que ben podemos partir da base de que a sucesión de fases que observamos para o conxunto dos investimentos non deixa unha pegada tan intensa. Pero, baseándonos neste mesmo autor, hai un elemento novo na primeira metade desta década, a IED aparece con forza conxuntamente cos xa mencionados investimentos en carteira; mentres que nos setenta, e incluso os anos negros da década dos oitenta, os capitais que chegaban de fóra eran préstamos bancarios dirixidos á subsanar desequilibrios nos presupostos públicos e déficits de empresas estatais.

Estas mudanzas debémolas vincular á distinta actitude do Estado ante esta cuestión. Se antes dos noventa a política destes estados era marcadamente intervencionista (Pampillon Olmedo, R., 1998, pp. 74 e seg.), procurando a substitución de importacións pechándose á chegada de investimentos estranxeiros, mediante o fomento dunha industria nacional.

Pero esta actitude, nada a partires dos graves problemas da crise do 29, posuía moitos puntos flacos. O seu baseamento era o mercado interior, e este, a excepción de Brasil pola súa dimensión, era moi limitado dada a súa estrutura social, plagada de desigualdades. En consecuencia, estas industrias eran de dimensión moi cativa e posuían unha productividade moi baixa, manténdose só pola política proteccionistas destes países imbuídos nun acusado nacionalismo económico.

As estreiteces da estrutura económica resultante e as insuficiencias do seu mercado financeiro, animaron ó recurso abusivo do crédito bancario. Nos setenta, entre outros factores, as abundantes disponibilidades de petrodólares (Palazuelos, E., 1998, pp. 17 e seg.) animaron á concesión de préstamos por parte de bancos a gobernos desexosos de solucionar as súas carencias de recursos financeiros.

O resultado foi a crise da débeda, ó ser incapaces os gobernos latinoamericanos desde principios dos oitenta de satisfacer o servizo desa débeda. No transcurso deses anos fíxose patente unha mudanza da actitude dos gobernos da rexión perante o capital estranxeiro, ante o evidente esgotamento das políticas de industrialización endóxena.

Esta nova actitude fundaméntase en aproveitar ó máximo as posibilidades da empresa privada e do mercado libre. Así, sen contar o caso específico Chileno onde o proceso comezou antes debido á reacción do réximen pinochetista ás nacionalizacións durante o goberno de Salvador Allende, a fins dos oitenta o Estado comenza unha progresiva privatización do sector público. Así, en certos países chegou a unha intensidade descoñecida, chegando a uns niveis de perda da presenza do estado na economía máxima, como é o caso da Arxentina (Aspiazu, D. e Vispo, A., 1994). Neste país, como noutros, as privatizacións buscaban a curto sanear a facenda pública e reducir a débeda externa, mediante a conversión de títulos de débeda en participacións nas empresas privatizadas; tamén se procuraba que a introdución de capitais externos se conquerasen melloras tecnolóxicas e de xestión

empresarial. Mais o xeito de levar a cabo a privatización non foi modélico, e, segundo o autor, os efectos buscados non se conseguiron máis que parcialmente, e a repercusión sobre a equidade social foron marxinais cando non negativos.

As actitudes dos gobernos a partir deste momento é moi favorable ós capitais estranxeiros, especialmente no referido á IED. Isto non supuxo que tódos os países se abrisen totalmente ós capitais. Moitos recuriron a medidas que limitasen para os efectos desfavorables derivados dun exceso de entradas de capitais, especialmente os investidos a curto prazo. Este é o caso de Chile (Aninat, E. e Larraín, C., 1996), que optaron por medidas diversas para regular as entradas, desincentivar a recepción de investimentos especulativos e, incluso, non poñer atrancos a movementos de desinversión. Con estas medidas procuraban, de paso, fortalecer a economía interna e incrementar o aforro interno.

En suma, a mudanza da actitude dos gobernos foi decisiva. De o acusado intervencionismo pasouse a un liberalismo extremo, abríndose as portas ó capital estranxeiro, sobre todo a IED, recurrido a privatizacións masivas. Só se tomaron certas medidas reguladoras en certos países, coa finalidade de limitar os efectos desestabilizadores derivados dunha entrada desmedida destes capitais, especialmente os especulativos.

1.2 Os efectos da Inversión Estranxeira Directa.

Neste apartado centrarémonos nas IED, xa que consideramos que a súa incidencia é esencialmente diferente ós investimentos en carteira, ó ser a súa pegada sobre o desenvolvemento moito máis beneficiosa.

Os efectos da entrada de empresas foráneas non soen ser neutros, aínda que no caso das denominadas industrias de enclave (Figuerola, A., 1998, p. 50), como foron moitas das compañías que se estableceron no subcontinente para a explotación de recursos naturais ou estableceron centros turísticos, estes poden ser moi reducidos ó non manter interrelacións significativas co resto do tecido productivo da economía de acollida.

Mais supoñamos que os investimentos que predominan non xeran industrias de enclave, senón que manteña un certo grao de interrelacións co resto da economía do país onde se insire. Circunstancia esta última máis probable canto máis desenvolvida estea unha sociedade ou canto máis aberta sexa a política dun goberno.

En primeiro lugar, debemos mencionar que, desde un punto de vista económico, a entrada de empresas internacionais soe supoñer a dotación dun grao superior de competitividade ó tecido productivo nacional. Esta superior competitividade deriva dos seus métodos de xestión empresarial innovadores e dun nivel tecnolóxico superior en tódolos procesos de produción. Reconducindo o problema a termos laborais supón, ademais, contar cun continxente de man de obra cualificada e receptora dunha mellor formación profesional, e cuns salarios superiores á media.

A transferencia tecnolóxica desde os países industrializados que supoñen os IED, dá pé a que se suxira a súa conveniencia para atellar unha estratexia de desenvolvemento (Vera-Vassallo, A.C., 1996). Deste xeito, aproveitaríanse as sinerxias orixinadas pola súa combinación con outras medidas dos gobernos receptores para incrementar a capacidade local de aprendizaxe industrial e tecnolóxico. Estas políticas servirían de fundamento dunha fase ulterior de innovación tecnolóxica e maior competitividade protagonizada, esta vez, polos axentes locais.

Pero, ademais destes efectos positivos inmediatos sobre o grao de competitividade e o mercado laboral, no plano financeiro (Jordán Dodero, L., 1996, p. 98) estímase que son entradas que non supoñen o nacemento de débeda externa, xa que a remuneración do IED esta en relación directa co éxito ou fracaso da súa xestión empresarial. Tamén serven para atraer préstamos para proxectos específicos, polo que se incrementan os recursos externos productivos.

Estes beneficios directos poden ter continuación a longo prazo polos seus estímulos sobre os empresarios locais. Seguindo a X. Fernández

Leiceaga (Fernández Leiceaga, X., 1998, p. 121), podemos referirnos a súa capacidade de inducción. Sobre este particular, en principio pode facilitar a creación de novas empresas que mobilizan recursos infrautilizados ou fortalecen a competitividade doutras preexistentes ó aportarlle insumos a menor prezo. Obviamente, estes efectos beneficiosos son superiores en modo directamente proporcional á fortaleza do sector industrial autóctono. Así, nas economías periféricas é frecuente que a capacidade de inducción sexa modesta, e moitas veces as filiais actúan de xeito pernicioso forzando ó peche de moitas das empresas locais, incapaces de adaptarse ás novas condicións de competencia impulsadas por estas empresas.

Desde posturas marxistas, certos autores (García, R. et al., 1987, pp. 132 e seg.) sinalan como eivas dos investimentos estranxeiros o excesivo poder de control sobre os mercados latinoamericano, debido á súa capacidade financeira e tecnolóxica. Ademais, relativizan o seu impacto incidindo na obsolescencia da técnica e maquinaria introducida, a causa tópase en que nos países industrializados de onde procede a evolución tecnolóxica é moi rápida. En consecuencia pensan que o diferencial de desenvolvemento con respecto a eses países non se reduce. Por último, afirman que os retornos financeiros superan as recepcións, e isto a pesar da transferencia destes investimentos desde a simple explotación de materias primas cara a transformación industrial. Pero este desprazamento faise coa soa intención de controlar o sector industrial autóctono, reducindo o desenvolvemento destes países en subsidiario respecto ós máis avanzados.

Non tan críticas, existen algunhas posturas (Figueroa, A., 1998) que inciden en aspectos sociais. De feito afirman que a efectividade dos IED como motor de desenvolvemento está condicionada polo grao de desigualdade social existente nun país. Sinalando que en Latinoamérica, debido a contar con sociedades pouco estables socialmente e sectores productivos pouco integrados, os IED non actuaron positivamente sobre a estrutura social ó predominar as actuacións tipo enclave.

Como balance final, podemos considerar que o efecto das IED, en comparación con outras modalidades de investimento como poden ser as destinadas a especular a curto prazo ou os préstamos, son positivos maiormente se non se trata de actuacións en enclave e, por tanto, illadas do conxunto económico nacional. Efectivamente, supoñen a entrada de capitais con vocación de permanencia, introducen novas técnicas tanto de xestión como de produción, xeneran un segmento laboral con mellores condicións de vida derivadas da súa superior cualificación e salarios. Ademais poden servir de catalizador do empresariado local e, incluso, asentar unha nova fase de crecemento fundamentado nas capacidades propias do país.

En contrapartida, se existen fortes desigualdades sociais e se o sector productivo local non ten un grao de desenvolvemento o suficientemente axeitado, o resultado pode ser ben distinto. Non é xa que ante a inanidade do mercado os inversores opten por crear industrias de enclave, esquiladoras das vantaxes absolutas de cada economía sen contrapartidas de crecemento, senón que a súa introdución pode desencadear un proceso destructivo do seu débil tecido industrial. Cando se dan estas condicións a capacidade de control do capital exterior faise determinante e, como afirmaban algúns autores citados máis arriba, o desenvolvemento destes estados convertirase en subsidiario dos países máis ricos que contaran cos mecanismos necesarios para controlar o seu crecemento.

2. INVERSIONES ESTRANJERAS E DESEQUILIBRIOS ESPACIAIS NO BRASIL.

Neste apartado tomaremos Brasil como un exemplo ilustrativo da relevancia das IED nun estado clave para o crecemento rexional. Como fonte de información tomaremos o censo de capitais estranxeiros elaborado polo Banco Central do Brasil, con información referida a decembro de 1995. Este dato é significativo, xa que se refire o período de arranque do Plan Real, plan

que permitiu estabilizar a economía brasileira e serviu para abrir definitivamente a devandita economía nun panorama internacional xa inmerso decididamente no que se deu por chamar globalización. Este censo céntrase nos IED, por razóns análogas ás xa comentadas, polo que pensamos que é unha fonte axeitada para os nosos propósitos.

Dos datos consultados, balances consolidados referidos ós estados que conforman a federación brasileira a excepción do territorio federal de Roraima, optamos por analizar os activos totais e o emprego xerado polas empresas con algunha participación estranxeira, xa sexa esta maioritaria ou non. Este criterio inicial significa unha valoración do IED acumulado e non retornado, xa que as variables empregadas son stocks (ou sexa o montante agregado ó longo do tempo, non fluxos limitados a un periodo concreto); e abrangue a totalidade da mesma, sen considerar que exista un control ou non da empresa por mans foráneas. Isto non obsta para que se faga unha valoración da última circunstancia, xa que tamén se consideran os valores referentes a empresas controladas por estranxeiros.

2.1 A penetración do capital estranxeiro na economía brasileira.

Desgraciadamente dada a natureza desta fonte, o organismo responsable da súa publicación só realiza o cómputo debido á necesidade de controlar dalgún xeito os fluxos de capitais foráneos. Polo tanto, non podemos comparar o grao de penetración da economía brasileira en termos globais polo que procuraremos facelo indirectamente a partir desta fonte. A finalidade deste metodo é evitar as complicacións de comparar datos procedentes de distintos orixes, con tódolos problemas que suporía empregar fontes elaboradas con diferente metodoloxía.

Táboa 1: Activos en empresas participadas por capital estranxeiro e proporción pertencente a empresas controladas maioritariamente por inversores foráneos.

Estado	Activos	Emprego	% activos controlados	% emprego controlado
Acre	18.087	0	0,00	----
Alagoas	3.219.996	1.541	70,17	32,84
Amapá	153.452	386	47,17	11,66
Amazonas	4.380.669	19.690	65,02	64,37
Bahia	7.552.997	36.268	31,57	39,00
Ceará	374.613	15.423	61,93	95,51
Distrito Federal	647.286	5.692	19,37	11,51
Espirito Santo	5.755.845	8.469	5,49	12,95
Goiás	647.388	3.081	30,55	25,09
Maranhao	2.067.047	7.489	93,39	94,47
Mato Grosso	275.912	1.421	50,29	76,43
Mato Grosso do Sul	287.590	936	23,67	54,70
Minas Gerais	19.424.584	106.094	56,36	66,71
Pará	3.811.661	7.864	11,53	47,90
Paraíba	215.453	1.617	37,92	57,64
Paraná	6.234.092	40.784	55,67	61,63
Pernambuco	665.844	38.364	50,84	12,02
Piauí	8.011	170	100,00	100,00
Rio de Janeiro	25.358.598	118.031	62,36	75,23
Rio Grande do Norte	51.256	882	94,72	95,01
Rio Grande do Sul	4.794.272	44.347	56,71	49,09
Rondônia	1.783	0	100,00	----
Santa Catarina	3.680.532	44.174	34,35	26,24
Sao Paulo	182.789.592	849.654	61,77	62,32
Sergipe	24.968	139	100,00	100,00
Tocantins	32.773	55	6,96	0,00
<i>Total</i>	272.474.301	1.352.571	58,22	67,38

Fonte: Banco Central do Brasil, “Censo de capitais estrangeiros”.

Notas: os activos están expresados en miles de reais. As columnas tituladas como activos controlados e emprego controlado fan referencia a empresas con participación maioritaria estranxeira.

Quedaba só o estudio dos estados contables consolidados presentados polo Banco Central do Brasil. Deste xeito tomamos como elemento de xuízo a importancia dos activos pertencentes a empresas controladas maioritariamente por capitais foráneos, que responden estritamente a algunhas das definicións de IED vistas atrás, sobre o conxunto dos activos con algún xeito de participación estranxeira.

Dos resultados amosados na táboa 1 observamos como esta penetración, tanto a nivel de activos como de emprego xerado, a importancia das empresas controladas desde o estranxeiro é maioritaria (58,22 % no primeiro caso e 67,38 % no segundo), o que pode interpretarse como a forte vontade dos inversores foráneos de controlar os seus investimentos no Brasil (lémbrese a importancia da industria de automoción no país, correspondente integramente a marcas estranxeiras, que aínda que ás veces responden a empresas mixtas o seu control é levado por estas compañías). Tamén, contra o que podería semellar, as empresas controladas son máis intensivas no factor traballo que as non dominadas totalmente; polo menos isto parecen semellar as cifras aportadas por este censo, no que o grao de cobertura do mercado laboral por parte de empresas maioritariamente estranxeiras é superior ó relativo ós activos.

Atendendo ós distintos estados, e onde a presenza destes investimentos son significativos, o grao de introducción destes capitais é superior á media en Amazonas, Maranhao, Río de Janeiro e São Paulo; espazos que responden a situacións diferentes. No primeiro o seu carácter de territorio con abundantes recursos naturais e case virxe pode explicar a presenza intensiva de empresas estranxeiras con vocación de control; no segundo, estado nordestino cuns investimentos non moi abondosos en relación a outros estados polo que responderían a actuacións puntuais.

Os dous últimos estados si teñen unha importancia real, e especialmente en São Paulo é onde se concentra o groso do investimento estranxeiro e as filiais das principais empresas, especialmente as do potente ramo

automovilístico. Non é de estrañar que os investimentos foráneos efectivos acaden tanta relevancia, a abundancia de man de obra (tanto en termos cuantitativos como cualitativos) e o seu importante mercado interior atraen as grandes multinacionais. Pero comparados os datos correspondentes a emprego e activos apreciamos certas diferencias entre os territorios paulista e carioca, mentres no primeiro as porcentaxes son semellantes no segundo hai un forte desequilibrio a prol do emprego, o que pode servir de indicio para cualificar os investimentos neses dous estados. Semella que en Río de Janeiro os IED se centran na creación de factorías intensivas en traballo, posiblemente industria lixeira, aproveitando os baixos custos da man de obra. No caso de Sao Paulo, estado con máis tradición industrial que o anterior, existe un equilibrio entre os factores capital e traballo resultado do xa sinalado predominio de industria metalúrxica (automoción), onde a cualificación da man de obra é máis importante que no caso anterior e, en consecuencia, o os custos salariais son máis altos.

2.2 Os desequilibrios territoriais na distribución dos investimentos.

Deixando a parte o grao de control das empresas estranxeiras sobre o destino dos seus investimentos, pasaremos a analizar a distribución sobre o territorio dos mesmos, xa sexa as que impliquen unha participación maioritaria como minoritaria. Para isto contamos coa táboa 2, na que sinalamos a poboación de cada estado e a súa proporción, ademais da que lle corresponde tanto ós activos como ó emprego de empresas con algún grao de participación estranxeira.

Táboa 2: Relación entre importancia demográfica e receptora de investimentos estranxeiros nos estados brasileiros.

Estado	Poboación	% población	% activos	% emprego
Acre	483.593	0,31	0,01	0,00
Alagoas	2.633.251	1,68	1,18	0,11
Amapá	379.459	0,24	0,06	0,03
Amazonas	2.389.279	1,52	1,61	1,46

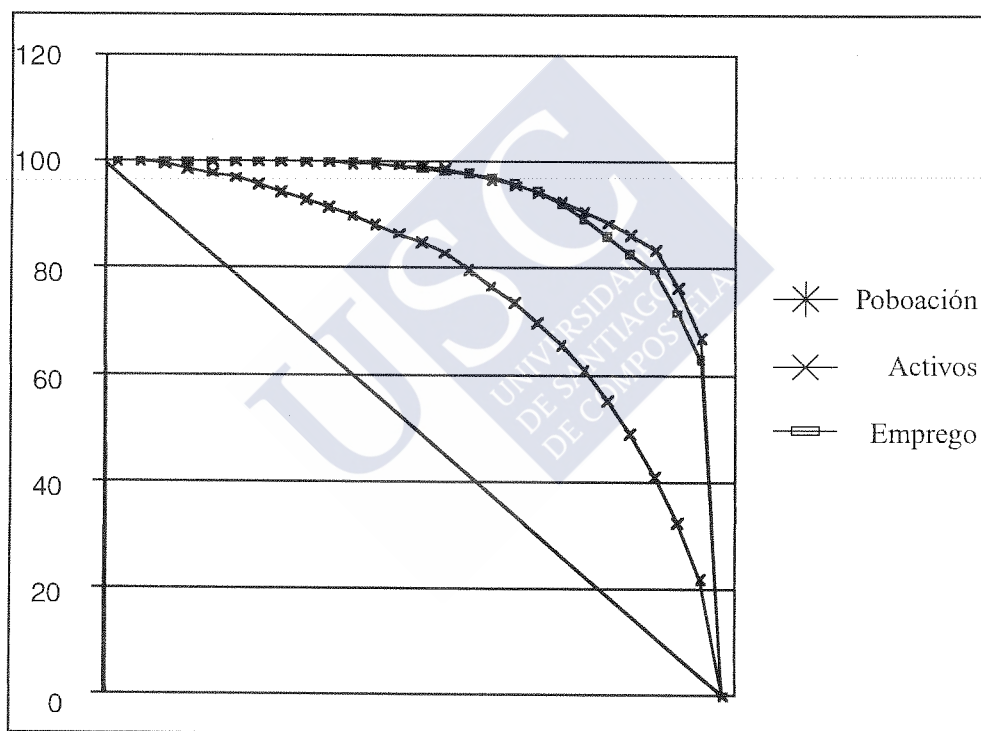
Estado	Poboación	% poboación	% activos	% emprego
Bahia	12.541.675	8,00	2,77	2,68
Ceará	6.809.290	4,34	0,14	1,14
Distrito Federal	1.821.946	1,16	0,24	0,42
Espirito Santo	2.802.707	1,79	2,11	0,63
Goiás	4.514.967	2,88	0,24	0,23
Maranhao	5.222.183	3,33	0,76	0,55
Mato Grosso	2.235.832	1,43	0,10	0,11
Mato Grosso do Sul	1.927.834	1,23	0,11	0,07
Minas Gerais	16.672.613	10,63	7,13	7,84
Pará	5.510.849	3,51	1,40	0,58
Paraíba	3.305.616	2,11	0,08	0,12
Paraná	9.003.804	5,74	2,29	3,02
Pernambuco	7.399.071	4,72	0,24	2,84
Piauí	2.673.085	1,70	0,00	0,01
Rio de Janeiro	13.406.308	8,55	9,31	8,73
Rio Grande do Norte	2.558.660	1,63	0,02	0,07
Rio Grande do Sul	9.634.688	6,14	1,76	3,28
Rondônia	1.229.306	0,78	0,00	0,00
Santa Catarina	4.875.244	3,11	1,35	3,27
Sao Paulo	34.119.110	21,76	67,09	62,82
Sergipe	1.624.020	1,04	0,01	0,01
Tocantins	1.048.642	0,67	0,01	0,00
<i>Total</i>	156.823.032	100,00	100,02	100,02

Fonte: IBGE, “Contagem da População”, ano 1996; e elaboración propia a partir dos datos da táboa 1.

Pero antes de comentar esta táboa imos facer unha simple análise formal utilizando unha ferramenta moi simple: a curva de Lorenz. Mediante a utilización de frecuencias acumuladas (neste caso os distintos estados) podemos ter unha idea do grao de concentración dos investimentos estranxeiros. A comparación das curvas de frecuencias, tanto de poboación, activos e emprego, respecto á diagonal que marcaría unha distribución homoxénea (*gráfico 1*) sería o instrumento visual. Da súa observación deducimos un forte desequilibrio,

exemplificado na superficie comprendida entre as diferentes curvas e a diagonal, no referido ás variables representativas dos investimentos estranxeiros, respecto á diagonal representativa da distribución regular. Analogamente, a comparación entre esas superficies e a xerada pola curva de frecuencias acumuladas pola poboación observamos que o grao de concentración é moi superior nas primeiras.

Gráfico 1: Curvas de Lorenz referidas á distribución de frecuencias acumuladas de poboación, activos e emprego.



Fonte: Elaboración propia.

Pero esta análise visual pode ser complementado analiticamente mediante o índice de concentración. Neste caso recorreremos á seguinte fórmula:

$$IC = \frac{M - R}{A - R}$$

Onde M sería a serie da que queremos calcular o índice de concentración, R sería a serie que tomamos como referente en relación coa que queremos determinar este fenómeno, e A unha serie hipotética resultado de considerar unha concentración total na primeira das frecuencias consideradas. No noso caso queremos determinar este índice para os activos e o emprego en relación coa distribución da poboación.

Os resultados obtidos foron 0,76 para os activos e 0,73 para o emprego. Valores moi semellantes, polo que podemos considerar que existe unha alta coincidencia espacial entre a distribución dos investimentos e a súa plasmación en termos de emprego. Pero reconducindo o estudio en termos de concentración, se consideramos que a absoluta supón un valor de 1,0 estamos en condicións de afirmar que o grao de polarización espacial das mesmas é bastante alto.

Esta reflexión, reconducida ó plano descritivo amosado pola táboa 2, confirmase caso por caso. Efectivamente, tomando o estado máis rico do Brasil, Sao Paulo, a proporción dos activos triplica ó da súa poboación, e no caso do emprego case se dá a mesma circunstancia. Noutras palabras, coa quinta parte da poboación acumula os dous tercios da primeira e máis do 60 % da segunda. Isto é tremendamente significativo se pensamos que no segundo máis poboado, Minas Gerais, os activos xa están por debaixo da súa representatividade demográfica, ó igual que o emprego. No caso do terceiro, Río de Janeiro, a súa importancia en termos de imaxe internacional e o seu carácter de segundo centro económico de país, non impide que estas variables non superen máis que por pouco á súa relevancia demográfica.

Fora desta rexión surlleste, corazón económico do país, a importancia da presenza estranxeira é moi baixa tanto vista illadamente como en relación coa súa poboación. Incluso nos estados do sur, territorios cunha acusada tendencia alcista desde o punto de vista económico. Só topamos as excepcións escasamente significativas de Amazonas, posiblemente debido ós seus recursos naturais, onde existe un relativo equilibrio entre as variables indicativas dos investimentos estranxeiros e a poboación; Espírito Santo, onde a parte da

tarta dos activos que lle corresponden supera a súa relevancia demográfica, aínda que isto é contrarrestado polo escasísimo peso das empresas controladas maioritariamente polos estranxeiros; e o sureño Santa Catarina, onde o emprego xerado supera por pouco a súa representatividade poboacional o que non acontece no relativo ós activos.

Desta comparativa os máis prexudicados son os estados do Norleste, os máis pobres do país. Así, para o 28,55 % da poboación brasileira lle corresponden o 6,21 % dos activos e o 7,46 do emprego e, con menor transcendencia para o conxunto nacional, os do Centro Oeste, co 7,37 % da poboación, 0,69 % dos activos e 0,83 % do emprego. En contraposición, nas outras áreas do Brasil os resultados son, respectivamente, os seguintes: no Norte, 6,36 %, 2,99 % e 2,07 %; Surlleste, 40,94 %, 83,53 % e 79,39 %; e o sur, 14,99 %, 5,4 % e 9,57 %.

2.3 Conclusións.

A fins de 1995 en Brasil a penetración do capital estranxeiro, entendida como o control das empresas desde o punto de vista da toma explícita decisións, que é o que implica a participación maioritaria dunha empresa, era notable. Máis da metade das compañías nas que tiña algunha presenza de capitais foráneos entraban dentro desta categoría, o que é moi importante se pensamos que os activos destas empresas estaban en torno os 272.474 millóns de reais, moeda recén creada non contexto do Plan Real e que por aquel estaba próxima á paridade co dólar estadounidense.

Obviamente tales magnitudes posúen obrigada transcendencia no contexto do proceso de desenvolvemento económico e, en especial, na xeración de desequilibrios espaciais. En efecto, observada a súa distribución xeográfica non fan máis que acentuar as xa acusadas desigualdades que condenan ó norleste, rexión moi pobre e afectada, desde o desprazamento do poder económico e administrativo cara o sur, por continuos movementos emigratorios cara os territorios máis desenvolvidos do país; e o Centro Oeste, área de

nova colonización onde a ubicación da capital administrativa do país non semella axudala a despegar economicamente. Este escaso grao de atracción deixa estes territorios a mercede da actuación dos capitais endóxeos, os cales soen ter uns comportamentos condicionados polos inversores estranxeiros o que os pode sumir nun círculo vicioso: os capitais estranxeiros non acoden a estes territorios, os locais tenden a emulalos, e o círculo péchase condenando a estas rexións ó subdesenvolvemento ante a escasa creación de novas empresas ou de renovación das existentes.

Pola contra, reforza a polarización en torno ó centro de gravidade brasileiro. No surleste, especialmente en São Paulo, concéntrase máis das catro quintas partes dos activos e case a mesma proporción de emprego xerado por estas sociedades. Só no sur e no norte do país, sempre en condicións de infrainvestimento, semella haber unha difusión destes investimentos. No primeiro deles, a veciñanza cara o centro económico do país, as condicións sociais e naturais favorables, e a política seguida polas autoridades locais perante estes capitais pode abrir unha vía de extensión dos investimentos nesa dirección. No norte a potencialidade e os recursos da cunca amazónica serve de imán, polo menos a certas compañías interesadas na súa explotación primaria. Esta expansión esconde, na nosa opinión, modelos de investimentos diferentes. Mentres na primeira ben pode recibir IED destinada á creación de industria de transformación semellante á existente no Surleste, o que reforza o tecido productivo nacional. Na segunda a situación pode ser a inversa, fomentando a aparición de industrias de enclave con escasa ou nula interrelación coa economía local, entes illados que inciden no feito de que a súa contribución, o seu desenvolvemento ben diferente ó da rexión máis meridional.

BIBLIOGRAFÍA.

ANINAT, E. e Larraín, C. (1996), Flujos de capitales: lecciones de la experiencia chilena. En *Revista de la CEPAL*, nº 60, pp. 39-48. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

AZPIAZU, D. y Vispo, A. (1994), Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina. En *Revista de la CEPAL*, nº 54, pp. 129-147. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1998), “Censo de Capitais Estrangeiros”. Recollida na páxina web: www.bcb.gov.br.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (1998), *El impacto de las multinacionales en las economías de acogida*. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago.

FIGUEROA, A. (1998), Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional. En *Revista de la CEPAL*, nº 65, pp. 45-57. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

FISCHLOW, A. (1998), La segunda transformación económica de Brasil. En *Política exterior*, nº 66, pp. 21-30. Madrid.

GARCÍA, R., Cordero, F. e Izquierdo, A. (1987), *Economía y Geografía del Desarrollo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

GROSSE, R. (1989), *Multinationals in Latin America*. Routledge, Londres.

HELD, G. y Szalachman, R. (1998), Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe en los años noventa: experiencias y políticas. En *Revista de la CEPAL*, nº 64, pp. 29-46. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

IGBE (1996), “Contagem de População”. Recollida na páxina web: www.sidra.igbe.gov.br.

JORDÁN DODERO, L. (1996), La inversión extranjera en los países en desarrollo. En *Información Comercial Española*, nº 755, pp. 95-106. Madrid.

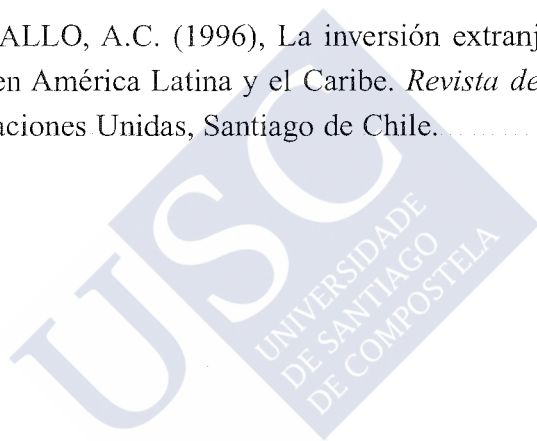
PALAZUELOS, E. (1998), *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Síntesis, Madrid.

PAMPILLÓN OLMEDO, R. (1998), Los procesos de privatización en América Latina: de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva. En *Información Comercial Española*, nº 772, pp. 73-87. Madrid.

REISEN, H. (1996), El control de los flujos de capital: las lecciones de América Latina y Asia. En Haussman, R. e Reisen, H. (Eds.), *América Latina. Cuestiones políticas y perspectivas de las economías vulnerables*, pp. 179-218. Banco Iberoamericano de Desarrollo-OCDE Development Centre, Paris.

VVAA. (1999), *El estado del mundo, 1999*. Akal, Madrid.

VERA-VASSALLO, A.C. (1996), La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, nº 60, pp. 129-149. Naciones Unidas, Santiago de Chile.





NOVOS INTERESSES, NOVOS TERRITÓRIOS E NOVAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE BRASILEIRO.*

Iná Elias de Castro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO.

A Região Nordeste é a parte do território brasileiro cujas especificidades mais têm suscitado debates e referências. Algumas questões recorrentes na ampla literatura sobre este território serão aqui tomadas como ponto de partida, ou mesmo como hipótese. A primeira, refere-se à permanência da Região, não apenas como o espaço tristemente privilegiado da pobreza nacional, mas como aquele que possui as condições mais favoráveis à sua própria reprodução (PASTORE, 1983; ABRANCHES, 1985; ROCHA, 1995). A segunda, refere-se ao papel das suas elites no panorama político nacional, especialmente aquelas vinculadas à atividade agrária, apoiada no histórico monopólio das grandes propriedades, responsável pela produção açucareira, algodoeira e pecuária (CAMARGO, 1981; REIS, 1980; MARTINS, 1994). A terceira, refere-se às características do seu espaço geográfico que contrasta a natureza úmida da Zona da Mata do litoral ocidental com amplos espaços semi-áridos do Sertão, separados pelas características de transição do agreste. A percepção das diferenças econômicas, sociais e políticas entre estas naturezas tem sido historicamente referenciada: desde o

* Pesquisa com apoio do CNPq.

Manifesto Regionalista de Gilberto Freyre na década de 30, e suas muitas apologias do Nordeste açucareiro como o mais legítimo berço da nacionalidade brasileira (FREYRE, 1976), até o discurso dramático sobre a seca da elite política regional, elaborado para obtenção de recursos e outros favores do Governo Federal (CASTRO, 1992).

Em outra perspectiva, não estritamente regional, devem também ser considerados os processos históricos de mudanças estruturais no país. Sem estabelecer aqui qualquer discussão ou posição sobre as matrizes intelectuais e ideológicas das mais importantes correntes das teorias do desenvolvimento, tomamos como ponto de partida analítico a importância da base material, do desiderato das elites econômicas e políticas e das possibilidades de ocupação de espaço político, por diferentes segmentos organizados da sociedade, como elementos dinâmicos fundamentais do processo de desenvolvimento.

Os fundamentos para os pontos de partida acima encontram-se na produção acadêmica das ciências sociais no Brasil, pródiga na discussão sobre os problemas estruturais e sobre os agentes sociais responsáveis pela indução do processo de desenvolvimento, aqui compreendido como modernização das relações de produção, participação política, formação de mercado para consumo de bens materiais e de políticas sociais. Como contrapartida das análises dos fatores de mudança, desenvolvem-se, necessariamente, importantes discussões relativas àqueles mais refratários ao processo, ou seja, os elementos e as condições favoráveis à conservação. A polêmica dos clássicos da história política do país articula atores sociais, atividades econômicas e alianças políticas como eixos analíticos necessários para a compreensão da complexidade do processo de transformação no país caracterizado por profundas disparidades regionais e sociais: como agente central da modernização estaria o empresariado urbano-industrial, enquanto o vetor do atraso estaria no patronato rural, apoiado na grande propriedade e em formas de trabalho coercitivas, remanescente principalmente na Região Nordeste (FURTADO, 1964, 1972; PRADO JÚNIOR, 1971; FAORO, 1976; LEAL, 1978; CARDOSO, 1977; PANDOLFI, 1980; REIS, 1989).

De forma bastante esquemática, a modernização seria decorrente de uma base econômica capaz de incorporar amplas camadas da sociedade como mercado e, em consequência, abrindo espaço para a participação política; e o atraso, ao contrário, se apoiaria em atividades tradicionais baseadas na exploração da terra e do trabalho, sendo a exclusão dos trabalhadores, tanto do mercado como da política, a condição primeira de sobrevivência deste modelo. A história política do país mostra que nenhum destes dois agentes teve força suficiente para impor sua hegemonia a toda a sociedade e a todo o território nacional, donde a complexidade e a ambiguidade dos pactos políticos que definem os formatos possíveis do processo de desenvolvimento ao longo da história nacional. Na realidade, modernização e conservação não são mutuamente excludentes, embora haja uma dinâmica própria em cada um e um jogo mútuo de concessões, que torna a história, em muitos momentos, mais lenta do que deveria ser (MARTINS, 1994). Paralelamente, rigidez não significa imutabilidade, o que aponta a necessidade de buscar fissuras que podem significar pontos de ruptura, em algum prazo - curto, médio ou longo, nas estruturas sociais mais rígidas.

Do ponto de vista tanto de uma abordagem conceitual como da análise da realidade, a Região Nordeste é a parte do território nacional que mais desafios tem colocado à compreensão da interrelação dinâmica dos fatores econômicos, políticos, sociais e territoriais do processo de desenvolvimento. Sendo esse o espaço de colonização, de importância econômica e de formação de uma elite política mais antiga do país, é também o território mais consolidado em termos da ocupação populacional e de maior durabilidade de sua estrutura produtiva. Todas as outras regiões brasileiras assistiram a incessantes mudanças em sua base produtiva, com deslocamentos de produtos tradicionais por ondas que invadiam territórios do oeste, do norte e do sul do país, constituindo frentes pioneiras e expandindo fronteiras econômicas e populacionais, ou deslocando atividades e trabalhadores para o espaço urbano. Enquanto isso, a tradicional divisão entre a Zona da Mata açucareira e o Sertão algodoeiro-pecuário mantiveram-se como elemento chave na estrutu-

ra produtiva nordestina, preservando sua importância mesmo com os avanços da industrialização e da urbanização, propiciadas com os incentivos comandados pela SUDENE. Deve ser acrescentado que a redução, e quase eliminação, da cultura algodoeira foi decorrência mais de um problema biológico - a praga do bicudo - do que da sua substituição pelo avanço de novas culturas sobre suas áreas de ocorrência, apesar da sua decadência como atividade econômica.

Outra peculiaridade do Nordeste reside no *modus operandi* oligárquico das relações políticas nas escalas local, regional e nacional. Ressalve-se aqui que alguns dos seus vícios não são prerrogativa ou monopólio de seus próceres, mas que no espaço sócio-político regional encontram as condições mais favoráveis de sobrevivência e adquirem maior visibilidade. São as peculiares e resistentes estruturas de poder regional, reflexo e ao mesmo tempo reforço da sua base produtiva, que constituem até hoje um considerável desafio acadêmico, para compreendê-las, e social, para transformá-las. (SOARES, 1973; SCHWARTZMAN, 1982; MARTINS, 1994; BARREIRA, 1992).

Paralelamente a este espaço econômico, social e político de resistência, nunca se falou tanto nas possibilidades que a região oferece para investimentos em setores de ponta da economia, nas vantagens comparativas do seu território frente a outras áreas do país, sua disponibilidade de recursos naturais, a proximidade de mercados externos; condições cada vez mais expostas em jornais e revistas que circulam no meio empresarial. Os indicadores econômicos de modernização convivem, pois, numa aparente sintonia com formas de produção tradicionais.

Há ainda o processo de globalização, com seus desdobramentos em competitividade, aceleração, avanço tecnológico e imposição das condições de um meio técnico-científico, cada vez mais exigente e excludente em relação aos territórios, que impõe novos parâmetros a toda e qualquer análise espacial. As respostas dos territórios a essas imposições tem demonstrado ser

imprevisíveis. Os seus efeitos sobre os diferentes espaços políticos locais, regionais e nacionais são também de difícil previsibilidade, pela própria plasticidade do processo. Na Região Nordeste este pode ser um fator de desequilíbrio e ruptura, ou pelo menos de reacomodação das estruturas tradicionais. É este ponto que procuraremos desenvolver ao longo deste trabalho.

O ARGUMENTO AGRÁRIO.

Como já foi dito no início, há, na realidade, uma tensão intrínseca entre modernização e conservadorismo que define o ritmo e a direção possíveis das mudanças em cada sociedade. É, pois, na perspectiva dos interesses dos atores sociais do semi-árido nordestino, em uma ou outra, que foram definidas as suposições que orientaram a pesquisa: há uma coexistência, que pode ser tanto cooperativa como conflituosa, entre os atores responsáveis pelo atraso e pela inovação; o conflito não implica num jogo de soma zero, ou seja, mais modernização não significa menos conservação e vice-versa; alguns novos, e mesmo velhos, atores têm propiciado novos níveis de conflitos que podem, a longo prazo, criar rupturas importantes.

Na perspectiva conceitual subsumida no trabalho, o dualismo conservação/modernização permanece organizando um sistema de referências para a organização da sociedade e de suas formas de controle de poder econômico e político. Nesta abordagem, a Região Nordeste é um caso importante para investigação, seja pelo descompasso que ela apresenta quando comparada com outras regiões do país ou com a média nacional, seja pelo uso político da aparência das causas da diferenciação, aceitas pelo senso comum, seja pela ressonância que os políticos regionais obtêm no cenário nacional. A questão central, implícita nos problemas definidos para a análise, é a capacidade de organização e sobrevivência da estrutura de poder na Região, baseada nas relações econômicas do seu meio rural. Referências importantes são a criação e mesmo a longa sobrevivência do I.A.A (Instituto do Açúcar e do Alcool), do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) e o

peso político das pautas e dos representantes dos partidos de base agrária. Na realidade, o problema não reside na sobrevivência destas estruturas de poder, uma vez que todo poder luta, e usa os meios de que dispõe, justamente para preservar-se, mas na capacidade de sobrevivência de um anacronismo, o que indica a dimensão de sua força.

Paralelamente, o peso social da estrutura agrária nordestina no conjunto do país pode ser avaliado a partir de alguns dados censitários. Em 1940, viviam na Região Nordeste 35% do total da população brasileira, enquanto a parcela da população rural nacional na Região era de 38,9%; em 1996 a participação da Região na população total do país caiu para 28%, enquanto a parcela da população rural brasileira na Região subiu para aproximadamente 45%. Do incremento absoluto da população rural brasileira que foi de mais de 7.000.000 habitantes entre 1940 e 1996, o Nordeste participou com mais de 5.000.000, ou seja, 73 %. Complementando esta realidade, a estrutura fundiária regional, comparada com os espaços mais consolidados do país - Regiões Sudeste e Sul, foi a que menos se alterou. O tamanho médio de suas grandes propriedades, que se reduziu entre 1940 e 1960, recuperou a média de 1920 nas décadas de 60 e 80, enquanto o processo de fragmentação das pequenas propriedades foi, no período, o mais intenso no país. No entanto, o peso econômico das atividades agrícolas regionais no conjunto do país está longe de acompanhar o peso da população residente em seu campo, ou mesmo o desempenho das outras regiões. Ao contrário do comportamento da população rural na Região, o valor da sua produção agrícola teve sua participação no conjunto da produção nacional reduzida (CASTRO, 1992). Não há novidade nestas informações, mas elas são aqui resgatadas pelo significado político que guardam: uma estrutura fundiária resistente, um processo de modernização agrícola que caminha à reboque do país, uma massa populacional de mais de 17.000.000 habitantes na zona rural em 1996, que representam 11,4% do total da população brasileira, em sua maior parte empobrecidos, sem o direito de propriedade das terras onde trabalham, ou dispondo de propriedades minúsculas. É, portanto, nesse quadro que se

movem os sujeitos sociais e as circunstâncias escolhidos para a investigação. É no meio agrário nordestino que se encontram as mais fortes raízes do conservadorismo de uma estrutura capaz de preservar-se há mais de quatro séculos. E é neste meio que devem ser buscados os elementos de desequilíbrio e as possibilidades de mudanças.

SEMI-ÁRIDO - UM CLIMA, DUAS ESTRATÉGIAS, DOIS DISCURSOS.

As especificidades do eco-sistema semi-árido possibilitaram, no período colonial, um tipo de povoamento e relações sociais de produção que fizeram, em conjunto, um espaço muito particular. Este espaço tem sido apresentado historicamente pelo filtro de uma conscientização coletiva das dificuldades impostas por este meio, que depende dos azares climáticos. A natureza aí é um ente quase metafísico, é fortemente idealizada e trabalhada nos discursos, da e sobre a região, como um obstáculo intransponível a qualquer progresso ou justiça espacial. Neste sentido, o imaginário da seca nordestina, como tragédia social e econômica, apesar de toda a tinta que já foi gasta, requer ainda muitas reflexões. Pois, em sendo a natureza o fundamento geográfico da produção, ela é também a base material do imaginário sócio-político e importante recurso ideológico, utilizado por grupos sociais particulares.

Observa-se hoje na região um discurso contraditório sobre a natureza semi-árida que constitui objeto de investigação pelos seus possíveis níveis de conflito. Resumidamente os termos destes discursos são: um, dominante, que atribui à natureza dificuldades que explicam os problemas sócio-econômicos da Região; outro, mais recente, que vê na escassez pluviométrica, que dificulta a reprodução de pragas, e na fertilidade de grandes extensões de solos um enorme potencial para a agricultura irrigada de caráter empresarial, ou o *agrobusiness*. O clima aqui é um recurso inestimável, redentor, capaz de fazer surgir uma nova Califórnia, com mais vantagens que a outra, porque não tem uma estação com temperaturas mais baixas.

Os responsáveis por estes discursos são atores regionais, porém, de tipos e interesses bem diferentes: o primeiro é elaborado por segmentos importantes da elite política, com enorme poder de assimilação e reprodução; o segundo é mais restrito a uma parcela pequena do meio empresarial e da administração pública, que encontra no sol uma matéria prima essencial, seja para a *fruticultura irrigada*, seja para o *turismo*.

Na realidade, a contradição entre discursos que opõem, de um lado a submissão a um imaginário trágico e de outro a redenção do atraso e da pobreza através da tecnologia, aponta para uma contradição mais profunda entre os meios mobilizados no processo produtivo, entre as escalas de interesse dos agentes envolvidos e entre os mercados de consumo dos produtos obtidos. A retórica, como sempre, tem um significado político fundamental e o território pode ser lido como seu alicerce e produto. Há, portanto, na Região duas lógicas na organização do seu território: uma *conservadora*, que articula a escala local com a regional e a nacional, definindo um espaço econômico e político que garante a organização social e o poder no território, com base nos azares climáticos; outra *modernizadora*, que articula a escala local com a internacional, organizando o espaço a partir de imposições de caráter tecnológico e de mercado, com base nas vantagens climáticas. É no confronto entre os interesses destes atores, que percebem de maneira oposta os mesmos índices pluviométricos, que podem ser encontrados embriões de rupturas na resistente estrutura econômico-social na Região.

As reflexões sobre o que chamamos de tradicional têm por base a literatura geográfica, histórica e política sobre a Região Nordeste, já discutida amplamente por vários autores e também por CASTRO (1992); aquelas sobre os novos atores tem por base, além de bibliografia produzida recentemente, a pesquisa sobre a fruticultura irrigada no oeste do Rio Grande do Norte, especialmente no Vale do Açu e em Mossoró, realizada através de trabalho de campo e entrevistas com sindicatos rurais, lideranças políticas, profissionais liberais e empresários. Para cada um destes conjuntos de atores

serão estabelecidos eixos de análise comparativa sobre as dinâmicas social e política inerentes aos seus territórios de organização e de atuação.

DUALIDADE DAS AÇÕES E DO ESPAÇO.

Elite política tradicional, oligarquias, empresários tradicionais.

A explicitação do tradicional tem o sentido primordial de estabelecer as bases do seu contrário, que é o que nos interessa. Sendo assim, buscamos estabelecer uma síntese significativa daquilo que constitui o conjunto de condições para a sobrevivência de uma estrutura social, que se impõe ao devir da sociedade. Pelo seu significado, porém, serão privilegiadas as elites política e econômica, tendo em vista o seu papel na transmissão de formas pretéritas ao presente, através dos meios de poder que dominam.

A estrutura fundiária nordestina que opõe o latifúndio ao minifúndio possui uma dimensão política bastante peculiar, na medida em que a posse da grande propriedade na Região, especialmente no Sertão, está associada a baixos níveis de produção, a utilização da propriedade mais como reserva de valor, não apenas econômico mas também simbólico, do que como unidade de produção, (SILVA e LIMA, 1982, ANDRADE, 1987).

Os requisitos para a reprodução daquela estrutura encontram-se na disponibilidade de uma abundante mão de obra que participa do processo produtivo das formas mais variadas, isto é, parceiros, arrendatários, moradores, assalariados temporários, a facilidade de acesso a financiamentos e a participação na organização de uma rede de poder institucionalizado que, organizada no nível local, estende-se para bem além dele.

Desse modo, a estrutura fundiária, associada à elevada densidade demográfica e a um sistema produtivo no qual o interesse primordial não é a acumulação competitiva, estabelece as condições historicamente favoráveis à participação política da elite agrária regional. A história do poder político

das oligarquias em diferentes partes do mundo, como o sul da Itália, a Galícia na Espanha ou mesmo o sul dos Estados Unidos, teve por base condições semelhantes. O argumento aqui é que as oligarquias agrárias só se preservam como tal mediante o domínio de espaços na estrutura do poder central, o que lhes permite preservar o monopólio da terra e atividades econômicas viabilizadas mais pela existência de recursos subsidiados do que pela inserção competitiva no mercado.

As escalas de articulação destes atores tradicionais são preferencialmente a local, regional e nacional. É nas relações políticas e econômicas realizadas nos territórios, definidos por estas escalas, que os fenômenos resultantes de suas ações adquirem maior significado. Se é no território local que os agentes econômicos instalam suas atividades, agrícolas ou urbanas, a articulação com as escalas regional e nacional é essencial, seja para disputar mercados, seja para obter recursos nas agências financiadoras regionais, seja para obter decisões favoráveis, aos seus interesses, nos órgãos nacionais. A existência de atividades econômicas na escala local não prescinde das articulações políticas, a partir daí, com os níveis decisórios regional e nacional.

Os instrumentos utilizados por esta elite têm sido preferencialmente a burocracia do Estado, que organiza e gere decisões e recursos nas escalas local, regional e nacional. A participação nestes níveis decisórios é importante fonte de realização do seu desiderato e de sobrevivência, tanto do formato das instituições como do que é por elas instituído. Haja vista a sobrevivência do IAA para muito além da sua utilidade e as discussões em torno das reformas do DNOCS e da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Outro instrumento, historicamente fundamental, é a propriedade fundiária, que aqui, como em outras partes do país, mais do que recurso para a produção é aval para financiamento, símbolo de *status* familiar, garantia de preservação na memória coletiva local e regional da posição no alto da hierarquia do poder local. A propriedade da terra, não apenas a grande, tem uma importância que ultrapassa a esfera econômica e se desloca para

a esfera simbólica do político. É nesta transmutação que o Nordeste se diferencia das outras Regiões do país.

O cenário historicamente construído por estes agentes sociais, com seus recursos econômicos e políticos, é também conhecido por seus aspectos socialmente perversos e por sua capacidade de sobrevivência. Tentaremos indicar alguns de seus componentes. Primeiro, a resistência de uma economia rural tradicional, sem competitividade e pouco capitalizada. A contrapartida deste sistema produtivo é o minifúndio, cujo tamanho médio das propriedades é o menor do país, e, como decorrência dele, a disponibilidade de numerosa mão de obra que propicia relações de trabalho não formalizadas, cujo interlocutor dos direitos e deveres do trabalhador é o proprietário da terra, ou seja o patrão, e não a legislação. Segundo, há falta de sustentabilidade geral das atividades econômicas, frente a quaisquer imposições competitivas que venham de fora da região e frente aos períodos regulares de estiagem. Terceiro, a fragilidade social da base da pirâmide social do meio rural nordestino, que torna o minifundiário, o parceiro, o morador as vítimas imediatas das secas, mas também os eleitores de seus representantes. Esta dualidade de papéis sociais não pode ser subestimada. Quarto, baixos níveis de investimentos nas atividades produtivas, por razões econômicas, mas também por outras não econômicas, (OFFE, 1984). Quinto, o Estado, através da sua estrutura burocrática, é o mediador principal das atividades destes atores. É no Congresso Nacional e nos órgãos públicos de ação regional que se dão as condições de decisões que afetam estes grupos e suas atividades.

A seca é a palavra chave do conteúdo forte e essencial do discurso produzido por esta elite. Ela significa falta de chuva, mas também miséria, analfabetismo, doença, descapitalização, natureza hostil, etc. Mas a seca é também, na base do discurso, produtora de uma solidariedade social que equaliza todos diante da sua força, produtores grandes e pequenos, proprietários ou não. A seca é também percebida como falta d'água e como necessidade de recursos para obtê-la. O significado destes conteúdos vai muito além da

relação entre natureza e atividade produtiva, sendo mais evidente na relação entre a natureza e a produção de um imaginário político, socialmente equalizador e institucionalmente eficiente para obtenção de recursos financeiros e de poder.

Novos atores econômicos.

O novo aqui é definido a partir de seu contrário. Devido à complexidade de uma diferenciação capaz de estabelecer dois conjuntos distintos e incomunicáveis, estabelecemos como fatores de diferenciação os modos de inserção no sistema produtivo, que tem como condicionantes essenciais: a terra como fundamento da produção, porém, associada ao capital e ao meio técnico científico; a escala internacional, além da local e nacional, necessária na disputa de mercados e na definição de parâmetros de competitividade e de produtividade. Aqui, a incorporação de capital e tecnologia estabelecem as bases para a superação das chamadas condições limitativas do clima semi-árido, sempre argumentadas no caso das atividades tradicionais, e para o aproveitamento racional das vantagens deste tipo de natureza. Chamamos atenção, porém, para uma característica fundamental do que denominamos de novos atores. Embora o capital tenha sido visto sempre, e reivindicado, como a limitação maior das atividades da Região como um todo, e do semi-árido em particular, a sua associação com a tecnologia de ponta para alcançar, na agricultura, níveis de produtividade e competitividade, nacional e internacional é um fato novo. A perspectiva da possibilidade, e da necessidade, de sobrevivência da atividade, mediante aquela associação, cria um “ambiente” empresarial bem diferente do anterior, com desdobramentos possíveis que devem ser analisados. Afinal, não deve ser esquecido que a sobrevivência da cana de açúcar, do algodão e do gado na maior parte da Região, por exemplo, nada tem a ver com quaisquer destes dois requisitos.

Como exemplificação empírica, será considerada a fruticultura irrigada no Vale do Açu e em Mossoró, no Rio Grande do Norte. O objetivo da dis-

cussão, que será feita, é estabelecer traços essenciais que possam constituir eixos comparativos consistentes. Nesse sentido, serão destacadas as características que possibilitam, nessa atividade, maiores ressonâncias na organização do espaço social, especialmente nas relações de trabalho e nos espaços que se abrem para a participação política. Portanto, o fio condutor da análise destes novos atores é justamente tentar perceber que novas imposições eles trazem às tradicionais articulações do econômico e social na área e os possíveis efeitos sobre os acordos que historicamente garantiram equilíbrio no domínio dos espaços políticos.

A área analisada apresenta algumas especificidades como: o menor peso da ação do poder público, que aqui limitou-se quase que exclusivamente à construção de uma grande barragem, uma vez que a implantação de um perímetro público de irrigação ficou muito aquém do projetado (VALÊNCIO, 1995), o menor porte das empresas aí instaladas, com exceção da Mossoró Agro-Industrial S.A., com peso importante do capital e dos empresários regionais ou mesmo estaduais.

A área produtiva estudada localiza-se no Município de Mossoró e naqueles que compõem a bacia hidrográfica do Rio Piranhas-Açu, cuja presença de uma grande represa, concluída em 1983, garantiu a valorização das terras do baixo vale do Rio Açu e a implantação da agricultura irrigada em moldes empresariais, atraindo um novo tipo de proprietário rural e, conseqüentemente, novos tipos de disputas e conflitos.

O interesse nesta atividade consiste, prioritariamente, nas necessidades que ela cria na escala local. A mais inovadora e significativa é a dependência da pesquisa para desenvolvimento de tecnologia adequada aos recursos da área e da produção. As características e dificuldades da transferência de tecnologia na agricultura são muito diferentes daquelas observadas para a indústria, ou mesmo para a pecuária. A transposição de sementes não oferece qualquer garantia de que os resultados sejam iguais aos de seu lugar de origem. Há necessidade de adaptações, que em alguns casos podem durar

alguns anos de observações e experimentos. Portanto, o investimento em pesquisa é uma necessidade de cada empresa, tanto na corrida para novos produtos, como na corrida da produtividade e de preços mais competitivos. Com relação à mão de obra, sua utilização para tarefas de plantio, colheita e empacotamento das frutas, além da administração, garante, de acordo com informações da PROFRUTAS - Associação dos Produtores e Exportadores de Frutas Tropicais do Nordeste, com sede em Mossoró, cerca de 12.000 empregos diretos e fixos nas empresas. Como estratégia de ampliação da produção, surgem novas relações entre produtores, através de sistemas de associações entre as empresas e pequenos e médios fornecedores, instituindo-se uma revalorização e recomposição das atividades em algumas pequenas e médias propriedades da área.

Os efeitos da fruticultura irrigada devem ser avaliados em função dos seus desdobramentos necessários em diferentes escalas. Em conjunto, estas atividades definem suas conexões nas escalas local, regional, nacional e internacional, porém de modos e prioridades diferenciados. Ou seja, na escala local encontra-se a base produtiva - solo, sol, água, mão de obra e infraestrutura - e as mediações políticas locais - esferas administrativas públicas, sindicatos rurais, associações empresariais, representantes políticos. A escala regional pode ou não constituir um mercado, porém como mediação para recursos não pode ser ignorada, pois ela define o recorte administrativo de importantes fundos públicos e de solidariedades políticas de atuação nacional. A escala nacional, por sua vez, é importante como mercado, pois a parcela da produção que não consegue colocação no exterior é, em muitos casos, superior a 50%; como fonte de financiamentos - BNDES, Banco do Brasil - e como mediadora e interlocutora internacional. A escala internacional é fundamental como definidora dos parâmetros de qualidade dos produtos e da sua competitividade, pois, trata-se de atividade produtiva que se instala estimulada pela perspectiva do mercado externo e organizada de acordo com as exigências dos padrões técnicos e científicos desses mercados (CASTRO, 1995).

Comparando as condições mesmas de sobrevivência da fruticultura irrigada com aquelas tradicionais, fica evidente que os instrumentos utilizados são bastante diferentes. Grandes investimentos de capital e incorporação de tecnologia à produção são essenciais. É o binômio capital e tecnologia que garante a necessária competitividade nos planos nacional e internacional; além disso, é a racionalidade do mercado que define a escolha dos produtos e o porte dos investimentos. A associação e a cooperação com laboratórios de pesquisas em universidades, empresas, órgãos públicos é um recurso necessário, pelas próprias especificidades e dificuldades da transferência de tecnologia na agricultura. É, portanto, a inserção no meio técnico científico, seja para solução de problemas dos produtos, de problemas organizacionais das empresas, ou da utilização de sofisticadas redes de informática, garantindo a ligação do local ao mundo, que confere a essa atividade um caráter bastante particular.

Outro instrumento, é a propriedade fundiária, básica a esse tipo de empreendimento. Ela garante espaços para a rotação de terras, reservas para expansão da produção e também, reservas de valor, aqui fundamentalmente monetário e não simbólico. Ela não é o trunfo essencial para a mediação dos interesses empresariais com o poder público, que se faz tanto na relação direta como através de associação dos produtores na escala local.

O cenário produzido por estes atores, se ainda não possui visibilidade em todas as suas nuances, é significativo de novas situações. Em primeiro, trata-se de aproveitar a oportunidade aberta pela elevação de renda e pelo, conseqüente, aumento na demanda de frutas frescas e variadas nos mercados do primeiro mundo e da classe média nacional. Em segundo, há uma economia altamente capitalizada, tecnicamente sofisticada e competitiva, tanto no plano nacional como internacional. Em terceiro, há necessidade de mão de obra, minimamente treinada para as atividades diretas de produção, e altamente qualificada nos outros níveis, o que favorece a normatização das relações de trabalho e a atuação dos movimentos sindicais.

Em quarto, o principal mediador das relações de trabalho é a legislação trabalhista, que define direitos e deveres de empregados e empregadores. Mesmo o trabalho temporário é registrado e obedece às normas legais. Neste caso, o interlocutor é a empresa, o que torna as relações de trabalho formalizadas e impessoais. Em quinto, permanecem as possibilidades de complementação com a agricultura familiar, no caso do minifúndio, e têm surgido novas possibilidades para pequenos e médios produtores, através da terceirização da produção, ou associação, como preferem nomear, na área estudada. Há transferência de tecnologia, prevista nos contratos de fornecimento desses produtores com as empresas, feitos com a mediação do Banco do Brasil e do BNB, que fornecem financiamentos para embalagem ou outras etapas da produção. Finalmente, a condição de sustentabilidade dessa atividade, está, entre outros pontos já indicados, na falta de chuvas como um recurso e não como um obstáculo.

O discurso produzido por estes atores tem como palavra chave, também, a natureza, porém nele percebida como um potencial inestimável e um recurso redentor da economia regional, tanto pelas possibilidades de modernização, como pela perspectiva de inserção competitiva nos mercados nacional e internacional que ela oferece. O binômio clima tropical semi-árido e modernas técnicas de irrigação é avaliado como altamente favorável ao desenvolvimento de uma economia agrária sustentada, competitiva nacional e internacionalmente, com amplas possibilidades de aproveitamento das “janelas de mercado”, abertas pelo inverno das áreas temperadas dos hemisférios norte e sul, e pelas possibilidades oriundas da ampliação do mercado urbano nacional. A idéia forte veiculada por estes, ainda poucos, formadores de opinião estabelece a alternativa à “falta de vontade política”, como entrave ao desenvolvimento regional, apontando a “falta de vontade empresarial”. O binômio irrigação e tecnologia são considerados como os eixos de manutenção de uma economia agrária capaz de criar fortes efeitos multiplicadores para a sociedade rural e para a política.

Significados possíveis destes novos atores.

O solapamento das bases do discurso da seca, ou melhor, do seu mito fundador, é um primeiro efeito positivo. Os outros são as novas relações de produção, com ampliação de relações contratuais de trabalho, estabelecidas pela mediação legal. Os novos contratos de trabalho têm um efeito importante na ampliação dos espaços de organização e atuação dos sindicatos rurais, sempre obstruídos pelo personalismo e pelo compadrio nas relações coercitivas de trabalho. A impessoalidade nas relações capitalistas, se por um lado permite à empresa maior exploração da sua força de trabalho, por outro favorece a organização dos trabalhadores, que em conjunto, têm mais possibilidades de fazer ouvir suas reivindicações e de obter maiores ressonâncias e respostas. Já se observa na fruticultura irrigada do Rio Grande do Norte alguns efeitos multiplicadores para pequenos e médios proprietários. A terceirização, ou associação, de parte das atividades dessas empresas significa repasse de tecnologia e inserção de pequenos agricultores num circuito produtivo e comercial que garante sustentação das suas atividades.

Com relação à propriedade fundiária, se a atividade empresarial no semi-árido contribui para a manutenção do monopólio da terra, há um novo significado nesta apropriação, ou seja, competitividade, produção, tecnologia, capital e produtividade, e não status, tradição, herança familiar, aval para fundos públicos, ou capital simbólico para o jogo político.

Finalmente, outro significado importante da entrada em cena destes novos atores refere-se à sua racionalidade produtiva que requer mão de obra mais qualificada e mais preparada para as características do circuito monetário. Ou seja, o valor do dinheiro para atrair e manter o trabalhador vinculado à empresa e interessado na produção é o mesmo motor que o fará apoiar as lutas sindicais por melhores salários, eleger novos tipos de representantes ou exigir novas ações dos antigos.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE NOVAS QUESTÕES.

As possibilidades de rupturas no real, a partir do novo imaginário contido no discurso que exalta as qualidades do clima semi-árido do Nordeste é importante por revelar o anacronismo da imagem trágica da seca, num país inserido no sistema mundo como produtor de tecnologias intermediárias e como espaço aberto à inovação, endógena e exógena (BECKER e EGLER, 1992), encontra-se racionalmente esgotada. A expansão do *agro-business*¹, ao atrair uma parte da elite agrária regional tradicional, ou seus descendentes, estabelece a possibilidade de traição dos seus próprios métodos, ou seja, aqueles das atividades lucrativas, mas cuja competitividade possa ser mediada pela política. Como este não é o único requisito da competição na escala internacional, novas mediações são exigidas para a sobrevivência nessa atividade.

Neste segmento da produção regional, as articulações em múltiplas escalas permite algumas reflexões sobre o papel dos agentes, nela envolvidos, para a economia agrária regional, setor mais resistente a mudanças, tanto econômicas e técnicas, como sociais e políticas (OLIVEIRA, 1990; CASTRO, 1992). A necessária conexão, entre escalas de produção e de consumo, das economias modernas impõe novas mediações e superações das formas tradicionais, abrindo espaços para novas alternativas produtivas e novas solidariedades. Isto pode ser, por enquanto, apenas um embrião de mudança, mas cuja existência merece atenção. Ao mesmo tempo, a persistência do atraso na zona rural regional é também um elemento decisivo para o triste privilégio de *locus* da pobreza nacional (ABRANCHES, 1985; ROCHA, 1995) e do clientelismo político de tipo oligárquico, o que nos leva a apontar perspectivas favoráveis nas mudanças deste quadro, apesar de conscientes das escolhas trágicas que a modernização capitalista sempre impõe.

¹ Trata-se, nesta pesquisa do Rio Grande do Norte, mas acreditamos que a situação se reproduza em outras áreas da Região Nordeste.

A fragilidade política, tanto nas escalas local como regional, de alguns desses novos agentes econômicos, indica uma tendência, já em curso no Ceará, no Rio Grande do Norte e na Bahia, de alianças entre eles e políticos ou burocratas, na busca de espaços de representação de interesses. Do ponto de vista social e político, a inovação ainda não ameaça os espaços de poder há muito estabelecidos, mas, já tem possibilitado a construção de um novo imaginário sobre o clima semi-árido no Brasil, substituindo suas mazelas por suas benesses. Além disso, o status da ciência e da tecnologia, como passíveis de romper com estruturas arcaicas, começa, com atraso e de modo ainda restrito, a ter mais valor.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. *Os despossuídos; crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1985.

ANDRADE, Manoel Correa. *Tradição e mudança*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

AQUINO, Cléber. (Org.). *Vivências empresarias*. V. II. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1990.

BARREIRA, César. *Trilhas e atalhos do poder*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1992.

BECKER, Bertha e EGLER, Claudio A. G. *Brasil uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1992.

CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reforma de base (1930-1964). IN: FAUSTO B. (Org.) *História geral da civilização brasileira*. Vol. III. Rio de Janeiro, Bertrand, 1981, p. 121-224.

CARDOSO, Fernando H. Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira. IN: FURTADO, C. (Coord.) *Brasil tempos modernos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977:77-109.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. *Candidaturas populares na zona rural do Ceará: o sertão ainda é o mesmo?* IN: Nordeste, o que há de novo? V. 2. Natal, UFRN, 1988.

CASTRO, Iná Elias de. *O mito da Necessidade*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1992.

O problema da escala. IN: CASTRO, I.E., COSTA GOMES, P.C. e LOBATO CORREA (Orgs.) *Geografia Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1995.

CAVIEDES, Cesar N.; MULLER, Keith D. *Fruticulture and uneven development in Northeast Brasil*. *The Geographical Review*. 84(4): 380-393, 1994.

FELIPE, José Lacerda Alves e MOURA, Maria da Conceição de Almeida. Um pretexto para a compreensão da seca: um pré-texto. IN: CADERNO NORTE RIO GRANDENSE DE TEMAS GEOGRÁFICOS. Natal, UFRN, V.3 N.4, 1988.

Elementos de Geografia do Rio Grande do Norte. Natal, Ed. Universitária UFRN, 1988.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. V.2. Porto Alegre, Ed. Globo, 1976

FORGET, Danielle. *Conquistas e resistências do poder*. São Paulo, EDUSP, 1994.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de cultura, 1964.

Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1971.

Formação econômica do Brasil. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1972.

A construção interrompida. São Paulo/Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1992.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. *Geografia e modernidade*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1996.

GUNN, Philip. *O pacto cearense de cooperação*. Versão resumida de “Novas elites e o Nordeste: o caso do Ceará.” IDEC. Relatório de pesquisa, Fund. Ford, Recife, 1994.

HOEFLE, Scott W. *Harnessing the interior vote: The impact of economic change, unbalanced development and authoritarianism on local politics of Northeast Brazil*. Londres, University of London. Institut of Latin American Studies, Working Papers, 14, 1985.

LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, 4 Ed. Alfa-Omega, 1978.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo, HUCITEC, 1994.

MOORE, Wilbert E. Modernização dos trabalhadores. IN: PEREIRA, Luiz (Org.), *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976:141-152.

OFFE, Claus. *Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas*. IN: ———. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro, 3ª ed. Paz e Terra, 1981.

A metamorfose da arribação. São Paulo, NOVOS ESTUDOS CEBRAP, Nº 27, 1990.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo, 14ª ed. Brasiliense, 1971.

PROFRUTAS (Associação dos Produtores e Exportadores de Frutas Tropicais do Nordeste). *Manifesto sobre a agricultura irrigada*. Mossoro, Maio de 1995. 12p.

REIS, Elisa P. Sociedade agrária e ordem política. DADOS, Rio de Janeiro, 23(3): 275-296, 1980.

Brasil: Cem anos de questão agrária. DADOS, Rio de Janeiro, 32(3):281-301, 1989.

ROCHA, Sonia. *Governabilidade e pobreza: o desafio dos números*. IN: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

SANTOS, Milton. *Técnica espaço tempo*. São Paulo, Ed. HUCITEC, 1994.

SILVA, Aldenor Gomes. *A parceria na agricultura do Baixo Açu*. Natal, CCHLA, 1992.

SILVA, José Graziano da. *A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste*. São Paulo, Instituto de Economia, UNICAMP e PRONI, 1989.

SILVA, Marlene M.; Diva M. A., LIMA. *Sertão Norte*. Recife, SUDE-NE, 1982.

SOARES, Glaucio A.D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, DIFEL, 1973.

SORJ, Bernard; WILKINSON, John. Processos sociais e formas de produção na agricultura brasileira. IN: ——— (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983:164-190.

VALÊNCIO, Norma F. *Grandes projetos hídricos no Nordeste*. Natal, Ed. Universitária.UFRN, 1995

LAS POSIBILIDADES DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN MÉXICO

Antonio Sánchez Bernal
Universidad de Guadalajara

En este trabajo se explora la pertinencia de implementar una política en México encaminada a promover el desarrollo local. He de aclarar que esta idea tiene escaso apoyo ya que se considera que la integración de nuestra economía al mercado de América del Norte es la solución a nuestros problemas en tanto las regiones sean capaces de crear ventajas competitivas para penetrar, principalmente, la economía norteamericana que en términos de tamaño es aproximadamente veinte veces más grande que la nuestra, y presenta un producto interno bruto per capita anual aproximadamente 7 veces mayor, estabilidad en precios y una tasa de desocupación de alrededor del 4,5 por ciento, en suma es un gran mercado que está esperando que tengamos la capacidad de inundarlo.

Desde mi punto de vista, esta propuesta está ignorando que ante el proceso de integración comercial existen regiones que cuentan con el perfil que les interesa a los mercados internacionales en tanto que otras quedan fuera, es decir con respecto a la globalización de la economía sólo algunas regiones de un país ganan. Ante esta situación, resulta relevante plantear que para las regiones que no entran en la dinámica de la economía mundial la propuesta del desarrollo económico local resulta una alternativa. Es decir si entendemos el desarrollo económico local como un proceso en el cual se

organizan el gobierno local y la comunidad –trabajadores y empresarios– para promover el crecimiento económico de una área geográfica específica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes; dicho proceso se sustenta en la creación de un espacio óptimo para la actividad empresarial, y en la adopción del concepto de una sociedad sustentable (Sánchez, 1997), entonces es posible pensar en oportunidades para una región aunque esta no sea idónea o elegida por el mercado internacional para integrarla, es decir, para el caso de México esto representa para la mayoría de regiones una manera para gestionar el desarrollo.

Este documento tiene como objetivo explorar las posibilidades de implementar el desarrollo económico local como una política para fomentar el desarrollo regional, para estos efectos el trabajo se divide en tres partes, la primera da cuenta de los enfoques dominantes de desarrollo regional en México en los últimos años, la segunda parte muestra algunas evidencias de que existe potencial para desarrollar iniciativas locales que mejoren los niveles de vida de las comunidades marginadas, finalmente en la tercera parte se presentan las conclusiones.

LA VISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL DE UN ESTADO CENTRALIZADO.

En México, es insistente el discurso sobre la importancia del desarrollo regional, empresarios, gobernantes y otros actores promueven y dicen ser partícipes de políticas innovadoras a nivel regional. Sin embargo, las evidencias muestran un país que ha incrementado sus diferencias regionales e intra-regionales y que arroja la existencia de 40 millones de mexicanos en la línea de la pobreza, como ejemplo tenemos que en los noventa solo tres ciudades¹ concentran aproximadamente el 25% de la población, y el 40 por ciento de la producción, en tanto que el 63'22% de la población ocupada recibe dos

¹ Estas ciudades son las metrópolis de México, Guadalajara y Monterrey.

salarios mínimos o menos, es decir máximo 188 dólares mensuales, el 24'89% recibe entre 188 y 475 dólares mensuales y el 11'88% restante percibe más de 475 dólares.

Aunque las causas de dichos resultados estén relacionadas con múltiples variables, una de las fundamentales tiene que ver con la concepción que se tiene de la naturaleza de las desigualdades regionales, en este sentido podemos decir que en México fueron dominantes dos visiones económicas, la keynesiana y la neoclásica, la primera parte de que el mercado es amplificador y reproductor de las diferencias regionales, por lo cual se propone la intervención del Estado con la aplicación de una política compensatoria a las regiones más subdesarrolladas. Esta forma de entender las desigualdades regionales fue predominante en el periodo de 1945 a 1975, durante el mismo observamos una creciente intervención del Estado a través de políticas sectoriales encaminadas a fortalecer polos de crecimiento que ya consolidados irradiarían desarrollo hacia el resto del territorio que conforma una región. Es decir, no se intentó influir en las articulaciones que conforman una región económica, sino más bien se concentraron los recursos económicos en centros que diseminarian los beneficios del crecimiento o en otras palabras el territorio sobre el cual se actuaba directamente era pequeño pero se esperaban beneficios indirectos sobre un territorio mayor. Los resultados de dicha política fue mayor desigualdad regional e intrarregional, concentración de recursos e inequitativa distribución de los ingresos.

Para fines de los setenta ante la fuerte inestabilidad de la economía, que culminó con el crack petrolero de 1978 era evidente para muchos analistas de México y la región que el Estado debía reducir su participación en la economía ya que distorsionaba los mercados, generaba grandes y costosas burocracias, que en definitiva estaban bloqueando las posibilidades de integrarse ventajosamente al proceso de globalización de la economía mundial. Es decir se hizo dominante la visión neoclásica que en lo que respecta a las desigualdades regionales, sustenta que existe la perfecta movilidad de factores entre regiones y que si bien se parte de desigualdades regionales los fac-

tores tenderán a moverse hacia regiones que permitan que las productividades marginales se igualen, lo que a su vez equilibrará la tasa de rentabilidad y salarios para finalmente dar como resultado la igualdad del ingreso per capita. Con esta perspectiva, cuando menos del gobierno central, hemos observado en las últimas dos décadas un retiro del gobierno de las actividades productivas usando como vía principal la privatización de empresas estatales, una política social enfocada a grupos (los más pobres) no a territorios y en general desarrollando mecanismos de regulación y promoción de los mercados.

En suma, independientemente de las explicaciones económicas dominantes sobre las causas de las diferencias regionales, lo que resulta relevante para el caso de México es observar como se concluye que la acción directa y desde arriba del Estado es la mejor forma de intervención ignorando las capacidades, proyectos y preferencias locales. La relación entre estos modelos y la existencia de un Estado central fuerte era muy clara. Ya que la mayoría de las intenciones por desarrollar venían de arriba y del exterior, era necesario tener el control de las instituciones y de los procesos políticos y sociales para su legitimación. Por tanto, la promoción del desarrollo se convirtió rápidamente en una función del Estado central, para lo cual se contó con el apoyo de las agencias internacionales.

Para los promotores de la relación entre crecimiento y desarrollo era evidente que el Estado tenía un papel central como responsable de la política económica. En este modelo correspondía al Estado estimular las inversiones privadas, realizar nuevas inversiones públicas o mantener un nivel de gasto público para garantizar la estabilidad de la economía.

Este modo de operar para defender la validez y legitimidad de los grandes programas de desarrollo, empezó a tener problemas a raíz de dos procesos que estaban ocurriendo a nivel internacional. Por una parte, el surgimiento de las empresas transnacionales como principales responsables de las acciones económicas a nivel internacional debilitó el papel de las agencias

internacionales de ayuda en la tarea de promover el crecimiento económico en las regiones periféricas. Por otra, el surgimiento de movimientos sociales a nivel internacional, como el movimiento feminista o los movimientos en favor de la protección del medio ambiente, del respeto a los derechos humanos y de la paz mundial, introdujo en la agenda de gobiernos nacionales y organismos internacionales la necesidad de considerar las propuestas locales, el respeto por las culturas autóctonas y de los recursos naturales, la promoción de la igualdad de géneros y la necesidad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión (García, et. al, 1998).

Se puede decir, entonces, que ante los escasos resultados de las políticas con el objetivo de eliminar la pobreza y la desigualdad regional, la formulación de propuestas de desarrollo entró en un proceso de democratización irreversible caracterizado por una mayor participación de los actores locales en la determinación de rutas de desarrollo.

De esta manera, el espacio para la discusión y la implementación de iniciativas locales se ha incrementado gracias a la combinación de dos fuerzas aparentemente antagónicas: por una parte, la formación de grandes firmas transnacionales que encuentran más eficiente la toma de decisiones en un mundo donde los gobiernos centrales de los países tienen una menor intervención directa en las decisiones de localización, uso de recursos, etc. y, por otra, una mayor conciencia ciudadana en torno a la defensa de intereses locales (García, et. al, 1998).

Una consecuencia de lo anterior es el creciente interés que comparten representantes de diversos sectores de impulsar cambios en los paquetes de políticas públicas. Así, se ha iniciado el diseño y ejecución de nuevas estrategias de desarrollo que intentan estimular la actividad económica con una mezcla particular de distribución de actividad por tipo de propiedad, por sector y por región (Haggard, 1990). Tres políticas que han destacado por su alcance y permanencia en el debate público son la privatización, la descentralización y la democratización.

Ante las limitaciones de las intenciones de desarrollo regional patrocinadas por las agencias internacionales y los gobiernos centrales, la descentralización de los procesos de toma de decisión se ha visto como una nueva estrategia de desarrollo para países que, como México, tenían una larga tradición de procesos sumamente centralizados en la capital del país.

Así mismo, la privatización implica descentralizar, ya que traspasa la responsabilidad y la toma de decisiones de la generación de bienes y servicios, del gobierno a entes (sector privado) con responsabilidad jurídica distinta.

La democratización es necesaria para garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Generalmente, la transición hacia un modelo de gestión local se asocia con iniciativas locales surgidas de los gobiernos locales o de la sociedad civil. Pero esto no está garantizado, las iniciativas locales también pueden surgir de las élites o grupos de poder locales. De hecho existe la posibilidad de que los intereses privados tengan un proceso más rápido de adaptación a las nuevas condiciones, lo que les permitiría marginar a los gobiernos locales, consolidar élites locales y regionales y, en última instancia, crear grupos con capacidad para decidir por la comunidad y apropiarse de una mayor proporción del capital y ser un obstáculo para el desarrollo integral de las regiones. Si se carece de instituciones, públicas o sociales, capaces de mediar en el proceso de transición hacia el desarrollo local, los resultados del mismo pueden ser contrarios a las expectativas ciudadanas de mejores condiciones de vida (García, et al, 1998).

EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO.

En el caso de México, la necesidad de hacer reformas para promover el desarrollo local se ha incrementado en los últimos años como resultado de la combinación de tres grandes factores: primero, en el marco de la globalización de la economía, se ha hecho necesaria una reorganización de los aparatos del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado nación y el

Estado local. En este mismo sentido, la diversidad de productores y de estrategias organizacionales de las empresas, y la aparición de nuevas formas de organización ciudadana, plantean la necesidad de contar con una estructura de toma de decisiones más flexible (Sánchez, 1998).

Un segundo proceso que ha despertado el interés de dismantelar el Estado central interventor es la crisis económica que en forma recurrente ha afectado a México durante los últimos 25 años. Esta crisis ha afectado drásticamente e intensamente a las grandes áreas urbanas donde se concentraron los beneficios del crecimiento económico registrado durante las décadas pasadas. El declive urbano, caracterizado por la pérdida de empleos, bienestar social y población en las áreas centrales de las grandes regiones urbanas del país (Pozos, 1996), ha incrementado el interés de encontrar otros horizontes territoriales en donde promover el crecimiento. Desafortunadamente la crisis económica ha debilitado también la capacidad financiera de los gobiernos locales para enfrentar las múltiples necesidades de la población y emprender programas de desarrollo local (Sánchez, 1998).

Por otra parte, los cambios globales y la crisis económica nacional han hecho más evidentes las consecuencias negativas de la persistencia de la visión centralista del federalismo fiscal mexicano, entre estas consecuencias destaca el atraso que viven la mayoría de los municipios de México y el poco desarrollo de su capacidad para inducir cambios, lo cual contribuye a mantener las desigualdades regionales del país y limita las posibilidades de desarrollo (Arroyo y Sánchez, 1996).

El gobierno central ha respondido a estos cambios con una nueva estrategia de descentralización que intenta favorecer la toma de decisiones a nivel local. En 1983, el gobierno mexicano reformó el artículo 115 constitucional con el propósito de otorgar mayor autonomía y más responsabilidades a los municipios. La reforma marcó el inicio oficial de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en el sector público (Beltrán y Portilla, 1986). Esta reforma y los cambios que se han registrado desde entonces se

inscriben en una tendencia internacional de largo alcance en la que las estructuras de toma de decisión, tanto en el sector público como en el privado, se están adecuando a los cambios de la economía internacional.

La descentralización es, entonces, un intento de responder a la necesidad a nivel local de tomar decisiones relacionadas con las condiciones de vida de la comunidad, la capacitación de la fuerza de trabajo, la forma como se utilizan los recursos o se producen bienes y servicios, y en última instancia, con la formación de identidades locales y regionales que buscan un lugar en la nueva configuración internacional.

En síntesis estos tres factores favorecen el impulso del desarrollo económico local desde el punto de vista analítico, ahora bien para observar que esta sucediendo en el espacio local ante los mencionados cambios en el contexto nacional e internacional hemos realizado estudios que tienen como hilo conductor analizar las estrategias de los gobiernos municipales. Específicamente en dos estudios se presentan evidencias sobre como los actores locales están actuando ante los cambios que operan a nivel local. En el primer estudio denominado “Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo” (García, et. al., 1998) que tiene una cobertura para dos estados de la república mexicana, se encontró que existen actores locales que han emprendido acciones que aprovechan las oportunidades que se han generado desde el exterior, que contrarrestan los efectos negativos de la globalización y que contribuyen a mejorar sustancialmente sus condiciones de vida. Además, se identifica la ausencia del gobierno ante estas iniciativas. La conclusión a la que llegamos sobre este hecho es que en el Estado aun no se rompe con los paradigmas de proyectos sectoriales, con control central y que deben tener economías de escala. Sin embargo, la conclusión más relevante es sin duda el hecho de que se identificó un significativo número de iniciativas locales, que sin duda son el insumo principal para el diseño de una política de desarrollo económico local en México.

En el segundo estudio denominado “Estrategias de las Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El Caso de los Municipios de México”

(Sánchez, 1999) se reportan los resultados de distintos estudios sobre el municipio en distintas partes del país. En este trabajo se analiza como han encarado los gobiernos locales los cambios institucionales, básicamente se enfatizo los cambios de los gobiernos locales en los aspectos de organización interna, relación intergubernamental, marco legal, manejo de finanzas y participación ciudadana.

Como se muestra en el cuadro adjunto los gobiernos locales han iniciado y consolidado importantes cambios que fortalecen su capacidad para promover políticas congruentes con el desarrollo endógeno, así a nivel de organización interna se realizan ajustes estructurales que permiten abrir espacios para nuevos quehaceres como el medio ambiente, además se mejoran los procesos de organización y se cuenta con recursos humanos mas capacitados. En cuanto a la tradicional y difícil relación entre gobiernos municipales con los estatales y federal se observa como los gobiernos locales han impulsado nuevas formas de cooperación pero aun sin romper con la toma de decisiones vertical. Especial mención requiere los cambios que se han impulsado en lo que respecta al marco legal, ya que podemos deducir que las organizaciones locales aun no terminan de absorber las modificaciones constitucionales que se realizaron en los ochenta. En cuanto al manejo de las finanzas ya existe una visión clara de que las finanzas son un instrumento para impulsar el desarrollo en su entorno. Finalmente los gobiernos locales han batallado de manera intensa con el importante incremento de la participación ciudadana en sus territorios, algunos han logrado crear mecanismos de participación ciudadana que mejora la toma de decisiones, sin embargo para la mayoría ha sido difícil involucrar y canalizar a los ciudadanos en la gestión del desarrollo.

CUADRO 1

Estrategias que los gobiernos locales han presentado ante el cambio en el contexto nacional.

Nivel de cambio	Cambios reportados
Organización Interna	Modificaciones en la estructura administrativa Nuevos procesos de organización Intentos de profesionalizar recursos humanos
Relación intergubernamental	Intentos de nuevas formas de cooperación y coordinación pero, manteniendo la relación vertical
Marco legal	Adecuación y creación de reglamentos e instalación de nuevas leyes
Finanzas y Desarrollo	Se han modificado sustancialmente las oficinas de tesorería e implementado cambios para mejor control y asignación de recursos. Se vincula más el manejo de las finanzas y la posibilidad de crear desarrollo municipal
Relación con la sociedad	Se han experimentado diversas formas de incorporar a los ciudadanos a la gestión del desarrollo municipal, algunos se han formalizado.

En este estudio también es notoria la ausencia de los niveles de gobierno estatales y federal para impulsar los procesos internos y consolidar las organizaciones locales para que mejoren su gestión del desarrollo.

CONCLUSIÓN.

En este breve documento se analiza como la visión keynesiana que predominó en México aunada a un gobierno centralista generó grandes desigualdades entre regiones así como al interior de las mismas, dicho proceso se tradujo en pequeños territorios que concentraron población, recursos económicos y políticos y que jamás difundieron el deseado desarrollo al resto

del territorio. Ahora bien, con el cambio de la visión keynesiana a la neoclásica adoptada por el gobierno mexicano, queda claro que desde el punto de vista de los tomadores de decisión no se requiere una política específica que promueva el desarrollo regional y esto es evidente ya que en los resultados de los estudios presentados es clara la ausencia de una acción por parte del gobierno federal y estatal que permita consolidar las iniciativas locales de desarrollo y fortalecer los gobiernos locales para que sean estos quienes coordinen los esfuerzos para impulsar el desarrollo local.

Sin embargo, quedó claro que procesos como la descentralización, globalización y la crisis financiera están abriendo oportunidades para que los actores locales gestionen directamente con sus recursos el desarrollo de su entorno.

BIBLIOGRAFÍA

ARROYO ALEJANDRE, Jesús y Antonio SÁNCHEZ BERNAL; (1996): "Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales" Revista Mexicana de Sociología, 3/96, Año LVIII, julio-septiembre. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA, M^a. Luisa, GONZALEZ, Sergio, SANCHEZ, Antonio, Verduzco, Basilio (1998) *Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo*. Juan Pablos editor, Mexico.

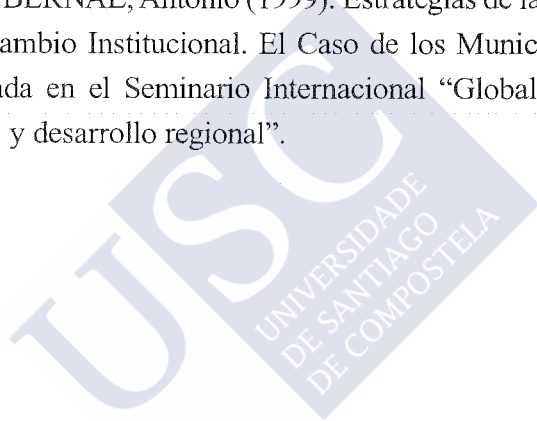
HAGGARD, Stephan; (1990). *Pathways form the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*. Cornell University Press.

BELTRAN, Ulises y PORTILLA, Santiago; (1986). "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)". En Torres, Blanca (compiladora); *Descentralización y democracia en México*, México: El Colegio de México.

SÁNCHEZ BERNAL, Antonio (1997). El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local. En: David E. Lorey/Basilio Verduzco (comp.). *Reliadas de la Utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*. Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, Juan Pablos Editor.

SÁNCHEZ BERNAL, Antonio (1998). Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos. En: *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP: vol. XXX, núm. 117 y 118, enero-junio, pág. 238-250.

SÁNCHEZ BERNAL, Antonio (1999). Estrategías de las Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El Caso de los Municipios Mexicanos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Globalización, vínculos entre instituciones y desarrollo regional”.



LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO RURAL DE LOS PAÍSES CENTRO AMERICANOS.

Francisco Iranzo

Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN.

Los proyectos de Cooperación Técnica Internacional en el sector rural en Centro América, se han convertido prácticamente en el único apoyo institucional para el desarrollo de las poblaciones vinculadas al sector agropecuario, que representa un 80% de la población rural y casi el 50% de la población total de estos países.

La “década perdida” de los 80 y la liberalización de mercados y privatización de servicios llevada a cabo en los años 90, han dejado sin recursos humanos y económicos a los Ministerios de Agricultura, encargados de desarrollar la mayor parte de las políticas de desarrollo rural y de la reforma agraria.

Estas políticas se han centrado en los últimos años en los medianos y grandes productores y en apoyo a la exportación, dejando de lado a los pequeños agricultores, que por las características territoriales de sus explotaciones, pueden considerarse como unidades económicamente “inviabiles”, sin excedentes para la comercialización y prácticamente dedicadas al autoconsumo. Esta población resulta deficientemente atendida por sus gobiernos ya no sólo en temas productivos (créditos, extensión agraria, reformas agra-

rias, infraestructura productiva) sino también en la prestación de servicios básicos como puede ser la educación o la sanidad.

La consecuencia es que, a pesar de ser países que cuentan con excelentes condicionantes agronómicos para el desarrollo de una agricultura altamente productiva -clima, suelo y en algunos casos mercados-, en el momento que ocurre algún efecto climatológico contrario, huracanes, sequías o inundaciones, requieren de Ayuda Alimentaria, con todo el “impacto perverso” sobre sus sistemas productivos y comerciales que ello supone.

Por su número y el volumen económico que mueven, suponen para algunos países, sobre todo los centroamericanos, cantidades que llegan a superar a los presupuestos estatales dedicados al sector rural.

Por último, además del impacto directo sobre la población beneficiaria y sobre las políticas de los países receptores, hay que señalar el impacto social en cuanto a movilización y concienciación que suponen en las sociedades donantes. En concreto en España, los proyectos y campañas de ayuda al “tercer mundo” desarrollados en el último decenio, han movilizadado a los sectores de la población más jóvenes, canalizando inquietudes, movimientos de solidaridad e implicaciones sociales a través de las ONGs.

2. LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL EN EL SECTOR AGRÍCOLA.

Se trata de diversas iniciativas generalmente ejecutadas a través de empresas o ONGs con financiamiento bilateral o multilateral (NNUU y Unión Europea principalmente).

Entre las cooperaciones bilaterales con mayor presencia en la zona destaca con diferencia la alemana, a través de su agencia gubernamental y de la GTZ en los países andinos, y la EEUU, canadiense y japonesa en los países centroamericanos. Le siguen por orden de importancia la italiana, española

y suiza. El resto de las cooperaciones tienen presencia simbólica dentro del sector rural.

A pesar de que hay muchas variaciones de proyectos, éstos suelen caracterizarse por tener una duración entre 3 y 5 años. Los proyectos gubernamentales cuentan con presupuestos entre 5 y 15 millones de Euros. Afectan a extensiones territoriales muy variadas y a un número de población que oscila entre las 1.000 y 5.000 familias. Suelen ejecutarse con contraparte local aportada por instituciones presentes en la zona o por el organismo que institucionalmente supone la contraparte. Las cooperaciones gubernamentales suelen trabajar con un número entre 2 y 3 técnicos expatriados.

Los proyectos ejecutados por las ONG's tienen presupuestos considerablemente inferiores, tienen un área de influencia mucho menor y el equipo de técnicos suele ser de contratados locales sin nexos con las instituciones locales, no suelen contar con técnicos expatriados.

3. LOGROS Y FRACASOS DE ESTOS PROYECTOS.

Hay que empezar diciendo que, por lo general, son más los fracasos que los logros. Pero debe señalarse también que se tratan de proyectos ejecutados en zonas con fuertes limitantes. Es habitual encontrar estos proyectos en zonas con conflictos bélicos latentes o activos, con deficientes infraestructuras de comunicación, escasas extensiones territoriales (entre 1 y 3 hectáreas) sin mercados ni canales de comercialización formales, con graves problemas sociales y marginales. Con estos condicionantes, no es de extrañar que los resultados sean pobres.

A pesar de alcanzarse los objetivos sociales, construcción de escuelas, centros médicos, agua potable, etc., los proyectos son muy deficientes en aspectos relacionados con la sostenibilidad de los medios de producción:

- No funcionan los sistemas de crédito basados en fondos rotativos. Éstos desaparecen en el momento que se acaba el proyecto.

- No hay diversificación de la producción. Se trabaja casi exclusivamente con los productos básicos y tradicionales, arroz, maíz y frijol... cultivados para el autoconsumo.
- No se crean organizaciones campesinas capaces de funcionar de una forma independiente. Se crean estructuras artificiales que en ocasiones no prestan ningún servicio diferente al prestado por agentes privados en la zona.
- No se trabaja en aspectos de comercialización. Se atiende básicamente a la producción.
- Las instituciones de los países receptores se desentienden de la zona en donde actúa el proyecto una vez que éste termina.
- Los aspectos de género y de medio ambiente se tratan de una forma preconcebida y tradicional.

4. SOLUCIONES.

4.1. Identificación y estudios de viabilidad de proyectos.

Los estudios de viabilidad no valoran suficientemente los limitantes estructurales que afectan a los proyectos, algunos señalados en el epígrafe anterior. Los promotores (parte nacional y donante), deben incluir la no intervención entre la posibilidades de actuación o bien ser conscientes de promover proyectos con criterios exclusivamente sociales, de ordenación del territorio, medioambientales, sin buscar rentabilidades económicas. Algo similar a la política agraria que se practica en las zonas deprimidas europeas.

Se debe limitar el ámbito de actuación del proyecto a unidades geográficas o culturales accesibles físicamente por los técnicos encargados de la extensión y capacitación, así como identificar actuaciones propias de proyectos con carácter temporal. En definitiva, evitar suplantar la función del Estado.

Otro problema que debe afrontarse habitualmente son las injerencias políticas a distintos niveles, desde la elección de la zona de actuación hasta la imposición de los técnicos contraparte.

4.2. Fase de Formulación.

La formulación se suele realizar a través de una misión de una duración de 3-4 semanas compuesta por 2-4 expertos. El resultado es que en la mayoría de los casos, los proyectos deben reformularse en el primer año de ejecución.

El sistema definitivamente no funciona por diversos motivos. El más importante es la falta de tiempo de la misión de formulación ya que los documentos de base (documentos de identificación preparados habitualmente por las partes nacionales) están deficientemente elaborados y diseñados de una forma verticalista, sin contar con la participación de los beneficiarios.

Se suelen identificar un sin número de problemas y de actuaciones, de forma que los proyectos terminan dispersándose. No se identifica ni el “problema central” ni la “población meta” con suficiente claridad, terminándose haciendo de todo un poco.

Los programas, actuaciones y en definitiva las soluciones que se plantean carecen de propuestas alternativas a las producciones que se desarrollan en la zona, se puede decir que no hay riesgo en las propuestas, tendiéndose a soluciones unisectoriales, basicamente productivas de cultivos de autoconsumo, sin interés comercial.

Otro aspecto de interés es el desprecio por los agentes privados existentes en la zona, intermediarios, bancos, cooperativas, etc. Los efectos son críticos en algunos casos ya que se llegan a destruir iniciativas privadas o bien desinteresar a las instituciones presentes en la zona, generalmente con escasos recursos para actuar eficazmente.

La falta de tiempo y el desconocimiento de la realidad por parte de los formuladores hace que los documentos carezcan de indicadores que faciliten el seguimiento y evaluación posterior.

4.3 Fase de ejecución.

Hay tres aspectos que gravitan de una forma crucial sobre el proyecto y que deben atenderse con especial cuidado para tener éxito en esta fase:

- El equipo humano que forma la Unidad Ejecutora del proyecto.
- El grado de injerencia política que suele tener el proyecto por parte del gobierno nacional receptor.
- La participación de los beneficiarios en la ejecución.

Para evitar una incidencia negativa de estos aspectos, hay que seleccionar ejecutores con experiencia y dejar muy claro en los convenios de cooperación la autonomía económica y ejecutiva de los codirectores del proyecto. Por último, la metodología de ejecución debe basarse en la participación de los beneficiarios incluso desde el primer momento de la formulación.

De igual forma, desde un principio deben atenderse aquellos aspectos que garantizan la sostenibilidad del proyecto y no dejarlos para el final como suele ocurrir.

En este sentido, *las organizaciones campesinas* que se crean deben atender necesidades reales. Las subvenciones a apoyos económicos que dan los proyectos deben temporales y siempre contar con 1 ó 2 años en los que las organizaciones deben funcionar con sus propios recursos. Los socios deben aportar un mínimo de capital social, de forma que los vincule realmente a la organización. Estas intervenciones deben contar con soporte de organizaciones campesinas de segundo grado existentes en el país ya que es normal que transcurran decenios hasta lograr su consolidación y suelen requerir de puntuales soportes institucionales. Debe evitarse considerar que el campesino es capaz de cubrir todo el ciclo: producción, acopio, comercia-

lización, transporte y venta. Para cubrir necesidades distintas a la producción, debe contarse con los agentes y estructuras existentes así como con personal profesional.

Las acciones de género suelen ser poco atrevidas. Se limitan a realizar talleres de costura, artesanías, producción de “animales menores”, huertos familiares, etc. La mujer debe considerarse desde el primer momento como una parte actora del desarrollo y población meta del proyecto. Deben incluirse entre los técnicos de campo del propio proyecto, deben ser beneficiarias directas del crédito, titulación de tierra así como participantes activas en los programas de extensión y capacitación.

Los créditos rotatorios, financiación en base a presupuestos del propio proyecto que se diseñan para que los beneficiarios dispongan permanentemente de créditos de campaña, han demostrado suficientemente su falta de sostenibilidad. Esta actividad, crucial en la mayoría de los proyectos, debe descansar en los bancos existentes (a través de fideicomisos), potenciar que el agricultor acceda a las líneas de créditos estatales que suelen existir pero son inaccesibles por los pequeños agricultores. Por último, debe evitarse la condonación de la deuda de una forma generalizada. Los créditos deben fundamentarse en pequeños proyectos de viabilidad formulados por los campesinos con apoyo de los técnicos del proyecto. Se trata de estimular la participación de los beneficiarios y dejar por escrito las obligaciones de las partes.

Las subvenciones como tal, deben desaparecer de las acciones de los proyectos. Bajo ningún concepto deben realizarse actuaciones paternalistas. Toda donación debe exigir, por simbólica que sea, una contraprestación material o en mano de obra por parte del beneficiario.

Las infraestructuras deben ejecutarse con el mejor nivel técnico posible. Está demostrado que el grado de mantenimiento es escaso o nulo, por lo tanto su duración depende de la calidad técnica del diseño y del grado de ejecución. En lo posible debe buscarse, desde el primer momento, la entidad o grupo de beneficiarios responsables de su mantenimiento. Hay que señalar

que las infraestructuras, especialmente las sociales, escuelas, conducciones de agua, suelen representar un excelente instrumento para iniciar la gestión participativa en los proyectos.

Para terminar, hay aspectos curiosos que se repiten sistemáticamente como es la *falta de comunicación* entre las organizaciones de cooperación que intervienen en una misma zona así como entre los proyectos que se desarrollan en parecidas circunstancias en países y zonas similares. Son escasos los talleres, intercambios de técnicos y experiencias que sin duda enriquecerían y mejorarían las ejecuciones.

En este mismo sentido, los *seguimientos internos* de los proyectos suelen ser muy deficientes, y carentes de objetividad o de indicadores que faciliten el control.

4.4. Cierre del Proyecto.

La mayoría de los proyectos tienden a una “eternalización” justificada por parte de los técnicos por la falta de sostenibilidad y consolidación de las organizaciones, generalmente creadas de prisa y corriendo en los últimos años del proyecto.

También en esta fase se evidencia la falta de presencia institucional que garantice la continuidad de muchas de las acciones iniciadas.

Para evitar paliar este efecto es conveniente que los proyectos cuenten con una fase de “abandono” de uno a dos años de duración en la cual el proyecto deberá dejar paulatinamente su apoyo técnico y económico en manos de estructuras nacionales bien públicas o privadas.

4.5. Las evaluaciones externas.

Constituyen el instrumento clave que ha permitido mejorar tanto la metodología de formulación como la de ejecución.

Son muchas las agencias de cooperación que exigen unas determinadas metodologías y planteamientos estratégicos operativos orientados a garantizar la sostenibilidad de las acciones ejecutadas. Así, la GTZ alemana tiene su propia metodología de “planificación de proyectos Orientados a Objetivos” (método ZOPP). La Unión Europea exige seguir el procedimiento en la fase de formulación del “Ciclo del proyecto”. También la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) exige en muchos casos seguir la metodología del “marco lógico”.

Las evaluaciones deben ser consideradas como instrumento fundamental para conocer el impacto real de los proyectos. Deben ser realizadas por agentes externos, no vinculados a ninguna de las fases del proyecto y siempre a medio término y después de 2-3 años de finalizar el proyecto.

Es importante para optimizar el trabajo de evaluación que en la formulación se identifique con claridad la situación SIN proyecto y la situación CON proyecto, midiéndose ambas situaciones mediante lo que la Unión Europea denomina Indicadores Objetivamente Verificables (IOV).



TURISMO Y DESARROLLO LOCAL EN COSTA RICA

Marta Nel-lo Andreu

Yolanda Pérez Albert

URV, Tarragona

1. INTRODUCCIÓN.

En los últimos años la comunidad internacional ha tomado conciencia de la necesidad de conservar los recursos naturales y el medio ambiente como garantía de preservar un desarrollo sostenible y de legar a las futuras generaciones un medio habitable. Uno de los puntos de mira de esta comunidad internacional se dirige a los países subdesarrollados dado que, debido a su escasa industrialización y desarrollo económico, conservan amplios espacios naturales inalterados.

La mayoría de los países en vías de desarrollo dependen de sus recursos naturales para obtener divisas, ya sea a través de explotaciones agrícolas o bien del turismo. Esta situación, por un lado, ha favorecido la sobreexplotación y sobreproducción de primeras materias y por otro, ha propiciado la inversión extranjera sin control, generando costes ambientales graves y problemas de degradación de recursos como el agua, el suelo, la vegetación, etc. El mismo sistema ha hecho, que las frágiles economías de los países en desarrollo sean enormemente vulnerables a los cambios de las condiciones económicas mundiales sobre las cuales tienen poco control.

Como alternativa a este tipo de desarrollo tradicional, que persigue el incremento de la riqueza del país sin tener en cuenta sus consecuencias

medioambientales, surge el llamado desarrollo sostenible. El reto principal de un desarrollo sostenible es aumentar la productividad y los ingresos, mejorar las condiciones existenciales de las comunidades humanas sin degradar y agotar los sistemas naturales de soporte como el suelo y el agua.

De acuerdo con P. Calderón (1995) el desarrollo sostenible se basa en cuatro pilares: sostenibilidad ambiental, crecimiento económico, equidad y participación. La sostenibilidad ambiental supone que los recursos naturales que se utilicen deben permanecer en las mismas o mejores condiciones en que se encontraron, o recuperarlos y mantenerlos hasta asegurarnos que en el futuro podremos disponer constantemente de éstos. El crecimiento económico sostenible se ha de dirigir al aumento de la base de nuestros recursos: económicos, humanos, sociales y naturales, es decir, al crecimiento de la economía. Para Calderón, equidad es la capacidad de ofrecer a todos los individuos las mismas oportunidades para desarrollarse desde el punto de vista cultural, social, económico, etc. Finalmente, la participación implica que todos los sectores de la sociedad tomen parte en el diseño, la planificación y ejecución de acciones encaminadas a conseguir un desarrollo sostenible.

Desde la postura del desarrollo sostenible, la protección ambiental en los países en desarrollo se ha de considerar como una parte integrante de los procesos de aumento del crecimiento y de bienestar social. La transición hacia un modelo sostenible exige una utilización mucho más efectiva de los recursos naturales y también una mayor consideración de los impactos ambientales y económicos de este uso.

Esta preocupación y concienciación medioambiental ha favorecido el crecimiento importante de las áreas naturales protegidas. En los países del Tercer Mundo se han creado leyes que contemplan y regulan un amplio abanico de figuras de protección de la naturaleza.

Por otra parte, mantener estas áreas protegidas supone un gasto económico que, en la mayoría de los casos, recae en el sector público. Debido a la necesidad de justificar económicamente la existencia de muchas de las áreas

protegidas y a la búsqueda de fórmulas para autofinanciarlas, en los últimos tiempos se incluye en sus planes de gestión un apartado destinado al desarrollo turístico.

La conservación de la naturaleza acompañada del desarrollo sostenible es la modalidad turística conocida con el nombre de ecoturismo. Pero el ecoturismo no solo se fundamenta en la utilización y conservación de áreas protegidas sino también en la obtención de beneficios permitiendo el desarrollo económico sustentable de los diferentes países y regiones.

El ecoturismo, un turismo respetuoso con el medio ambiente, se ha convertido en el principal segmento de desarrollo en algunos estados como Belice, República Dominicana o Costa Rica. Esto se debe a que los escenarios naturales de estos países se encuentran menos alterados y presentan un gran índice de biodiversidad.

En esta comunicación pretendemos ofrecer una visión general del desarrollo ecoturístico en Costa Rica relacionado con las áreas naturales protegidas.

2. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COSTA RICA: BASE DE LA ACTIVIDAD ECOTURÍSTICA.

Durante muchos años, las políticas de desarrollo de Costa Rica, se han basado en la explotación de recursos naturales, sobre todo forestales. Frente a la necesidad de ordenar la actividad forestal y de reservar zonas que estuvieran poco o nada alteradas por el hombre, se establecieron las áreas naturales protegidas.

Las zonas protegidas se consolidaron siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, es decir, tenían como objeto principal la conservación de la naturaleza y no se contemplaba la posibilidad de la utilización de sus recursos naturales, aún cuando este uso fuese respetuoso con el medio, tal y como es el ecoturismo.

En Costa Rica todas las áreas protegidas se encuentran bajo alguna de las siguientes categorías de protección y son administradas por diferentes organismos.

a) *Áreas administradas por la Dirección General Forestal*

- *Reservas forestales*: Son áreas relativamente extensas, aisladas y despobladas, inaccesibles o de difícil acceso, en la mayoría de los casos cubiertas de bosques. La mayor parte de las tierras de las reservas forestales son de propiedad privada de modo que se protegen de una explotación inadecuada. Representan el 18,3 % de las áreas bajo alguna categoría de protección.

- *Zonas protectoras*: Corresponden a bosques que salvaguardan una cuenca hidrográfica de importancia para alguna población próxima. En su mayoría son tierras de propiedad privada. En la actualidad encontramos hasta 29 zonas protectoras en Costa Rica.

b) *Áreas administradas por la Dirección General de Vida Silvestre*

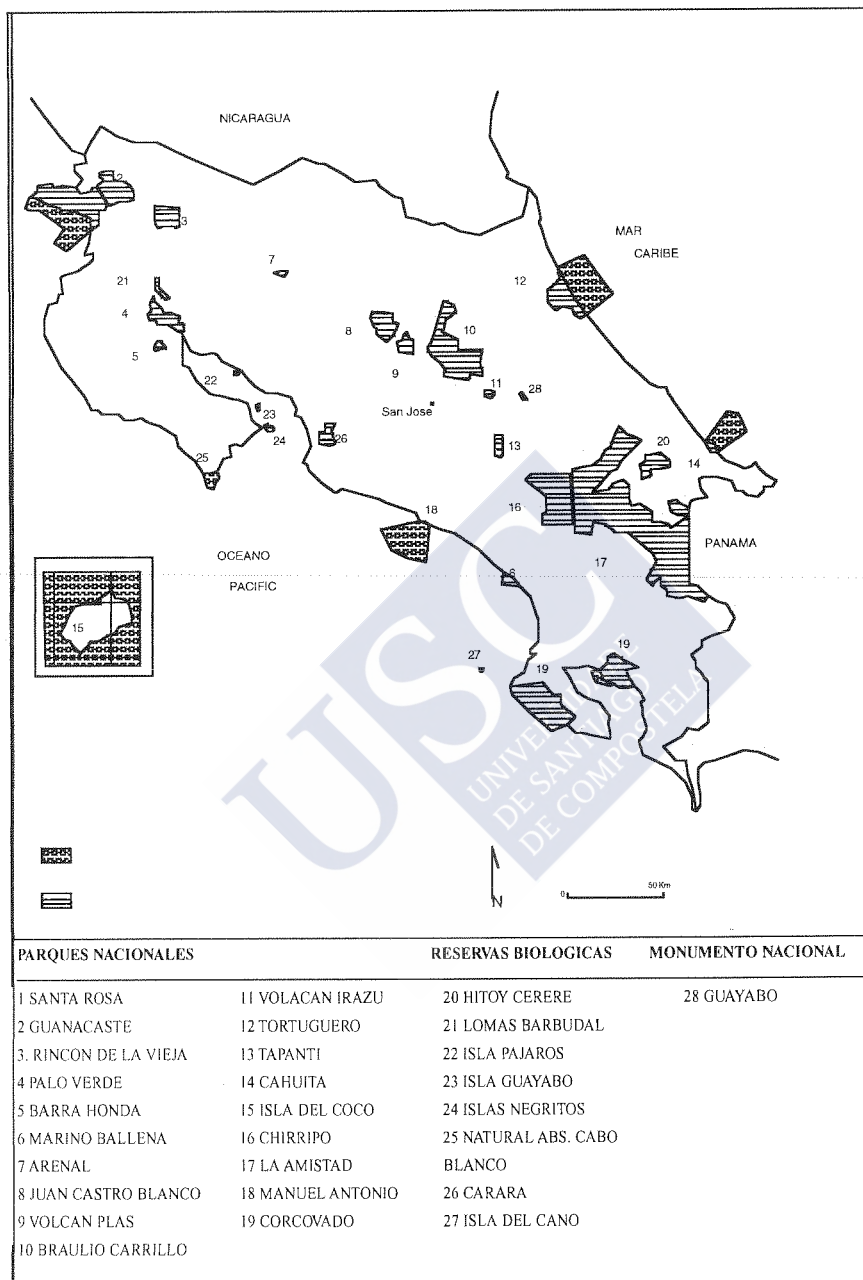
- *Refugios de vida silvestre*: En Costa Rica hay un total de nueve Refugios de Vida Silvestre donde se permite el uso de la flora y fauna pero siguiendo una planificación y organización. En su mayoría son tierras privadas.

c) *Áreas administradas por el Estado*

- *Reservas indígenas*: Son áreas destinadas por el Estado a grupos étnicos con la finalidad de proteger los recursos naturales y las culturas indígenas. En Costa Rica han sido reconocidas por ley unas 22 reservas indígenas que pertenecen a un total de 8 culturas y que están enclavadas en diferentes zonas del territorio nacional. La creación de las reservas indígenas ha permitido conservar la biodiversidad en más de 338.000 hectáreas y los rasgos culturales autóctonos de más de 25.000 indígenas.

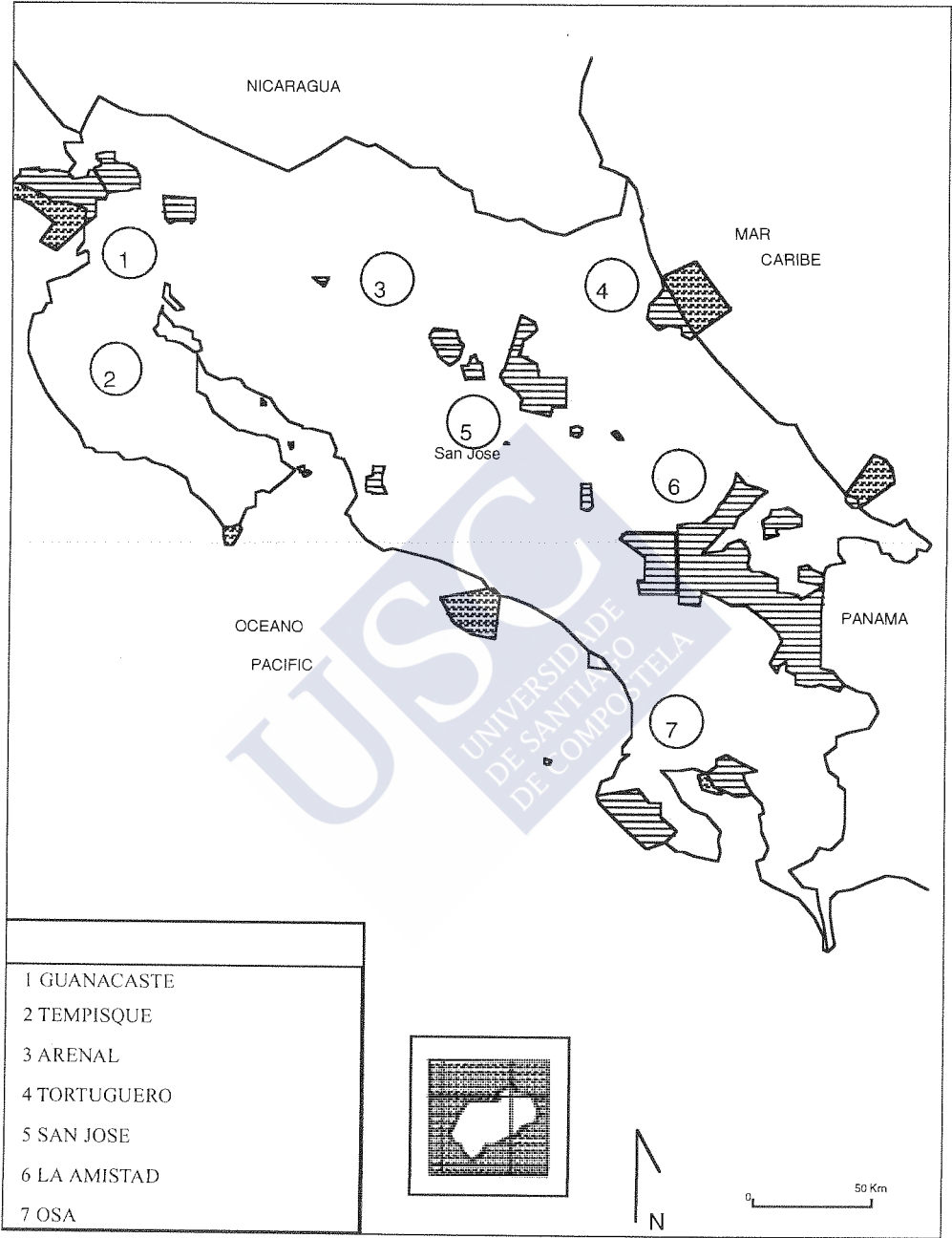
d) *Áreas administradas por organizaciones de carácter privado*

- *Áreas protegidas privadas*: Aparte del esfuerzo gubernamental para desarrollar un sistema nacional de áreas protegidas, en los últimos años la



Mapa 1: Áreas protegidas administradas por el Servicio deParques Nacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del SPN - MIRENEM



Mapa 2: Áreas de Conservación.

Fuente: Elaboración propia a partir del SPN - MIRENEM

iniciativa privada ha contribuido significativamente en esta labor. Varias organizaciones y numerosas personas se han preocupado por mantener áreas naturales con fines de conservación e investigación y últimamente, han añadido propósitos turísticos. Estas zonas constituyen un importante complemento a las áreas protegidas estatales ya que, en proporción a la extensión del área que administran, cuentan con mayores recursos económicos que el Estado. En un total de siete áreas privadas se protegen 26.138 hectáreas.

e) *Áreas administradas por el Servicio de Parques Nacionales*

Estas zonas disfrutan de una protección absoluta, aunque en algunos sectores se permite la investigación y el turismo controlado.

La propiedad de estas tierras se encuentra repartida entre el Estado, que tiene un 85% de la superficie total y los particulares, aunque su gestión recae en la administración pública. Las categorías de protección son las siguientes:

- *Parque Nacional*: Según lo establecido en el artículo 74 de la Ley Forestal n° 4465 de 1978, toman esta denominación las regiones establecidas para la protección y la conservación de las bellezas naturales, de la flora y la fauna de importancia nacional, a fin de que, al estar bajo vigilancia oficial, el público pueda disfrutar mejor de ellas. Estas áreas presentan uno o varios ecosistemas no transformados y poco modificados por la explotación y ocupación humana, donde las especies vegetales y animales, los emplazamientos geomorfológicos y los hábitats son de especial interés científico y recreativo o contienen un paisaje natural de gran belleza. La categoría de parque nacional implica que el área posee capacidad para ser utilizada de forma controlada, con finalidad recreativa, turística, educativa y científica, pero no se permite la utilización de recursos naturales con fines extractivos. La mayor extensión protegida en Costa Rica corresponde a esta categoría. Hay un total de 19 parques, creados en su mayor parte en la década de los años 70, con una extensión media de, aproximadamente, 34.428 ha, aunque algunos de ellos acaparan grandes superficies, como el Parque Nacional Santa Rosa con

115.117,50 hectáreas o el Parque Internacional de la Amistad, área protegida de mayor extensión en Costa Rica, con 193.929 ha.

- *Reserva biológica*: Formada por bosques y terrenos forestales donde el uso principal es la conservación, el estudio y la investigación. Son áreas inalteradas o casi inalteradas que contienen ecosistemas, especies de flora y fauna extremadamente vulnerables, donde los procesos biológicos han de seguir un curso espontáneo, con un mínimo de interferencia humana.

- *Monumento Nacional*: Corresponde a zonas que poseen un recurso cultural, ya sea histórico o arqueológico, de importancia nacional y/o internacional.

Además de estas categorías de protección de carácter nacional o reconocidas por el gobierno costarricense, también las hay internacionales como la Reserva de la Biosfera y el Lugar de Patrimonio Mundial.

- *Reserva de la Biosfera*: Pretenden conservar la diversidad e integridad de las comunidades bióticas dentro de sus ecosistemas naturales salvaguardando la diversidad genética de las especies, con la intención de permitir la continuidad de los procesos evolutivos.

- *Lugar de Patrimonio Mundial*: Establece la protección de localizaciones que por sus características naturales y culturales se consideran de importancia sobresaliente.

El Servicio de Parques Nacionales tiene bajo su responsabilidad administrativa 19 parques nacionales, 8 reservas biológicas y 1 monumento nacional que ocupan un total de 519.575,7 hectáreas terrestres y 317.165 marinas, lo que equivale al 10'1% del territorio nacional (ver mapa n°1).

En el año 1989, la Asamblea Legislativa de Costa Rica creó el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC). Este nuevo organismo tiene como objetivo facilitar la gestión de las áreas silvestres y la protección de la biodiversidad del país.

El SINAC tiene bajo su control las siguientes áreas de conservación (ver mapa n°2): Área de Conservación Árenal, Área de Conservación Guanacaste, Área de Conservación Tempisque, Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, Área de Conservación Osa, Área de Conservación Tortuguero y Área de Conservación Amistad.

Las áreas de conservación están constituidas por un conjunto de parques nacionales y reservas biológicas terrestres y marinas, agrupadas en función de su afinidad ecológica y proximidad geográfica. De este modo se permite realizar una gestión integral y una participación más activa de las comunidades que se encuentran dentro del área de influencia o de aquellos terrenos que, según Salazar (1991b), están localizados alrededor de las áreas núcleo pero que no se encuentran legalmente bajo ninguna categoría de protección. El área de influencia de las áreas de conservación incluye terrenos naturales de propiedad privada, terrenos municipales o de otras instituciones públicas.

3. EL TURISMO SOSTENIBLE COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA EN COSTA RICA.

Durante los años setenta y a principios de los ochenta, el turismo no era visto por el gobierno costarricense como un sector prioritario dentro de la política económica del país. Ha sido recientemente cuando las zonas bajo alguna categoría de protección se perciben como recursos naturales con un potencial turístico importante.

La explotación turística de forma masiva de las áreas protegidas en Costa Rica está teniendo efectos nocivos, en algunos casos graves, dado que éstas no fueron diseñadas para cubrir una demanda turística, sino como reservas con un único objetivo: la protección y la conservación de la naturaleza.

Las experiencias internacionales han demostrado que solamente puede conseguirse un ecoturismo sostenible a largo plazo y de alta calidad, cuando

se realiza una estricta selección de las áreas protegidas destinadas al desarrollo turístico y existe una gestión eficiente y un control adecuado del área protegida.

La oferta turística en áreas naturales se caracteriza y diferencia de otras ofertas turísticas en la necesidad que se tiene de adoptar un criterio de sostenibilidad y gestión equilibrada de los recursos naturales de uso turístico, del medio rural, de su ambiente, de su sociología e identidad.

3.1. Papel de la población local en la actividad ecoturística. Los proyectos locales.

Según las estadísticas, durante 1996 llegaron a Costa Rica 781.127 turistas que gastaron 654 millones de dólares, pero no sabemos con tanta precisión qué cambios se están produciendo en la estructura social y económica de las comunidades costarricenses, próximas a las rutas turísticas del país y a las áreas protegidas, como consecuencia de esta actividad.

El ecoturismo requiere la participación y la integración de la población que habita en las zonas de gran valor ecológico, materia prima de esta industria. Tanto los administradores de las áreas protegidas como las ONGs con fines conservacionistas reconocen la necesidad y la importancia de gestionar estas áreas de forma que se tenga en cuenta a las comunidades locales. Esta modalidad de turismo puede estimular la actividad económica y el desarrollo comunal en áreas rurales aisladas que se encuentran en la periferia de las áreas de protección. Esto será así siempre y cuando la comunidad y el área protegida mantengan buenas relaciones, ya que hay casos en los que las presiones y conflictos entre comunidades y administradores impiden cualquier iniciativa. Como ejemplo podemos tomar el caso de la Reserva Biológica de Carara, donde las comunidades viven la protección como una prohibición y como un obstáculo para sus actividades económicas tradicionales, favoreciendo esta situación de protección únicamente a agentes turísticos externos.

Si lo que se pretende es que la actividad turística, y en concreto el ecoturismo, sea una fuente de ingresos complementarios para las comunidades locales, se tendrá que involucrar a éstas en el desarrollo turístico. El papel de la población local no debe ser el de simples asalariados que trabajen en el sector turístico, sino que se les ha de implicar fomentando, mediante el financiamiento y la capacitación de organizaciones y cooperativas locales, la creación de microempresas autogestionadas que ofrezcan servicios turísticos.

El ecoturismo trabajado por microempresas es una alternativa viable y con ventajas competitivas para Costa Rica. Este tipo de negocios, próximos a los destinos turísticos naturales, suelen involucrar a todo el núcleo familiar, ofreciendo alojamiento en pequeños albergues o cabinas, comidas típicas locales en pequeños restaurantes, venta de artesanía, servicios de transporte terrestre y acuático, servicios de información y guías, etc. Por otra parte, esta actividad tendrá un mayor impacto positivo en las comunidades si los servicios ofrecidos son propiedad de la población local. Para conseguir este objetivo se han de garantizar una serie de facilidades: créditos adecuados, formación y asistencia por parte de los agentes comprometidos en el desarrollo del sector, etc.

A continuación intentaremos analizar los puntos fuertes que corroboran que la participación de las comunidades en la actividad ecoturística es viable y doblemente positiva, tanto para ellas como para la conservación de los recursos naturales del país.

En Costa Rica está prohibida la localización de infraestructura turística, ya sea de alojamiento o de otro tipo de servicio, en el interior de los parques. Esta situación supone una ventaja para las comunidades ya que las instalaciones obligatoriamente se han de construir en la periferia de las áreas protegidas. De esta manera la población local se beneficia de la nueva actividad turística, lo que suponen una compensación a las pérdidas derivadas de su inhabilitación para utilizar el parque y sus recursos.

La implicación de las comunidades es la mejor alternativa para desarrollar un turismo que respete el orden ecológico porque ofrece sus servicios sin necesidad de realizar grandes construcciones.

La participación de las comunidades locales, generalmente con negocios de propiedad familiar, garantiza que la industria turística permanezca en manos de costarricenses.

Al involucrar a miles de pequeños propietarios, el ecoturismo es un buen instrumento para aumentar y distribuir las divisas generadas por el turismo.

Las comunidades locales tienen la materia primera que es el factor principal para el desarrollo ecoturístico: grandes extensiones agrícolas y forestales de propiedad.

También cuentan con abundante mano de obra que podrá hacerse cargo de pequeñas empresas de servicios turísticos.

Estas comunidades tienen la necesidad y el interés de diversificar sus fuentes de ingresos.

En general, la población que habita dentro o en la periferia de las zonas de protección, es consciente de la necesidad de proteger y conservar los recursos naturales que son la base para un desarrollo sostenible.

Además de los aspectos positivos que hemos mencionado más arriba, las comunidades locales presentan una serie de puntos débiles, relacionados con la implantación de la actividad ecoturística, que ponen en peligro sus esfuerzos de desarrollo económico y social.

El ecoturismo en el que participan estas comunidades ha de ser a pequeña escala, sin grandes inversiones de dinero, dado que sus ingresos están en función de las fluctuaciones del consumo turístico internacional. Si cae la demanda de servicios ecoturísticos sus economías familiares se verán afectadas negativamente.

La falta de apoyo a las pequeñas empresas locales produce un impacto negativo sobre los intentos de desarrollo económico y social. Con mayor frecuencia de lo deseado, las políticas gubernamentales que se llevan a cabo son inadecuadas y fomentan grandes inversiones de capital extranjero que tienen como objetivo atraer un turismo de masas. Como ejemplo podemos tomar San José y la costa Pacífica, donde grandes empresas hoteleras se han asentado convirtiendo a los campesinos en simples trabajadores. Por el contrario, las comunidades locales no cuentan con el capital suficiente para promover, sin ayuda económica externa, proyectos ecoturísticos.

Debido al desarrollo turístico experimentado en el país durante los últimos años, se han generado rápidos cambios en la titularidad de la propiedad de la tierra. La actividad turística ha tenido como consecuencia el aumento del precio de la tierra, de modo que muchos propietarios costarricenses venden sus terrenos a inversores extranjeros para obtener dinero rápido y fácil. Los denominados complejos turísticos se han apropiado y monopolizan el uso de las mejores zonas turísticas. En Montezuma, península de Nicoya, los costarricenses poseen el 63% del número de concesiones pero estas sólo representan el 30,3% de la superficie total, mientras que los norteamericanos son propietarios del 50,3% de la superficie (Morera y otros, 1995).

Las pocas comunidades de Costa Rica que han llevado a cabo algún proyecto ecoturístico con cierto resultado positivo y que han abierto opciones al desarrollo comunal reúnen las siguientes características:

- Son comunidades próximas a un área protegida.
- Mantienen su principal actividad económica, ganadería o agricultura, compaginándola con el turismo.
- Se han agrupado en cooperativas o cuentan con un cierto nivel de organización, lo que les permite tener más fuerza y así obtener ayudas de financiación y capacitación por parte de instituciones estatales, internacionales u ONGs.

- Son propietarias de los medios de producción turísticos.
- Ofrecen al turismo nacional e internacional servicios básicos de alojamiento, venta de artesanía o de productos locales, servicio de información y de guía dentro del área protegida, etc.
- Desarrollan proyectos respetuosos con el medio ambiente y que no requieren grandes inversiones.

En muchos casos, estas microempresas ofrecen servicios donde la mujer juega un papel importante.

Para desarrollar una actividad turística sustentable es necesario evaluar el papel que desempeñan las comunidades locales dentro de la actividad turística: beneficios que les aporta, impactos positivos y negativos derivados de la actividad, etc.

Un ejemplo de cooperativa local dedicada al ecoturismo es la que se desarrolló en el Barrio Cubillo y Santa Ana del municipio de Barra Honda, en la provincia de Guanacaste (mapa n° 3)

Cuando se constituyó el parque (1974) los ecosistemas naturales del Cerro Barra Honda y sus alrededores ya habían sido transformados. Las familias vecinas al lugar se dedicaban a la ganadería y a la agricultura de subsistencia, mientras que los hombres trabajaban como peones asalariados en las grandes haciendas ganaderas. Igual que la mayoría de áreas protegidas, el Parque Nacional de Cerro Barra Honda se creó sin consultar a las comunidades locales. Con su instauración, estas comunidades vieron interrumpida su actividad económica tradicional, ya que las haciendas ganaderas fueron obligadas a desaparecer y se prohibió la explotación de los recursos del parque como, por ejemplo la caza, una actividad practicada desde siempre por la población. Frente a esta situación, las comunidades perciben la creación del parque como una lesión a sus intereses: muchas de las ocupaciones propias de su modo de vida pasan a ser ilegales. Como resultado final se genera un marco de conflictos entre parque-naturaleza, parque-comunidad y comunidad-naturaleza.

El parque sin el apoyo de las comunidades perdía posibilidades valiosas de llegar a su objetivo, que era la protección del medio ambiente, y la comunidad sin el parque empezaba a verse afectada por las consecuencias de la masiva deforestación practicada durante décadas.

El 1987 algunos líderes de la comunidad consiguieron reunir a 58 vecinos para discutir soluciones ante el problema de la falta de agua, los incendios, etc. y plantear la participación de la comunidad en algunos servicios a los turistas. Después de este primer encuentro seis familias decidieron construir el primer rancho para vender comida y dar servicio de guía a las visitas de las cuevas, principal atractivo del parque. A partir de ese momento se establece una nueva relación entre naturaleza y comunidad, donde el turismo jugará un papel importante como elemento conciliador.

El año 1988 el Servicio de Parques Nacionales tomó la decisión de suspender los servicios turísticos que ofrecía (zona de acampada y guías), dando la oportunidad de ocupar su lugar a un grupo de familias. Ese mismo año se constituyó la Asociación Pro-Desarrollo de Barrio Cubillo (participaban 12 personas de la comunidad). El grupo había dado ya su primer paso: constituir una asociación legal. Se firmó un convenio con el parque que incluía el compromiso de colaborar con las tareas de mantenimiento de senderos, de las cuevas y de ayudar a la prevención de incendios forestales.

Cinco años después la organización ha crecido hasta 30 personas (14 mujeres y 16 hombres), demostrando así la capacidad de autogestión de las comunidades locales cuando son apoyadas con inversiones y capacitación. A la larga, se ha conseguido crear un espacio favorable para el crecimiento y la cooperación entre la comunidad y el parque, integrando los servicios turísticos como una opción productiva y a la vez, originando una nueva forma de participación comunal a través de asociaciones.

Hoy en día, la única ruta de acceso turístico al parque atraviesa la finca comunitaria, de 20 hectáreas, denominada Las Delicias. Fue allí donde estas familias iniciaron en el año 1987 las primeras actividades del proyecto de

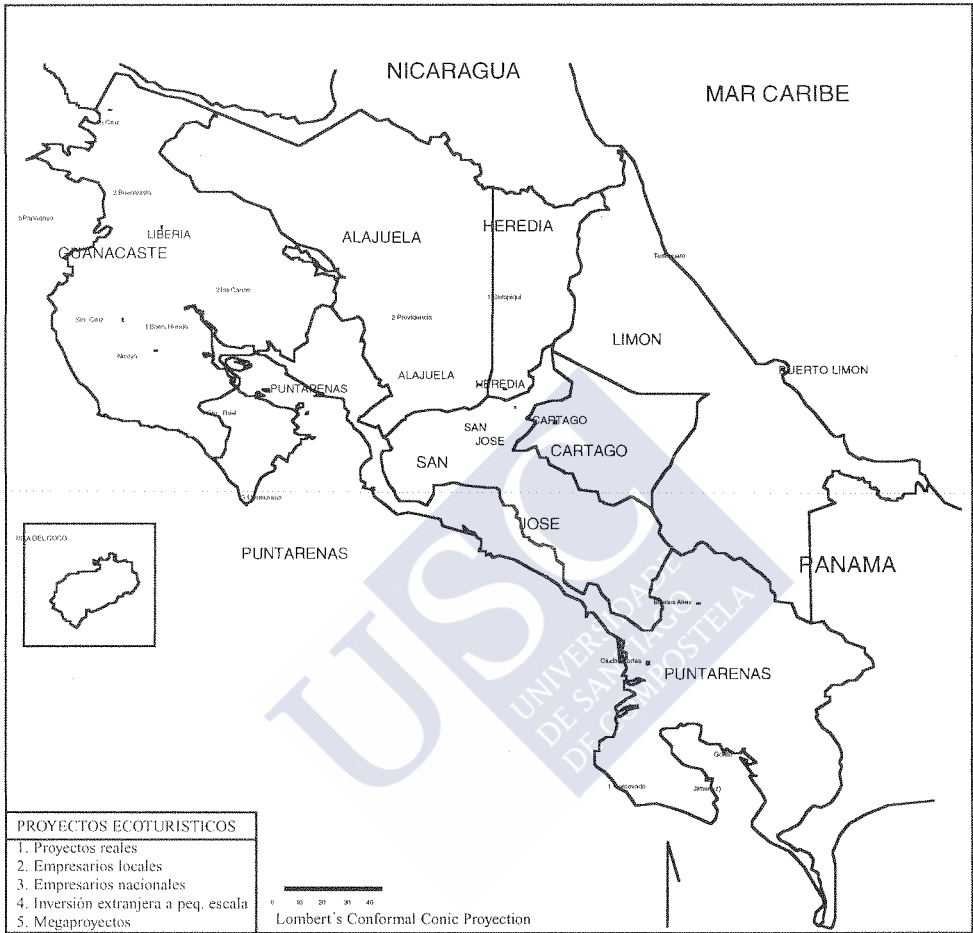
desarrollo ecoturístico. Los turistas que quieran visitar el Parque Nacional Barra Honda se encontrarán con unos servicios que por regla general no existen en otros parques, como son: un restaurante de comidas típicas del país y de la región, tres cabinas para alojarse con una capacidad máxima para 18 personas, 16 áreas para acampar dentro de un bosque seco, un zoológico, una pequeña tienda de artesanía, una área de estacionamiento y guías locales para los recorridos dentro del parque. Además, la propia asociación ofrece la entrada al parque con la autorización del Servicio de Parques Nacionales.

3.2. Inversión extranjera: grandes proyectos turísticos.

El desarrollo del turismo ha generado una serie de rutas y destinos que se han definido de acuerdo a la demanda y a sus motivaciones: observación de la flora, fauna, itinerarios a través de ecosistemas inalterados, etc. De esta forma se asiste en Costa Rica a una concentración espacial de las rutas turísticas que tienden a localizarse dentro de las principales áreas de conservación de la naturaleza, en la periferia de los parques nacionales. Las áreas protegidas costarricenses no son únicamente lugar de destino de un gran número de visitantes, sino que además, actúan como polo de atracción para el asentamiento de grandes proyectos turísticos.

Actualmente, las políticas y planes de inversión de Costa Rica en materia de turismo impulsan proyectos a gran escala, con gran capacidad de alojamiento, que son antagónicos con la filosofía del ecoturismo y que podrían perjudicar los atractivos naturales de los cuales éste depende. Este problema se agrava si tenemos en cuenta que los megaproyectos turísticos en países en vías de desarrollo siempre tienen consecuencias ecológicas desastrosas, dado que dichos estados no tienen medios humanos ni legales para controlarlos.

El turismo que se impulsa es generalmente el denominado masivo; basado en grandes empresas, principalmente extranjeras, que realizan una fuerte inversión y que brindan paquetes con un gran abanico de servicios.



Mapa 3: Localización de los diferentes proyectos ecoturísticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de “*International Travel Map of Costa Rica*”

Este tipo de industria, debido a la instalación de grandes infraestructuras, a la presión del turismo en masa sobre el medio, etc., implica transformaciones importantes en el ambiente físico, social y cultural de las comunidades locales (Ver localización de los grandes proyectos en el mapa nº3).

En el caso de Costa Rica, los terrenos donde se desarrollan estos proyectos son de propiedad pública, muchos de ellos expropiados a priori, concediendo el estado su explotación por un período largo de tiempo. El organismo competente en materia de turismo, el Instituto Costarricense de Turismo, establece unas restricciones para minimizar el impacto sobre el medio, directrices que han de cumplir todos los inversionistas. Pero estas restricciones siempre tienen puntos oscuros y muchos de los proyectos presentan ciertas irregularidades.

El país, a la hora de apoyar un proyecto, habría de distinguir entre aquellos inversionistas que siguen las corrientes modernas de conservación y de respeto cultural, y aquellos otros, que lo único que persiguen es el negocio transnacional, que masifican las áreas, desvalorizan los recursos y avasallan a las comunidades rurales. Entre estos últimos no faltan los que, habiendo dominado la técnica de modelos de desarrollo masivo -caída en desuso- en el mercado internacional, pretenden darle un nuevo aspecto añadiéndole el prefijo “eco”.

Si se analiza el papel de la inversión extranjera en los países subdesarrollados, el caso de Costa Rica es un ejemplo claro, veremos la gran disparidad existente entre el poder negociador de las compañías y el del Estado. El gobierno proporciona ciertos servicios de apoyo a las compañías: protección, infraestructura, permisos, servicios, etc. En cambio, los ingresos en las arcas públicas por concepto de patentes y derechos de ocupación provenientes de estas empresas son escasos.

Es innegable que la inversión extranjera sin restricciones comporta serios efectos negativos sobre los recursos naturales, materia prima sobre la que se basa la actividad ecoturística, de modo que, atendiendo al objetivo de un desarrollo sostenible, los megaproyectos suponen un precio a pagar demasiado elevado. Por otra parte, una adecuada regulación y política fiscal junto con un seguimiento de su cumplimiento, podrían hacer disminuir estos altos precios, obteniendo así una combinación satisfactoria: desarrollo económico más conservación.

5. CONCLUSIONES.

La riqueza y diversidad de los recursos naturales que se encuentran bajo alguna categoría de protección, han convertido a Costa Rica en uno de los principales destinos ecoturísticos del mundo.

Analizando el desarrollo del turismo en Costa Rica podemos comprobar que se han cometido graves errores, resultado, sobre todo, de la falta de planificación entre la industria turística y las autoridades conservacionistas. El problema más grave ha sido promover el turismo en áreas diseñadas tan sólo para la conservación y que no contaban con una adecuada infraestructura que cubriera la demanda turística. Como consecuencia de la afluencia masiva de visitantes, de la falta de equipamiento y de los recursos necesarios para llevar a cabo una protección adecuada, muchas de las áreas protegidas -las próximas a la capital, y por lo tanto de más fácil acceso y las que son más promocionadas por los *tour operators*- han sufrido y están sufriendo fuertes impactos nocivos.

En los últimos años el Estado ha llevado a cabo una serie de acciones para planificar y solucionar los problemas de impacto en destinos ya saturados, y conseguir que el turismo y las áreas protegidas se complementen.

El Sistema Nacional de áreas de Conservación (SINAC) ha realizado algunas actuaciones con el objetivo de integrar a las comunidades en la gestión de las áreas protegidas, pero éstas resultan ser acciones aisladas y no producen los efectos esperados.

Otro de los aspectos que se ha de solucionar con urgencia es la falta de legislación que regule la industria ecoturística. Cuando se creó el Instituto Costarricense de Turismo no se contempló el ecoturismo como una actividad, lo que ha derivado en un vacío legal que imposibilita ejercer un control adecuado sobre la misma.

Con esta nueva actividad turística han surgido proyectos a escala local que se ajustan a la filosofía conservacionista y económica del ecoturismo, aunque también hemos de decir que muchos de estos proyectos, de resulta-

dos positivos, se enfrentan a problemas como la falta de capital, capacitación específica y escaso apoyo estatal. Paralelamente han proliferado megaproyectos, que se han apropiado de las mejores zonas turísticas y monopolizan su uso con el objetivo de hacer negocio transnacional, masificando las áreas y dejando en un segundo plano a las comunidades rurales. Como ya hemos dicho, no son más que compañías que atraen al turismo de masas tradicional, pero que para darle un aspecto más actual le añaden el prefijo eco.

Por otra parte, si lo que se pretende es que el ecoturismo sea una importante fuente de ingresos alternativos se ha de involucrar a las comunidades locales en el desarrollo turístico, no tan sólo con el aumento de lugares de trabajo, sino fomentando y apoyando la creación de microempresas de servicios turísticos autogestionadas y de propiedad de los miembros de la población local.

Costa Rica se aventuró a poner en marcha una nueva actividad turística sin una línea clara de actuación y sin tener en cuenta los peligros que ello comportaba. En la actualidad esta actividad está en fase de desarrollo y el Estado aún está a tiempo de tomar las medidas necesarias para solucionar y corregir las consecuencias de las presiones efectuadas sobre las áreas protegidas. Además, se han de establecer los límites estrictos y precisos y se ha de ejercer un mayor control sobre los grandes proyectos turísticos que proliferan en la costa. También es ahora el momento de potenciar a las pequeñas empresas locales que, con no tantas ventajas, intentan hacerse un lugar dentro de la actividad turística. El desarrollo económico sostenible realizado a partir de la actividad ecoturística debería de ser un trabajo conjunto de las autoridades, los administradores de los parques, la iniciativa privada y las comunidades locales.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (1997): *Seminario sobre el Ecoturismo y la Biodiversidad conjuntamente por la UQAM (Canada) y la UNA (Costa Rica) del 7 al 18 de julio*, participación de la OMT, Quebec, Canada.

AAVV (1997): *Seminario sobre Turismo Sustentable. Un enfoque práctico*, San José, Costa Rica.

CALDERON, P. (1995): *Hablemos de Desarrollo Sostenible*, Consejo de la Tierra, Deisa Internacional S.A., San José,

CATER, E.; LOWMAN, G. (1994): *Ecotourism. A Sustainable Option?*, Royal Geographical Society, John Wiley & Sons, England, 218 pp.

CNUMAD (1993): *Declaración de Río, Declaración de los Principios Relativos a los Bosques, Convenio sobre el Cambio Climático, Convenio sobre la Diversidad Biológica*,. Generalitat de Catalunya, Departamento de Medio Ambiente, Naciones Unidas, Barcelona, 80 pp.

MIRANDA, R. J. F. (1995): *El impacto socioeconómico del turismo en Montezuma, Cobano, Puntarenas*, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, San José, Costa Rica, 30 pp.

MORERA, C. M. y otros (1995): “Efectos del turismo en áreas protegidas: propuesta metodológica para su análisis a partir de la caracterización de los visitantes”, *Seminario Taller: Turismo Sustentable. Principios y aplicaciones*, Convenio Costa Rica-Países Bajos para el Desarrollo Sostenible, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), San José, Costa Rica

ROJAS, G. C. (1993): *Monteverde: estudio inicial de los nexos entre la reserva, el turismo y la comunidad local*, Centro RARE para la Conservación Tropical y Centro Científico Tropical, San José, 17pp.

SALAZAR, C. R. (1991): *Legislación y Ecología en Costa Rica*, Serie Jurídica, Editorial Libro Libre, San José, 205 pp.

SPN (1993): *Parques Nacionales de Costa Rica*, Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, Departamento de Planificación y Servicios Técnicos, Sección de Turismo, San José, Costa Rica, 129 pp.

TAMAMES, R. (1995): *Ecología y Desarrollo Sostenible: La polémica sobre los límites del crecimiento*, Alianza Editorial, Madrid.

VARGAS, M. E. (1995): "Las comunidades costarricenses bajo la ola turística", *Ambien-tico*, Heredia, Costa Rica, n° 33-34, pp. 4-11.

WOLFGANG, H. (1994): *Sustentabilidad: Un nuevo estilo de desarrollo para Centroamérica?*, FUNA, Heredia, Costa Rica, pp.4-20.



IDENTIFICACIÓN DE ELEMENTOS QUE PUEDAN SERVIR A UN PLAN DE DESARROLLO LOCAL EN UNA COMUNIDAD RURAL DE LOS ANDES VENEZOLANOS.

Tadeo Salcedo M.

Universidad de Los Andes

En todo el siglo XX el estado venezolano no ha tenido política agrícola ni de desarrollo rural sostenida, con la excepción del período dictatorial 1948-58 (Castillo, 1988). Y en este momento, bajo el fuego neoliberal, las iniciativas institucionales están dirigidas de manera sectorial a promover la producción para la exportación, sin considerar la base social de la misma. El éxodo del campo hacia la ciudad ha significado que el país cuente con 5 % de la población en la actividad agrícola (WBA 1991), dando la falsa imagen de una economía consolidada.

Entendemos el desarrollo como el progreso que logra una sociedad según las metas que se haya propuesto (Straussfogel, 1997). De esta manera, existen desde mediados de la década de los ochenta iniciativas locales en las que se manifiestan estrategias en función de definir el uso de sus recursos productivos y modos de vida de las comunidades.

Rodríguez González (1998) después de revisar la diversidad conceptual alrededor de la escala local del desarrollo señala que el desarrollo local “surge de la iniciativa de la sociedad civil, vinculada a un territorio y a una historia concreta..”. Si bien, la sociedad civil en Venezuela tiene una acción

individualista y para el ejemplo que trataremos aquí, no podemos hablar de “cambio global”, “proceso de organización del futuro” o “industrialización local”, intentaremos demostrar con un ejemplo concreto que esta comunidad tiene una aproximación a su realidad a través de lo que Some y McSweeney (1997) denominan paisaje/interacción de estrategias de vida.

EL CASO DE LA LAGUNITA -LA PUERTA, EN LA CUENCA DEL RIO MOMBOY, TRUJILLO.

Desde 1980 hemos registrado algunos de los acontecimientos más importantes ocurridos en la cuenca del río Momboy, Trujillo, Venezuela, evaluando la agricultura como estrategia de vida principal de desarrollo local de las comunidades asentadas en esta microrregión (fig. 1).

El Momboy es una cuenca pequeña con un área de 147 km² que alimenta un cauce de 24 km de largo. Aunque pequeña, esta cuenca tiene un fuerte gradiente altitudinal (300-3600 msnm), que le confiere una variación ecológica y agrícola (fig. 2).

En esta cuenca hemos seleccionado un área para la intervención (ver Fig. 3) a través de un proyecto de investigación participativa, cuyo objetivo general es promover la agregación de los elementos aislados en un plan comunitario para generar un plan de desarrollo local. Este enfoque coincide con lo que Rodríguez González (1998) señala en el artículo ya citado.

En la región andina las hortalizas de clima templado encontraron condiciones ecológicas apropiadas. Fueron introducidas como cultivo comercial desde 1950 por inmigrantes europeos. Los sistemas de producción hortícola andinos han adquirido gran solidez, sobreponiéndose a condiciones económicas y políticas adversas.

Progresivamente fueron reemplazando al cultivo de la caña de azúcar, rubro que ocupó hasta mediados de los años sesenta todo el estrecho valle del Momboy.

Tadeo Salcedo M.

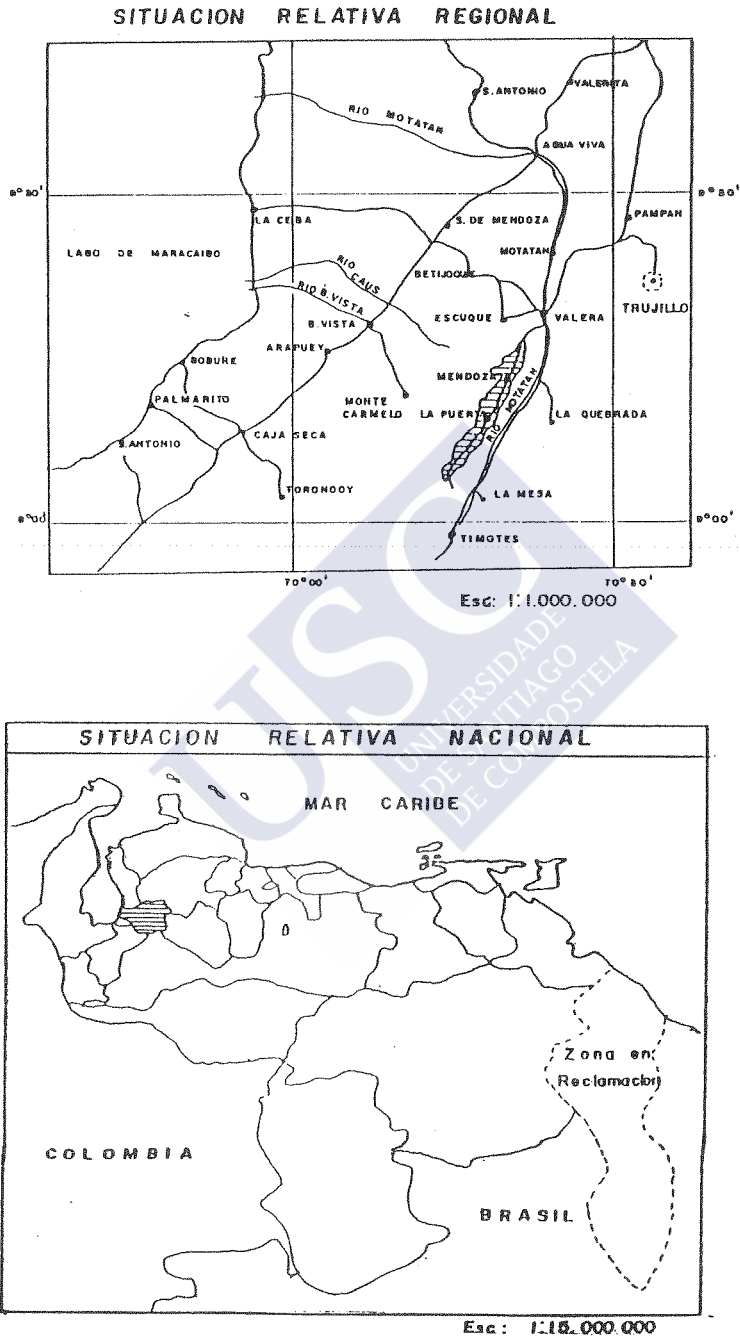


Fig. 1 Ubicación nacional y regional de la Cuenca del Río Momboy, Trujillo y Venezuela.

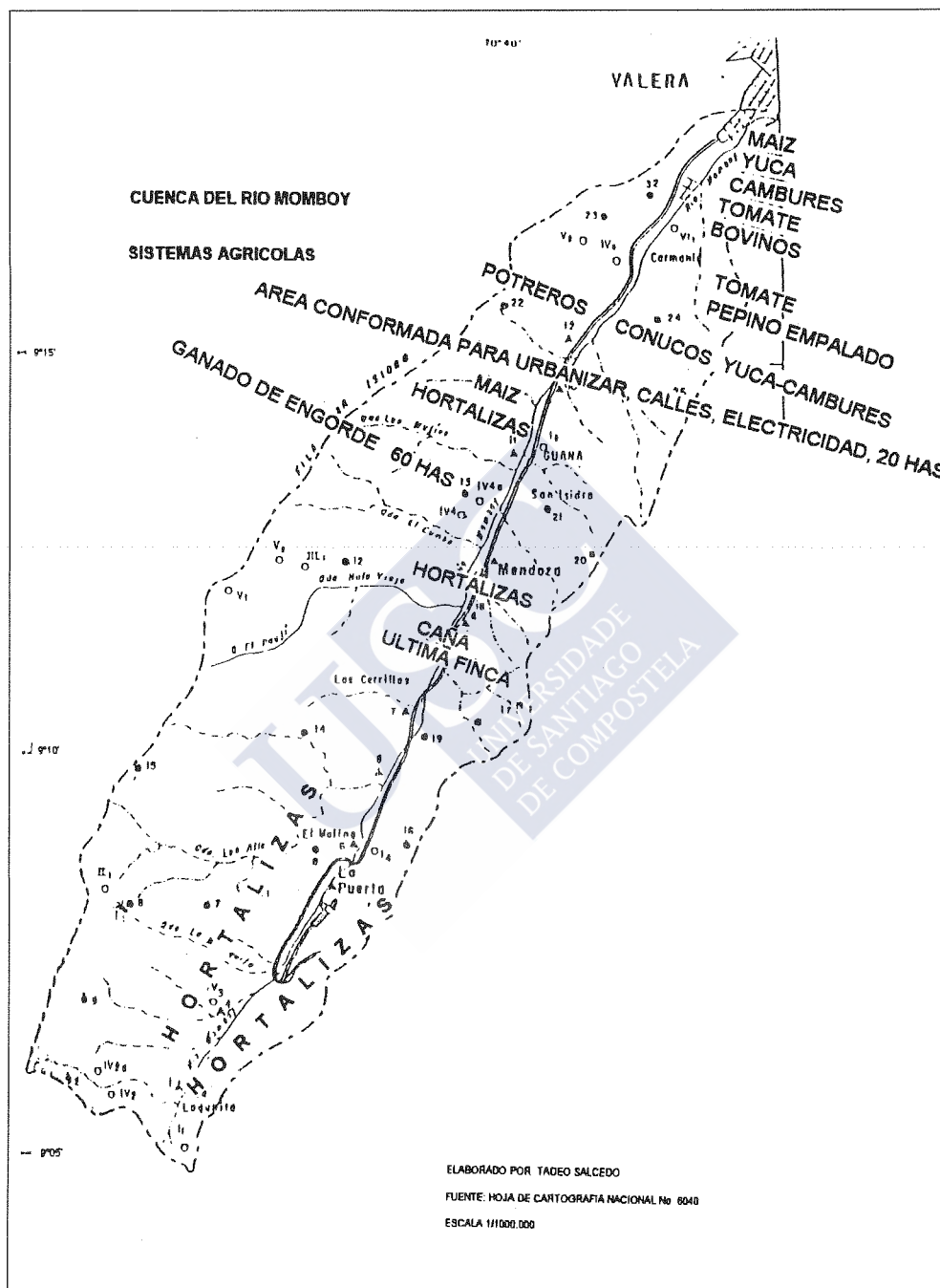


Fig. 2 Diversidad de cultivos y de uso de la tierra en la cuenca del Río Momboy.

El sistema de producción de hortalizas se caracteriza por:

1. Diversidad de especies: alrededor 15 se producen durante todo el año.
2. Labores manuales y bueyes, en menor grado tractor.
3. Semillas importadas, a excepción de papa, calabacín y espinaca.
4. No hay épocas o fechas de siembra definidas.
5. Gran uso de abono orgánico.
6. Alto uso de plaguicidas.
7. No hay malezas nocivas.
8. Riego, aunque ha mejorado desde 1980, sigue aplicando agua en exceso.
9. Administración por medianería.
10. Problemas según los agricultores:
 - a. mercado
 - b. falta de financiamiento
 - c. falta de organización
 - d. disponibilidad y calidad de las semillas
 - e. precios de plaguicidas y abono orgánico.

Este sistema es el resultado de una dinámica socioeconómica y cultural local. La cuenca del río Momboy, ubicada en la región andina de Venezuela, tiene características que la diferencian dándole un carácter propio de microrregión. El Estado ha intervenido en obras como el desarrollo de la infraestructura de riego, pero esta acción responde a la solicitud de los agricultores, pues ya se había iniciado el cultivo de hortalizas. En lo que se refiere a la asistencia técnica el Estado no ha sido consecuente ni coherente.

El sistema de medianería, mediante el cual se realiza la producción, ha servido como mecanismo difusor de las innovaciones que se van generando. Los medianeros, establecen un contrato con los propietarios de la tierra en el que estos últimos cubren todos los costos menos la mano de obra, renglón que cubre el medianero y a través del cual se entrenan los obreros que cumplen el papel de difundir el aprendizaje. Los obreros van de un predio a otro o se constituyen en medianeros en la medida que demuestren conocimiento del manejo de los cultivos. La mejora en los rendimientos se debe a la incorporación de medianeros e hijos de propietarios con formación técnica agrícola.

La tradición agrícola se ha visto confrontada por el urbanismo y el turismo. Lo que en un principio se presentó como conflicto viene dejando, hasta el momento, un saldo positivo para la agricultura, ya que se han mejorado la vialidad, teléfonos y servicios sanitarios. La compra de porciones de sus predios a los agricultores para la construcción de viviendas, a ser usadas como residencias secundarias por gente de ciudades vecinas, ha significado un inyección de capital en beneficio de la agricultura.

ESTRATEGIA AGRÍCOLA FRENTE A LA INFLACIÓN Y EL ALZA DE COSTOS DE PRODUCCIÓN.

Del conjunto de hortalizas de hoja y raíz que cultivan los productores de La Lagunita-La Puerta, la papa (*Solanum tuberosum* L.) constituye uno de los rubros de mayor importancia económica y cultural. Tiene la ventaja de que puede ser almacenada durante cierto tiempo a la temperatura ambiente de este sector, mantiene buenos precios en el mercado y es prácticamente la única hortaliza consumida en los hogares de los productores. A continuación se muestran los costos de producción para 1980 y 1997.

1980				1997		
Insumo	Costo			Costo		
	Bs.	\$	%	Bs.	\$	%
Laboreo	400	93	4,45	50.000	338	2,42
Semilla	4.400	1.023	48,83	400.000	2.702	19,83
Fertilizante	1.040	242	11,54	197.200	1.333	9,56
Abono Org.	510	118	5,66	450.000	3.040	21,80
Plaguicidas	451	105	5,00	747.300	5.049	36,21
Mano Obra	1.250	291	13,87	129.600	876	6,27
Sacos	960	223	10,65	89.600	606	5,32
TOTAL	9.011	2.095		2.063.700	13.943	

Rendimientos Kgs./Ha. 24.000 Kgs/Ha. en 1980; 28.000 Kgs. /Ha. en 1997

Tabla 1. Costo de producción de papa (*Solanum tuberosum* L.) durante 1980 y 1997 respectivamente Tasa de intercambio bolivar (Bs.) / dólar: 4,30 Bs. por dólar en 1980 y 148 Bs. por dólar en 1997.

La estructura de costos ubicados los insumos de mayor a menor costo varía de la siguiente manera:

1980	1997
Semilla	Plaguicidas
Mano de Obra	Abono Orgánico
Fertilizantes	Semilla
Abono Orgánico	Fertilizantes
Plaguicidas	Mano de Obra
Laboreo	Sacos
Sacos	Laboreo

El proceso inflacionario, que se desató a partir de 1983, al perder el bolívar valor frente al dólar, más una fuerte especulación, elevó los costos de los insumos importados, entre ellos la semilla. Los agricultores retomaron la práctica de producir la semilla, que ya era en 1980 el insumo de mayor costo. La semilla constituye para 1997 el 19,58 % de los costos de producción (2,51 veces menos que en 1980) y ha bajado del primer escalón al tercero en la estructura de costos. Por otro lado, significa un aporte a la economía local, ya que la producción de semilla genera ganancias adicionales a quienes la producen, así como a quienes se ocupan del almacenamiento.

CONCLUSIÓN.

Este proceso de cambio ha ocurrido, aún cuando los agricultores no cuentan con organizaciones formales para la producción o de cualquier otra índole. El sistema de medianería y la movilidad de obreros y medianeros actúa como mecanismo difusor de las innovaciones en la comunidad.

Es posible utilizar estos ejemplos para incidir sobre otros aspectos que puedan impulsar el desarrollo local. En este caso, buscar alternativas de control de plagas y enfermedades (los plaguicidas constituyen el mayor costo económico y ambiental) y de abonamiento orgánico, trabajando de manera individual con los agricultores que se muestren interesados en la materia. Como mencionamos antes, estas actividades constituyen tareas dentro de un proyecto de investigación participativa a iniciarse en julio de 1999 y sobre las que ya se han realizado dos ensayos.

BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO, O. (1988). *Política Agrícola en Venezuela durante el período 1948-1958*. UCV, Caracas, Venezuela.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1998). La Escala Local del Desarrollo. Definición y Aspectos Teóricos. *Revista de Desenvolvimento Económico*, Ano I, No 1, pp. 1-15, Salvador-Ba, Brasil.

SOME Y.; MC SWEENEY K. (1997). Evaluando la sostenibilidad en Burkina Faso. *Boletín de ILEIA, Hacia una Agricultura Ecológica*, pp. 12-13, CCTA, Perú.

STRAUSSFOGEL, D. (1997). Defining Development as Hymane and Sustainable. *Annals of the Assoc. Of Amer. Geographers*, Vol. 87, No. 2, pp. 286-304.

WBA. (1997). World Bank Atlas. Indicadores económicos y de población, 1997.

[Http:// ww. Worlbank.org/children/nino/estad/eco.htm](http://www.Worlbank.org/children/nino/estad/eco.htm)



A EXPERIÊNCIA DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL COM A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Francisco Raimundo Evangelista

Banco do Nordeste de Brasil

1. O NORDESTE DO BRASIL.

A região Nordeste do Brasil possui 1,56 milhões de km² (três vezes maior que a Espanha), representando 18% do Brasil e uma população de 44,7 milhões de pessoas (28,5% da população brasileira em 1996). É composta por nove estados e abriga, em seu interior, uma vasta extensão semi-árida (aproximadamente 40% do seu território), freqüentemente submetida a secas. Essa porção semi-árida, não obstante ser o Nordeste a mais diversificada região brasileira do ponto de vista ambiental, configura-se no seu traço mais marcante.

Tendo sido o lugar por onde se iniciou a colonização do Brasil, o Nordeste foi o centro econômico do país nos seus primeiros três séculos de existência, principalmente devido à produção de açúcar. Posteriormente, tanto as principais atividades agropecuárias (com destaque para o café) quanto a sua indústria contribuíram para fazer das regiões Sudeste e Sul o centro dinâmico do país.

Na segunda metade do século XIX, em virtude do considerável povoamento do interior nordestino, as conseqüências da ocorrência das secas, tornaram o Nordeste um problema governamental. Desde então, têm sido inú-

meras as tentativas de diminuir as vulnerabilidades da região e de aproximar os seus indicadores de desenvolvimento daqueles das regiões mais desenvolvidas do país.

Conquanto muitos desses indicadores tenham variado satisfatoriamente, desde que se passou a atacar o subdesenvolvimento regional, seus valores absolutos ainda são inaceitáveis, exigindo das autoridades e dos cidadãos uma preocupação constante com a sua melhoria (Tabela 1).

Tabela 1 – Comparação de alguns indicadores de desenvolvimento do Nordeste e do Brasil

Indicadores	Nordeste	Brasil	% Ne/Br	Ano
Produto Interno Bruto	R\$ 117,5 milhões	R\$ 752,4 milhões	15,6	1996
PIB per capita	R\$ 2.578	R\$ 4.764	54,1	1996
% População rural	39,3	24,4	46,7	1991
% População ocupada na agricultura	42,6	26,1	-	1995
% Analfabetos (7-14 anos)	30,5	15,6	-	1994
% de domicílios com instalação elétrica	72,3	89,9	-	1991
% de domicílios com abastecimento d'água	52,7	70,7	-	1991
% de domicílios com inst. Sanitária	8,9	35,3	-	1991

Fonte: Sudene, 1997.

2. O BANCO DO NORDESTE.

O Banco do Nordeste do Brasil S. A. é uma instituição financeira pública de caráter regional. A sua caracterização como instituição pública se deve ao fato de o governo ser o seu maior acionista, posto que, juridicamente, o Banco integra o rol das instituições de direito privado.

De acordo com o Balanço Social do primeiro semestre de 1998, os seus ativos representavam R\$ 10,6 bilhões (aproximadamente US\$ 5,3 bilhões) e suas aplicações alcançavam R\$ 9,4 bilhões (US\$ 4,7 bilhões), quase que totalmente (89%) dirigidas ao crédito especializado (financiamentos de médio e longo prazos para a agropecuária, indústria e infra-estrutura). Com apenas 174 agências restritas à região Nordeste (possui apenas quatro agências que atuam fora da Região), o Banco do Nordeste é o segundo maior financiador da atividade rural do Brasil.

Todo esse direcionamento para o crédito especializado decorre da sua missão de “impulsionar, como instituição financeira, o desenvolvimento sustentável do Nordeste do Brasil, através do suprimento de recursos financeiros e de suporte à capacitação técnica a empreendimentos da Região”.

A criação do Banco, em 1952, se deu num contexto de mudança do diagnóstico sobre as causas do atraso da região Nordeste do Brasil em relação às regiões Sul e Sudeste. Por muito tempo, acreditou-se que as secas periódicas levavam a essa situação de atraso; na década de cinquenta concluiu-se que o verdadeiro problema era o subdesenvolvimento regional, cujas mazelas eram intensificadas pelas secas.

Assim, a Lei Federal nº 1.649, de 19.07.52, concedeu ao Banco do Nordeste características singulares para apoiar a realização de investimentos privados e públicos, desde a concessão de créditos até à captação de recursos de risco para as empresas. A lei determinou ainda que, na estrutura organizacional do Banco, existisse um Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE, com a incumbência de gerar conheci-

mento sobre a economia regional, de modo a garantir o correto direcionamento dos esforços em prol do desenvolvimento.

3. A HISTÓRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO BANCO DO NORDESTE.

A existência de um escritório de estudos econômicos, na estrutura do Banco do Nordeste, constituía-se num elemento de distinção da empresa com relação aos demais bancos, reforçando a sua identidade de banco de desenvolvimento. Entretanto, na década de cinquenta, sequer existiam cursos de graduação em economia na região Nordeste. A cooperação internacional foi um dos instrumentos encontrados para o provimento da equipe especializada do Banco e para a preparação dos seus quadros próprios.

No primeiro momento, recorreu-se à experiência norte-americana do Bureau of Reclamation. Um dos técnicos mais conhecidos desse período, pioneiro nos estudos regionais produzidos pelo Banco, é o Dr. Stefan Robock, que trabalhou no ETENE por vários anos. O treinamento da equipe de técnicos contou ainda com a colaboração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cujo ideário, materializado na pessoa de Celso Furtado, orientava também a atuação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, criada em 1956.

Após consolidar-se enquanto instituição, o Banco do Nordeste passou a se preocupar não apenas com a sua própria equipe mas também com a formação de uma massa crítica de técnicos regionais no tema desenvolvimento. Duas experiências de cooperação internacional foram utilizadas com essa finalidade: o recebimento de bolsistas da Associação Latino-americana de Bancos de Desenvolvimento – ALIDE e a parceria com o Centro de Estudos Regionais Urbano-Rurais de Rehovot, Israel.

Durante a década de 70, o banco recebeu técnicos de outras instituições de fomento da América Latina, especialmente aqueles que lidavam

com o crédito especializado. Também enviou seus técnicos para estágios em outras instituições da América Latina, promovendo assim o intercâmbio de experiências.

Com o grupo de Rehovot, instituiu-se o Curso de Planejamento e Execução de Programas Regionais de Desenvolvimento Rural Integrado (CPEDI), que durante as décadas de 70 e 80 preparou inúmeros técnicos do Banco e de outras instituições públicas para lidar com a temática do desenvolvimento rural, sob o enfoque da integração das atividades rurais e urbanas. O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), do Governo Federal, criado em 1974, contemplou 23 projetos de desenvolvimento integrado, muitos dos quais tiveram seu estudos realizados pelos cursandos do CPEDI.

A segunda metade da década de 80 e o início dos anos 90 representou, para o Brasil e para o Banco do Nordeste um período em que o tema desenvolvimento esteve relegado a segundo plano, deslocado pela preocupação com o agudo processo inflacionário do país. A cooperação internacional foi retomada somente em 1993, com as parcerias do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Alguns procedimentos atualmente utilizados pelo Banco resultam da colaboração com o IICA, como é o caso das curvas de sazonalidade dos preços dos produtos agropecuários, de um sistema de gerenciamento de preços de produtos agropecuários, do modelo de concessão de crédito e assistência técnica aos assentamentos rurais. Os técnicos do IICA participaram ainda das discussões sobre os programas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, relativos ao setor rural. Através do IICA, o Banco filiou-se ao Programa Cooperativo de Desenvolvimento Rural para os Países da Área Sul – PROCODER, intercambiando experiências com instituições chilenas, argentinas, paraguaias e uruguaias.

A parceria com o PNUD, que foi implementada inicialmente junto a cooperativas, resultou numa profunda inflexão na forma de atuar do Banco, pelo que será relatada mais adiante.

O processo de globalização da economia tem levado o Banco a cada vez mais se internacionalizar, não só no que respeita à captação de recursos internacionais mas também à busca da compreensão dos processos de desenvolvimento de outras regiões e de circunstâncias específicas que vêm contribuindo para o êxito de alguns setores/atividades no Nordeste, para o que tem recorrido também à cooperação internacional.

Nessa linha, um grupo de professores e doutorandos do Instituto de Tecnologia de Massachussets – MIT está estudando alguns setores e áreas da economia nordestina (calçados, confecções, indústria metal-mecânica e as regiões de fruticultura irrigada intensivas, por exemplo), bem como comparando as experiências recentes de desenvolvimento da Alemanha e da Itália. A partir dos resultados encontrados, espera-se implementar (ou corrigir) ações que favoreçam o desenvolvimento regional.

Há que se destacar, finalmente, o convênio firmado em 1998 com a Universidade de Barcelona. Tendo por objetivo apoiar os principais projetos estratégicos do Banco, até fevereiro/99, onze especialistas espanhóis, não só da Universidade mas de outras instituições espanholas tiveram a oportunidade de visitar o Nordeste do Brasil (especialmente as cidades de Fortaleza e Limoeiro do Norte-CE, Petrolina-PE; Juazeiro-BA e Janaúba-MG), proferindo palestras sobre diversos temas (mercados verdes, gestão de águas, salinização de solos, turismo, associativismo rural, desenvolvimento local, tratamento de resíduos sólidos e políticas regionais europeias), discutindo documentos e programas do Banco e interagindo com lideranças rurais e autoridades locais. Em junho, sete líderes rurais deverão vir à Espanha participar de um curso de associativismo rural e gestão de águas, na Catalunha.

4. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em virtude da acentuada participação das organizações associativas (cooperativas e associações) no valor dos créditos concedidos, o Banco recorreu à cooperação internacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, buscando uma maneira de garantir-lhe efetividade, como organizações dos produtores e, por outro lado assegurar-se do retorno dos empréstimos.

No âmbito do Projeto Banco do Nordeste/PNUD foi desenvolvida uma metodologia para a “capacitação das organizações associativas e cooperativas na busca do seu desenvolvimento econômico e social” (Jofilsan, 1998). A metodologia GESPAR (de GESTão PARticipativa) preocupa-se em conscientizar os produtores de que são parte e têm parte nas suas organizações e, portanto, essas organizações devem ser os meios para a sua ascensão econômica e social, em meio a um ambiente mais concorrencial.

Diante do entendimento de que, no caso dos pequenos produtores, seria de pouca valia ter organizações capazes de se desenvolver empresarialmente inseridas num ambiente econômico e político adverso, essa abordagem foi testada depois no âmbito maior de um município. O objetivo era instaurar um processo de desenvolvimento local, entendido como a “articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais, a uma nova dinâmica de integração sócio-econômica, de reconstrução do tecido social, de geração de oportunidades de trabalho e renda” (Jordán Goni & Zapata, 1998).

Essa experiência e metodologia de trabalho com as comunidades – fossem elas as associações ou os municípios – foi utilizada para formar os Agentes de Desenvolvimento, funcionários que atuam diretamente nos municípios (na razão de quatro por agente) mobilizando as comunidades em torno dos seus problemas, formando parcerias locais para a solução desses problemas, identificando carências de capacitação dos produtores, enfim, realizando uma ação antecedente à concessão de crédito. Dadas as peculiari-

dades do Nordeste, esse tipo de trabalho tem se revelado extremamente importante para que os investimentos financiados sejam bem sucedidos.

Também respaldados, em parte, pela metodologia Gespar e pelo trabalho dos agentes de desenvolvimento tem-se os Pólos de Desenvolvimento Integrados. Constituindo-se numa intervenção de amplitude microrregional, busca-se, através de uma abordagem sistêmica, que a comunidade seja “agente, protagonista, empreendedora, com autonomia e independência” (Jordán Goni & Zapata, 1998). Em cada pólo será desenvolvido um “conjunto articulado de atividades, com o objetivo de promover o processo de desenvolvimento econômico e social, construído e apoiado num ambiente de parceria e cooperação entre a sociedade e o Estado” (Banco do Nordeste, 1998). As atividades devem contemplar as várias dimensões do desenvolvimento (econômica, sócio cultural, ambiental e da informação e conhecimento) e são acompanhadas com a utilização de modelo gerencial informatizado desenvolvido pelo Ministério do Planejamento.

5. CONCLUSÃO.

Alguns dos exemplos abordados já contam com o necessário distanciamento para permitir a sua avaliação, como é o caso da cooperação para o desenvolvimento rural integrado. Neste caso, mesmo que a avaliação de alguns projetos não seja positiva, há que se ter em conta o saldo de recursos humanos formados e o conhecimento regional produzido, base indispensável para outras intervenções.

Outros são ainda muito recentes, como é o caso dos pólos de desenvolvimento integrado. Mas o nível de participação das lideranças locais, o trabalho voluntário verificado e o envolvimento das instituições parceiras, para citar resultados no âmbito da comunidade e as modificações instituídas nos processos do Banco, como consequência, permitem também fazer uma avaliação parcial positiva.

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que a cooperação internacional tem contribuído sobremaneira para o aperfeiçoamento das ações do Banco do Nordeste em benefício da região.

BIBLIOGRAFIA

BANCO DO NORDESTE. *Balanço social – 1º semestre 1998*. Banco do Nordeste, Fortaleza: julho/1998. 50p.

BANCO DO NORDESTE. *Documento básico do projeto Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998. 31p. (mimeo)

EVANGELISTA, Francisco R.; ARAUJO, Paulo F.C de. O Excedente financeiro do setor agrícola nordestino. *Revista Econômica do Nordeste*. v.29, n.3, julho/setembro 1998. p. 349-368.

FUNCEME. Redimensionamento da região semi-árida do Nordeste do Brasil. Fortaleza: FUNCEME, 1993. 112p.

HOLANDA, Nilson. *A política de desenvolvimento do Nordeste*. Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza: 1979. 296p.

JOFILSAN, Pedro T. Capacitando para o desenvolvimento empresarial. Projeto Banco do Nordeste/PNUD, Recife: 1998. Série Cadernos Temáticos nº 2. 64p.

JORDÁN GONI, Arturo M.; ZAPATA, Tânia M. R. F. Metodologia de capacitação em apoio ao desenvolvimento econômico local. *Revista Econômica do Nordeste*. v. 29, n. 1, p.75-82, jan-mar. 1998.

PROJETO ÁRIDAS. *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasília: 1995. 231p.

SUDENE. *Região Nordeste do Brasil em números*. Sudene, Recife: 1997. 63p.



DESARROLLO INDUSTRIAL Y MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA EN SEIS MUNICIPIOS BRASILEÑOS.

*Elizabeth Matos Ribeiro
Reginaldo Souza Santos
Universidade Federal da Bahia*

I. INTRODUCCIÓN.

Parece evidente que el gran equívoco de la Administración Pública Brasileña, considerando las esferas federal, estatal y municipal, ha sido el uso de un modelo de gestión que cultiva la separación entre la dimensión financiera (disponibilidad de recursos) y la dimensión productiva (asignación de recursos disponibles). En la discusión de la partida de los impuestos recaudados, la preocupación relevante ha sido la disputa de cada nivel de gobierno por la mayor participación en la recaudación total; la cuestión relativa al compromiso de cada esfera de gobierno en la producción de bienes y servicios siempre quedó subordinada - o sea, la división institucional del trabajo en el sector público no ha sido encarada de frente por los formuladores y gestores de las políticas públicas.

En ese sentido, no es difícil concluir que el modelo de gestión pública brasileño está asociado a una preocupación mayor con las fuentes de recursos (mayor disponibilidad) en detrimento del interés en relación a la calidad y al impacto económico y social del gasto público.

Históricamente estados y municipios siempre se habían unido en los momentos pre-reforma tributaria, ya que la reivindicación es mayor por la

descentralización de los recursos. Sin embargo, durante el proceso de reforma, cuando se discute el criterio de partida, son altamente competitivos; de ahí se configura un modelo de perfil “solidario-competitivo”, vigente en los momentos de mayores libertades democráticas.

Mientras, durante el período autoritario -a partir de la reforma de 1967- se implantó en Brasil un modelo que se podría llamar de “integración-impositiva”, que produjo fuertes desequilibrios en la oferta del producto público: se podrían observar regiones o localidades con oferta de excedente de ciertos bienes y servicios públicos, mientras tanto otras acumulan déficits estructurales graves.

Ante esas evidencias, sería más conveniente desde el punto de vista del interés social que se hubiera podido practicar un modelo de gestión más apropiado al esquema federativo mediante una “integración-solidaria”.

Sea como fuera, la constatación obvia, tanto en una situación de gestión de “integración-solidaria”, como en una de “integración-impositiva”, el modelo de gestión del proceso de asignación de recursos públicos en Brasil ha sido muy oneroso para la sociedad. Esto quiere decir que la masa de recursos manipulada por el sector público produciría efectos más efectivos en el caso de que su lógica de asignación obedeciese a criterios de justicia social; en ese caso el modelo de gestión tendría otra configuración diferente de la que viene siendo practicada históricamente.

Son esas evidencias las que nos llevan a sospechar del argumento favorable en demostrar que las necesidades sociales no han sido satisfechas en niveles aceptables en razón de la absoluta falta de recursos.

Siendo así, nuestra hipótesis central, que ha motivado y orientado el desarrollo de este trabajo de investigación, camina hacia la demostración de que el relativo retraso en la producción pública brasileña indica más una inadecuación en el gestionamiento de los recursos - donde se incluye la ausencia de prioridad y jerarquización de los proyectos en el tiempo administrativo, cuando se debía adoptar la noción del tiempo teórico para su madura-

ción; o no aprovechamiento del potencial de disponibilidad de recursos; desfavorabilidad en las relaciones de colaboración con los organismos no gubernamentales; entre otros - que una escasez de los mismos. Esto significa decir que la tan propagada escasez de recursos debe ser relativizada.

Considerando que esta ha sido una investigación-piloto que estaba buscando algunas evidencias empíricas acerca del desperdicio en la asignación de recursos públicos, tiene también el objetivo de establecer una metodología que deberá ser aplicada posteriormente en un universo más amplio y en estructuras gubernamentales más complejas.

Por esta razón, el alcance de la investigación ha estado limitado al ámbito de municipios de tamaño mediano, en los cuales se podría tener una cierta homogeneidad en términos de tamaño poblacional, potencial productivo, niveles de recaudación fiscal, etcétera. En este sentido, la base del presente estudio son municipios que componen la Región Metropolitana de Salvador (RMS): Camaçari, Candeias y São Francisco do Conde.

Mientras tanto, los resultados de la investigación podrían ser comprometidos únicamente con municipios de la Región Metropolitana de Salvador (RMS), así se incluyó como "municipios-control a tres otros municipios de Estados diferentes: Paulínia (São Paulo), Caxias (Rio Grande do Sul) e Jaboatão (Pernambuco).

Las series habían sido constituidas con datos de años que varían dentro del universo que va desde la década de los 70 al los primeros años de los 90, relativos a: población, producción, recaudación (propia/transferida), y gastos y programas seleccionados: educación, saneamiento (red de alcantarillado, abastecimiento de agua), equipamientos urbanos (asfaltado de calles), viviendas sociales y sanidad.

A partir de ese resultado cuantitativo habían sido establecidos procedimientos estadísticos simples en el sentido de verificar si la producción pública efectiva, en este intervalo investigado, en los programas seleccionados, presenta un grado de compatibilidad con la producción pública potencial, medida por la disponibilidad y coste de esa producción en igual período.

1. REFORMAS Y MODELO DE LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO BRASILEÑO.

Podemos constatar que el modelo que había sido implantado a partir de 1967 estaba en consonancia con la necesidad de construir, de un lado, el capitalismo industrial y, de otro, hacerlo de manera tal que los desequilibrios regionales no fuesen tan pronunciados como observados cuando de la implantación del Plano de Metas. A pesar de la intención inicial, a partir de entonces lo que se verifica de hecho es la implantación de “un modelo de administración política contradictorio, pues, al mismo tiempo que se creaban instrumentos económicos y administrativos que daban dinámica a la expansión capitalista, el autoritarismo político iba creando mecanismos obstaculizadores de esa dinámica capitalista, responsable en gran medida de la crisis”¹.

Como el objetivo central era la constitución en definitiva del capitalismo industrial brasileño, en cuyo proceso el gasto público tuvo papel destacado, el ordenamiento centralizado de la alocaación de recursos con la vinculación a la categoría de gastos/despesas (capital) y a la formación de programas gubernamentales (educación, transportes, regiones metropolitanas etcétera) fue el camino elegido.

Este modelo impuso la homogeneización, en todo Brasil, de los índices de gastos y de la producción pública. Si esto puede haber sido saludable en términos macroeconómicos, produciendo tasas espectaculares de crecimiento del PIB, no se puede decir lo mismo respecto de la reducción de los desequilibrios regionales, que al contrario, fueron profundizados, pues las necesidades de estados y municipios de la región sur/sudeste no eran las mismas de las regiones norte/nordeste/centro oeste. Por ejemplo, la necesidad en educación o sanidad en las regiones pobres era mayor que la oferta atendida

¹ SANTOS, Reginaldo Souza y RIBEIRO, Elizabeth Matos. “A Administração Política Brasileira”. *Revista de Administração Pública-RAP*, Rio de Janeiro, 17(4):102-35. Out./dez. 1993. En este trabajo los autores desarrollan el concepto de “Administración Política” (apontado por Noberto Bobbio) que es, en síntesis, la forma por la cual el Estado se organiza y se estructura para gestionar el proceso de las relaciones sociales de producción dentro de un contexto federado.

por fuerza de la vinculación. Mientras que, en las regiones más ricas se observaba, por las mismas razones, una capacidad de oferta mayor que la demanda por determinados tipos de bienes. Como había la obligatoriedad del gasto por fuerza de la vinculación, a esas regiones se le abrió la oportunidad de que parte de los recursos fueran aplicados en la mejora de los servicios - oportunidad que no se presentaba para las regiones pobres, pues, ni siquiera la oferta alcanzaba el nivel de la demanda.

Otro problema que surge del modelo de vinculación/homogeneización de la producción pública -y que posteriormente va a tener una fuerte implicación sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales- es la solidaridad prestada por el gobierno federal a los estados y municipios en la realización de las inversiones. Por tanto, lo mismo no va a ocurrir en el caso de ocación de la manutención de los equipamientos instalados que van a exigir cada vez más recursos del presupuesto en gastos corrientes. Como la inversión era una imposición constitucional y los recursos libres iban quedando más y más escasos, el resultado final fue la ecuación financiera caminar para un punto de inestabilidad y dejando atrás una red de equipamientos sin las condiciones mínimas de prestación de servicios a la población. Es verdad que los desequilibrios financieros de las unidades subnacionales habían sido suavizados, en momentos distintos, por diferentes adornos. Primeramente a través de las llamadas transferencias negociadas. Este procedimiento fue posible en el período 1975/1984, momento en que Brasil entra en un proceso de apertura política, más aún bajo la égida de los militares. A partir de entonces, cada vez más, los proyectos prioritarios del gobierno central pasaban por negociaciones en el Congreso Nacional - en cambio del apoyo de los estados y los mayores municipios recibían recursos financieros sobre los cuales las unidades gubernamentales tenían mayor libertad de aplicación. Simultáneamente, durante los años 70, los estados y municipios también habían tenido facilidad de endeudamiento, fuera a través de la deuda mobiliaria interna y prestamos junto a las agencias federales de financiamiento, fuera a través del endeudamiento externo. Sin embargo, con la crisis del cambio monetario brasileño de inicios de

los años 80 y las restricciones presupuestarias resultantes de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), habían cesado, por completo, las posibilidades de que los estados, municipios y gobierno federal financiaran los gastos con recursos externos.

Aunque los acuerdos con el FMI de estabilización de la moneda implicaran fuertes restricciones macroeconómicas -y la principal variable de ajuste eran los gastos públicos- aún así, en la primera mitad de los años 80 había una cierta laxitud en las transferencias de la unión para estados y municipios -sean recursos negociados, sean aquellos oriundos de las agencias de financiamiento- por lo tanto en los niveles verificados durante los años 70.

La aceleración inflacionaria de la segunda mitad de los años 80, y la profundización de la inestabilidad de las estructuras económicas, incluso temiendo que eso comprometiera el proceso democrático en curso, más allá de la fragilidad financiera de la Unión, hacen que el gobierno federal casi se limite a hacer transferencias en los marcos de los dispositivos constitucionales. Esta situación es verificada con mayor rigor en los gobiernos de Fernando Collor e Itamar Franco.

Con todas esas restricciones de financiamiento (tanto en el plano interno como en el externo), estados y municipios buscan nuevas alternativas de financiamiento de sus gastos: los bancos estatales (que habían pasado a tener en el sector público el principal tomador de recursos) y los proveedores, notadamente los prestadores de servicios, en el caso las “empreiteiras”².

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales en el sentido de recrear la capacidad de gasto en un ambiente económico inestable, a causa de que la economía nacional vive una crisis interna (inflación alta, y queda en los niveles de inversión y empleo) y otra externa (cambio monetario), el hecho es que a finales de los años 80 la certeza era absoluta: el patrón de financiamiento del sector público brasileño (englobando los tres niveles de gobierno) estaba agotado.

Esta era (y aún es) una problemática estructural y que estaba (o está) a merced de una redefinición del patrón de desarrollo de la economía brasileña, incluso reorganizando un nuevo patrón de financiamiento ya que aquel engendrado en las reformas del período 1964/66, y implantado a partir de 1967, habían perdido sus fuerzas.

Infelizmente no fue ésa la dirección en que camin la política macroeconómica brasileña.

2. AJUSTE MACROECONÓMICO Y CONSECUENCIAS SOBRE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA.

A finales de los años 80 e inicio de los 90, un viejo ideario del capitalismo se desintegraba (consenso keynesiano) y uno nuevo nacía (el neoliberalismo). En otros términos: del modelo académico nacía la concepción del fin de la historia y en el mundo político se establecía el llamado “Consenso de Washington”, fundado en la desreglamentación de la economía (la noción de estado mínimo), en la apertura comercial y en la integración competitiva (globalización).

Nunca los países del tercer mundo o emergentes (Brasil entre ellos) han aprendido tan bien la lección. Coincidentemente, 1989 fue año de elecciones presidenciales y, de hecho, estaba en disputa las dos concepciones. Venció el nuevo ideario, con Fernando Color de Mello.

Como podemos observar, ya estaba en curso un proceso acelerado de desestructuración de la producción pública en Brasil, como consecuencia del agotamiento de un determinado patrón de financiamiento, pero con la nueva concepción de estado mínimo ese proceso concluyó.

² El termino “empreiteiros” designa el grupo empresarial que se ocupa de la construcción de carreteras, viviendas sociales, edificios públicos, etcétera.

La simbiosis entre “empreiteiros” y sector público era tan fuerte hasta el punto de que más allá de ejecutar las obras, eran también agentes negociadores de recursos. El resultado de eso fue la apertura de la Comisión Parlamentaria de Investigación del Presupuesto que culminó con la casación de mandatos de parlamentarios y el “impeachment” del entonces presidente Fernando Color.

A partir de ese movimiento van a alterarse profundamente las relaciones intergubernamentales en Brasil, en la secuencia que sigue.

2.1.1. Disputa entre los niveles de gobierno por la fracción de la renta nacional apropiada por el sector público.

Mientras el país vivía un periodo autoritario, el gobierno central impuso una fuerte centralización, tanto administrativa como financiera. Una vez desencadenado el proceso de redemocratización del país, aún en el gobierno militar, los estados y municipios habían pasado a reivindicar mayor participación en el proceso de concepción, ejecución, gestión y, sobre todo, de asignación de recursos, como forma de establecer el soñado federalismo. No obstante, cuando la campaña por la descentralización gana densidad política es el momento en que el país entra en la peor crisis del cambio monetario de su historia, incluso sometiendo su programa de estabilidad a las reglas del FMI.

Por lo tanto, no estaba en discusión la preocupación de revisar el modelo de administración política brasileña con base en la competencia de realización de cada nivel de gobierno, sino, pura y simplemente, la ampliación de las unidades subnacionales en la “tarta” tributaria con libertad amplia de asignación. Aunque había podido hacer poco en el primer lustro de la década de los 80 más allá de las enmiendas constitucionales nº 23/83 y nº 79/84 que elevan los porcentajes de los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los municipios (FPM).

Aunque la crisis se profundizase, a partir de la segunda mitad de la década, la represión de los estados y del frente municipalista -formado por un amplio espectro de partidos- aumenta hasta la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente cuando, finalmente, la deseada descentralización fiscal es efectuada. Del 33% del IPI (Impuesto sobre los Productos Industrializados) y del IR (Impuesto sobre la Renta), en 1988, los estados y municipios pasan a participar, a partir de 1993, del 57 y 47%, respectivamente, del IPI y del IR.

2.1.2. La Desobligación del Gobierno Federal por las Políticas Públicas Estructurantes.

Es de consenso, tanto en el debate académico como en el plan público-administrativo, que la descentralización política, administrativa y fiscal es el principio caracterizador básico de un sistema que se proclama federativo. Mientras, al promover apenas una mayor disponibilidad de recursos fiscales en las manos de las unidades subnacionales, la nueva Constitución no dio plenitud al principio de la descentralización. Desde el punto de vista político los municipios, por ejemplo, continúan sin papel relevante, pues la participación en los parlamentos superiores, mediante el voto por distrito, les había sido negado. Desde el punto de vista administrativo se instaló, en definitiva, el caos, pues, de un lado, no fueron definidas las competencias y, de otro, el gobierno federal se desentiende literalmente de lo que llamamos políticas públicas estructurantes. Y desde el punto de vista fiscal, aunque todos (estados y municipios) hayan quedado inicialmente satisfechos, se tienen dos problemas. Primero, porque se redistribuye la miseria, promovida en un instante en que el sector público vivía (y aún vive) una crisis fiscal asociada al agotamiento de un determinado patrón de financiamiento. Segundo, porque, si hubo una mayor descentralización de recursos en el plano vertical (de la Unión para los estados y municipios), permaneció la dictadura centralizadora en el plano horizontal tomando como referencia el ICMs (Impuesto sobre Circulación de Mercancías), particularmente cuando se analiza la redistribución intermunicipal de aquel tributo.

No obstante los aspectos apuntados arriba, el problema más grave en relación al que nosotros estamos llamando de desobligación del gobierno federal está en las consecuencias sobre la reducción del alcance y del nivel de calidad de las políticas públicas en Brasil. Ciertamente que esos problemas no empiezan a aparecer de forma visible ahora; desde el inicio de los años 80, cuando se formula una política de ajuste macroeconómico dirigida por el FMI, se percibe el desmonte de las políticas, a partir de la caída de las tasas de la inversión pública que viene implicando: a) destrucción de la “inte-

llogentsia” nacional; b) destrucción del patrimonio social (carreteras, alcantarillado, puertos, etcétera) construídos en períodos anteriores; c) apertura de espacios para las políticas compensatorias de cuño demagógico.

2.1.3. Estados y Municipios: la tentativa desordenada de recuperación de la producción pública

Al perder la capacidad de formular (en razón de la desestructuración de los núcleos formadores de la “intelligentsia” nacional) y de ejecutar (por cuenta de la política deliberada de desinversión) el sector público brasileño entra en un proceso continuo de desorden; esto es más evidente a partir de la Constitución de 1988 cuando son eliminados los instrumentos que garantiza como los estados y, particularmente, los municipios entán más proximos de las presiones de la sociedad, pasarán a contestar de forma desordenada y puntual las demandas. La obligación de la atención a la demanda social aumentaba en la medida en que el gobierno federal se desentendía de las políticas públicas al institucionalizar y masificar la publicidad en defensa del Estado mínimo.

En ese sentido, la posibilidad teórica adquirida por las unidades subnacionales (con la mayor descentralización de recursos fiscales que apuntaba mejor condición en el equilibrio de las cuentas públicas y mayor facilidad en la programación de gastos en el tiempo) se fue haciendo inviable en la práctica. Así, simultáneamente dos procesos tienen curso: uno de estructuración de las finanzas de los estados y municipios, otro de desestructuración, siendo este último el que ha prevalecido hasta ahora.

Es por esa razón que actualmente estamos pasando por el momento más dramático de ese proceso de ajuste del sector público brasileño, lo que nos hace creer que el punto mayor de la crisis aún no ha sido alcanzado. Si, de un lado, la Unión para de hacer inversión, de otro, la política macroeconómica de estabilización ha contribuído enormemente a debilitar sus finanzas y derribar las bases del ajuste. Por otra parte, estados y municipios al

estar respondiendo de forma individualizada a un mínimo de producción pública, aliado a una mala gestión, experimentan la profundización de sus propios desequilibrios. Como la capacidad de gastos de esas unidades venían siendo recreadas, en los últimos tiempos, con base en el endeudamiento, la salida encontrada es la consolidación de las deudas junto al Tesoro Nacional y/o a las agencias federales de financiamiento. Ese procedimiento tiene dos tipos de bloqueo. Para los estados y municipios queda vedada la posibilidad de nuevos préstamos para inversiones. La Unión puede tener su situación financiera agravada e inviabilizada cualquier pretensión de inversión en programas sociales. Como los recursos tomados por los estados y municipios no eran del Tesoro (pero sí de terceros administrados por los bancos federales), es posible que el flujo de entrada programado por el proceso de renegociación de las deudas de las unidades subnacionales. Además, no se sabe hasta que punto la Unión tendrá las condiciones políticas para exigir de los otros niveles de gobierno el cumplimiento del acuerdo (midámosla por la coyuntura actual y las condiciones políticas de exigencias).

La situación apuntada arriba parece no ser, aún, el final de la línea. Conforme resaltamos el gobierno federal, excepto con la política de estabilización, se desentiende de cualquier cosa que exija esfuerzo de inversión. Con eso, hasta la política económica sectorial (como la industrial) ha quedado al margen; así, estados y municipios, sin ninguna orientación, pasan a hacer política económica usando el único instrumento disponible: el tributario. Sin cualquier racionalidad aparente estados y municipios habían pasado a distribuir favores fiscales y patrimoniales al menor gesto de inversión privada. La llamada “guerra fiscal” llegó a un punto tal que se observa la subasta de beneficios hechos por municipios de un mismo estado - lo que demuestra que ni siquiera hay una coordinación a nivel estatal. No se tiene, aún, muy clara la dimensión de los estragos determinados por esa guerra, irresponsable y deshonesto del Estado brasileño, pero la renuncia fiscal promovida hoy, sin duda, comprometerá la capacidad futura del gasto del sector público en programas sectoriales.

Aunque el análisis hecho hasta aquí muestra los despropósitos y un futuro poco prometedor para las finanzas públicas brasileñas, creemos que la reducción en el nivel de la producción pública no está asociada solamente a la fragilidad financiera debida a las equivocaciones de la política macroeconómica y/o a la característica de la administración política brasileña determinada por las reformas implementadas a partir de 1967. En otras palabras: parte de la demanda no atendida es reflejo mucho más de una gestión deficiente en el proceso de formulación de políticas y asignación de recursos que de falta de recursos. Eso es lo que podrá ser comprobado teniendo en cuenta el análisis comparado de la oferta de servicios públicos municipales brasileños, que se hace a continuación.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS SEIS MUNICIPIOS SELECCIONADOS.

En este capítulo será hecha una caracterización socio-económica de los municipios seleccionados, tratando de dar soporte a la comprensión del análisis de la problemática de las finanzas municipales y del proceso de gestión en el ámbito del poder local.

El objetivo inicial fue establecer un grado de identidad a partir de la base económica. Todos, por lo tanto, son municipios con una base económica-productiva fuerte.

El análisis de los datos físicos y financieros había revelado, que a pesar del factor de identidad existe una significativa y reveladora diferenciación en la atención a las demandas de la población, principalmente en los municipios de la región Nordeste (São Francisco do Conde, Camaçari, Candeias y Jaboatão).

Siendo así, las evidencias empíricas prueban que el relativo retraso en la producción pública revela más una inadecuación en la gestión de los recursos que la falta de éstos. Se percibe claramente la ausencia de un modelo de gestión adecuado a las realidades locales.

3.1. Base Económica.

Desde el punto de vista económico la base productiva predominante en los seis municipios seleccionados es la industria. En las décadas de los 70 y 80 la industria responde, aún, por el mayor número de empleos variando entre el 50 y 79%, aproximadamente.

A pesar de esa tendencia, se percibe que el sector de servicios empieza a tener una participación significativa en los años 80. La excepción se da en el municipio de Canoas que presentó una tasa negativa en ese sector y, mismo, en el sector industrial su desempeño fue bajo en comparación a los demás municipios. Pero la actividad comercial parece ser su vocación, por lo menos los índices de empleos se aproximan mucho a los indicadores del sector industrial.

Esos datos parecen indicar que, a partir de los años 80, esos municipios pasan a intentar diversificar su base económica, incluso manteniendo en la industria sus referencias principales.

Es importante reflejar que el nivel de recaudación entre los municipios seleccionados es mucho más favorable para los municipios del estado da Bahía, (con excepción del municipio de Paulinia en São Paulo) que para los demás municipios control. A partir de los datos presentados se puede concluir que, de manera general, los municipios bahianos tienen un nivel de renta per capita bastante significativo, para el patrón/realidad brasileña. Pero, los datos empíricos revelan que no hay una vinculación positiva entre el nivel de recaudación y la capacidad de atención a las demandas sociales en los municipios bahianos; mientras que, los municipios control, incluso aquellos que presentan un nivel de recepción total y per capita más baja, consiguen realizar una gestión pública más justa, ofreciendo a la población local una mejor calidad de vida.

Saliendo de ese cuadro más general se hace necesario conocer el desarrollo socio-económico por el que habían pasado los referidos municipios.

3.1.1. Municipios del Estado de Bahía.

• *São Francisco do Conde*

Fundado en 1698, y emancipado en 1938, São Francisco do Conde no se diferencia, en su proceso de desarrollo, de las demás ciudades, estados y del propio país, teniendo en la agricultura la gran fuerza económica. De esa forma, se desarrolló juntamente con el crecimiento del Reconcavo Baiano, con el cultivo de la caña de azúcar, teniendo también como fuente de riqueza el cacao, plátano, yuca, arena de mar y la pesca.

El período de declive del cultivo de la caña de azúcar en el Reconcavo, coincidió con las primeras explotaciones de petróleo en Brasil, principalmente en Bahía. Así, a partir de 1947 la economía brasileña, y consecuentemente la economía local, se dirigió casi totalmente a la explotación del petróleo, lo que provocó profundas transformaciones socio-económicas en el municipio, pues, la economía, antes volcada en el sector agrario en casi su totalidad y la pesca en menor escala, pasó a dedicarse a la explotación del petróleo. Los cambios ocurridos en la región se hicieron sentir principalmente a partir de 1950, cuando el Consejo Nacional del Petróleo instaló la primera refinería del país - Refinería Nacional de Petróleo, más tarde Refinería Landulpho Alves-en este municipio. Además de la refinería, están instaladas la Planta de Gas Natural de la Petrobrás y varias industrias ligadas al petróleo.

Aunque São Francisco do Conde no esté localizado directamente en las rutas industriales, ni sea un centro prioritario en el apoyo a las actividades del sector, disfruta de un rico subsuelo (petróleo); en su territorio se sitúan varias unidades productivas, como la RLAM (Refinería Landulpho Alves) y las distribuidoras de derivados, además de poseer los principales campos de extracción de petróleo. De esa forma, se tornó en un municipio con una de las mayores recaudaciones del Estado da Bahía, obteniendo un ingreso expresivo con la tributación de estas actividades industriales, derivando de ahí los recursos para inversiones públicas.

• *Candeias*

Durante más de un siglo y medio la producción del azúcar representó prácticamente la única base en que se asentó la economía brasileña, teniendo como principales núcleos los Estados de Pernambuco y Bahía. De esa forma, siendo integrante de la Región Metropolitana de Salvador, Candeias también tuvo en la caña de azúcar su principal fuente de riqueza. Algunos otros productos han sido también cultivados ahí, como la yuca, el plátano, el coco de bahía y la naranja. A partir de 1943, con el declive de la caña de azúcar, fue descubierto el Petróleo en el Recónvavo Bahiano, incluso en Candeias, que proporcionó el desarrollo de ese distrito y la consecuente emancipación del municipio en 1958, que pasa a constituir un área de interés de seguridad nacional.

La base económica de la región gira alrededor del Centro Industrial de Aratu (CIA), que constituye una de las promesas para que el Estado de Bahía se posicione destacadamente en el parque industrial del país, y principalmente de la Refinería Landulpho Alves y Tamadre.

Candeias se volvió un municipio polarizado por el conyunto de la infra-estructura económica que posee, y también por la aproximación y fácil acceso a los principales centros de decisiones políticas, económicas y financieras del Estado. Es en el sector secundario, seguido del terciario, en el que la economía local se destaca, a pesar de que buena parte del área del municipio presenta características (físicas) rurales.

• *Camaçari*

Creado en 1758 y emancipado en 1925, Camaçari integra la Región Metropolitana de Salvador, siendo el mayor municipio del Recóncavo Bahiano. Posee uno de los mayores trechos de la costa del Atlántico Norte, y es sede del Polo Petroquímico del Nordeste.

Antes de 1973, el municipio de Camaçari presentaba una economía inexpresiva, basada en el cultivo del coco y del plátano, en la explotación del

carbón y en una rudimentaria actividad pesquera. Con la implantación del Polo Petroquímico en 1973, el municipio pasó a afirmarse económicamente, siendo, actualmente el sector secundario el que constituye una afirmación económica no solo de Camaçari, sino de toda una región. El municipio pasó a ser la mayor concentración industrial de la región metropolitana de Salvador, que la llevó a una profunda redefinición de su economía, hasta entonces de base primaria.

Las riquezas del municipio provienen: a) del Polo Petroquímico -parque industrial que concentra un gran potencial en la fabricación de resinas plásticas; b) del turismo- resultado de la explotación de los encantos y bellezas naturales de la costa de 42 km de bellísimas playas y grandes lagunas que forman verdaderos parques ricos en la más diversa flora y fauna; y c) del comercio - cuyo movimiento resulta de la intensa actividad industrial y turística.

Sin huir del desarrollo de las demás áreas de la región, Camaçari tenía en el sector primario, principalmente en la producción de coco de bahía, seguido de la pecuaria y de la pesca, la base de su economía, pero, a partir de la década de los 50, se habían desarrollado actividades urbanas de carácter más moderno, como consecuencia del proceso de industrialización regional, al mismo tiempo en que se dio una tendencia declinante del modelo primario-exportador. Esa nueva dinámica se empezó a configurar a través de la Petrobrás, que implantó en Mataripe la Refinería Landulpho Alves. En consecuencia, se elevó el coste de la tierra, que inviabilizó la producción agrícola tradicional derivando en el surgimiento de actividades más rentables, por tanto poco absorvedoras de mano de obra, con la adopción de tecnologías de capital intensivo.

Como parte del proceso de valorización creciente del espacio metropolitano, además de la implantación de la Refinería, en esa década se registran otros hechos económicos bastante significativos, como la entrada en funcionamiento de la CHESF (Companhia Hidrelétrica de São Francisco), la creación del BNB (Banco do Nordeste do Brasil) y de la SUDENE

(Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), que propiciaron las condiciones de instalación del CIA (Centro Industrial de Aratu), en los años 60, del COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari) y de la Metalúrgica del Cobre, en la década de los 70. En ese contexto de expansión de las inversiones gubernamentales, principalmente en infra-estructura, han sido consolidados los elementos dinámicos de la ocupación del municipio, que coincidió con el retorno del crecimiento económico regional centrado en la industrialización planteada.

La implantación del II Polo Petroquímico de Brasil, en Camaçari, constituyó el marco del proceso de inserción regional en un modelo de industrialización avanzada, que se caracteriza por la alta productividad y provoca efectos colaterales positivos en la generación de la renta, empleo y tributos. Además de eso, esta nueva fase de industrialización que fue comandada por Camaçari indujo al incremento de la urbanización, que se extendió hasta Salvador, donde son visibles esos efectos en la modernización y sofisticación terciaria.

La implantación de un sector dinámico en la década de los 70 representó un papel determinante en la redefinición del espacio urbano de la Región Metropolitana de Salvador. Se preveía que el dinamismo del sector industrial favorecería el crecimiento acelerado del sector terciario, aunque eso no ocurrió. Este sector en la Región Metropolitana constituyó una extensión del parque industrial del centro-sur del país, su modelo obedece a la lógica de expansión del capitalismo industrial en la economía brasileña. Consecuentemente, la dinámica industrial bahiana se subordina a los intereses y decisiones de las empresas allí instaladas, las cuales preconizan la necesidad de acumulación de una economía globalizada, quiere decir, el proceso de transformación no prioriza las necesidades del Estado, pero sí los intereses y decisiones extra-regionales. Esto hace que parcelas significativas de los altos excedentes generados vuelvan a agregarse a los capitales de origen, estableciendo, también, límites más rígidos a sus posibilidades de expansión. De hecho, este modelo de desarrollo industrial no procedió a una mayor homogeneización de la estructura productiva de

la Región Metropolitana de Salvador. Los efectos del sector se concentran en la industria de construcción civil y en el sector terciario de Salvador.

3.1.2. Municipios-Control.³

• *Jaboatão*

Situado en la región de la Zona Fisiográfica del Litoral y Mata, Jaboatão es hoy un de los mayores municipios del Estado de Pernambuco. Palco de grandes luchas contra los holandeses, el municipio fue emancipado en 1892.

Pernambuco fue un de los núcleos en la explotación de la caña de azúcar en la economía colonial brasileña; de esta forma, la caña fue la principal actividad económica de Jaboatão, teniendo como actividades secundarias, el cultivo de la yuca, plátano, coco de bahía, naranja, etcétera. Se destaca también, la industria de papel y cartón.

• *Canoas*

Situado en la depresión central del territorio “rio-grandense”, Canoas se emancipó en 1940. Huyendo un poco de la convencional actividad agrícola desarrollada en la región nordeste de Brasil, su principal actividad económica era la pecuaria.

Durante su proceso de desarrollo, Canoas se dedicó a la implementación de algunas industrias como la fabricación de botellas de cristal; metalúrgica, preparación y fabricación de conservas de carne; preparación de productos alimenticios diversos; productos químicos y farmacéuticos. De esa forma, poco a poco el hombre se fue distanciando de la pecuaria, y la agricultura, que ya era poco desarrollada, así continuó, debido al hecho de que

³ Por dificultades de informaciones precisas no fue posible incorporar en el presente texto una caracterización socio-económica del municipio de Paulínia (São Paulo). Pero es importante señalar que se trata de un municipio que tiene como base económica principal la presencia de la Refinería de Petróleo del Estado de São Paulo. También se debe resaltar que se trata de un municipio pequeño, en dimensión territorial y en población, pero está entre los municipios que tiene uno de los mayores índices de recaudación del Estado de São Paulo.

gran parte de los habitantes, en la mayoría operarios, ejercen sus actividades fuera del municipio, principalmente en la capital del Estado, Porto Alegre.

3.2. Cuadro Socio-Cultural.

Tomándose como base el análisis económico, se puede constatar que los municipios seleccionados sufrieron un proceso profundo y continuo de transformaciones en el ámbito sócio-económico y cultural en las últimas décadas.

Las relaciones entre “economía y sociedad” en Brasil, de una manera general, no han evidenciado históricamente una mayor preocupación en la atención a las demandas sociales. Ese cuadro se agrava aún más cuando se avanza hacia el interior del país y, más específicamente, cuando se hace un corte regional.

Ese proceso de diferenciación regional queda aún más patente a medida que el análisis comparativo de los datos empíricos avanza. Tomándose como ejemplo los dos municipios seleccionados que más se aproximan en área territorial, población y renta per capita, pero que se diferencian drásticamente en los índices de atención a las demandas sociales, São Francisco do Conde (Bahía) y Paulina (São Paulo), la hipótesis principal de la presente investigación se confirma.

Es importante resaltar, que el nivel de las demandas de la población de esos municipios había crecido en la misma proporción que sus economías. Por haberse transformado en polos industriales habían pasado a atraer, naturalmente, un gran número de inmigrantes de las regiones más pobres del país. Después esa situación va a exigir una fuerte actuación del poder público municipal, en el sentido de ecualizar los problemas que surgen a partir de ese proceso.

Eso puede ser constatado a través de las altas tasas de crecimiento poblacional en las décadas de los 70, 80 y en los primeros años de la década de los 90. La población en los seis municipios seleccionados casi se dobló en

ese período. La excepción se da en el municipio de São Francisco do Conde que vio su población reducida entre la década de los 70 y 80. Ese fenómeno puede ser explicado por el hecho de que la nueva actividad económica cambió bruscamente el hábito de la ciudad, contribuyendo a una gran disparidad económica, pues, no hubo ningún trabajo en el sentido de equilibrar las actividades antes practicadas, con la que surgía. Con la subida de los sueldos y la necesidad de mejorar las condiciones de vida, a partir de los 60-70 la población sufrió un proceso de “reducción” ocasionado por varios factores, como: falta de dinamismo de la economía del municipio, ausencia de demanda de mercado; falta de ocio, mejor educación, sanidad, que el municipio no proporcionaba y aún hoy no propicia a sus habitantes; desactivación del Terminal Marítimo de la Petrobras en el municipio, con reducción del movimiento de personal; poco dinamismo económico y la consecuente baja laboral.

El municipio de Paulinia también llama la atención por el fuerte índice de crecimiento de su población en las dos últimas décadas, debido a la implantación de la Refinería de Petróleo seguido por Camaçari y Jaboatão que presentan un índice elevado de crecimiento poblacional, principalmente en la década de los 80, con la creación del Polo Petroquímico, en Camaçari y la ampliación del Parque Industrial en el gran Recife, en Jaboatão.

Ya los municipios de Candeias y Canoas han tenido un crecimiento más tímido, comparados con los tres últimos municipios mencionados, pero esto no implica que tampoco actuaran como polos de atracción en sus respectivas regiones.

3.3. Cuadro Comparativo por Programa.

3.3.1. Infra-Estructura.

• Electricidad

En la década de los 70 ya era visible la diferencia, en el nivel de atención a la red de electricidad, entre los municipios bahianos y los demás.

Mientras los municipios de Candeias, Camaçari y São Francisco do Conde no alcanzaban el nivel del 40% de atención, los dos municipios control de la región Sur-Sudeste de Brasil, Canoas y Paulinia, sobrepasaban el 60% en el mismo período.

Tomando en cuenta los años 80 la diferenciación tiende a crecer, a pesar de que los municipios bahianos alcanzaron un patamar superior al 60%, con la excepción de São Francisco do Conde que no ha alcanzado el 50%, los municipios control casi abarcan el 95% y 80% .

• **Abastecimiento de Agua**

En el ámbito del abastecimiento de agua, en los años 70, la situación es aún más grave en los municipios de la región nordeste de Brasil (ahí incluyendo también uno de los municipios control, Jaboatão que pertenece al Estado de Pernambuco). El municipio de Candeias no consigue abarcar el 10% del índice de atendimento. Camaçari se aproxima al 19% y São Francisco do Conde y Jaboatão se aproximan al 30%. Por otro lado, los municipios de Paulinia y Canoas ya alcanzaban un elevado nivel de atendimento en ese mismo período, el 94% y 73%, respectivamente.

Al comparar las residencias ligadas directamente a la red de abastecimiento de agua se percibe una disparidad mucho más significativa. En los municipios de la región Nordeste predomina el abastecimiento a través de pozos artesanos. En cuanto a los dos municipios-control de la región sur-sudeste de Brasil, Canoas y Paulinia, se aproximan al 49% y 60% de atendimento de la red. Esa situación tiene reflejos directos en la sanidad de la población, que no tiene acceso al sistema de agua tratada, aumentando así el número de enfermedades en la población más pobre.

En la década de los 80 e inicio de los años 90 ese cuadro no sufre alteración significativa, considerando el aumento de la población en relación a la década anterior, el índice de atendimento en los municipios bahianos es bajo. Ese hecho es aún más grave en el municipio de São Francisco do Conde que se mantiene por debajo del 50%. Según los datos

presentados por el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) en los primeros años de los 90 se registró un hecho curioso en el municipio de Camaçari que tuvo una tasa decreciente en relación a la década de los 80 (en la década de los 80 alcanzó el 79% y en los primeros años de los 90 bajó a un 64%). Realmente es un comportamiento atípico y con connotaciones muy graves para la evaluación del desempeño del sector público municipal. Ya los municipios de Canoas y Paulinia casi abarcan el índice pleno de atendimento, el 97 y 99%, respectivamente. Jabotão en ese período consiguió recuperarse y en los años 90 sobrepasó el 90%, siendo el 88% los domicilios ligados directamente a la red. Mientras tanto, los municipios bahianos aún tenían que reducir el índice de abastecimiento a través de pozos artesanos. En los primeros años de los 90 se percibe una clara tendencia en ese sentido.

• **Saneamiento Básico (servicio de alcantarillado)**

La cuestión del saneamiento básico es un poco más compleja, pues como exige un volumen muy grande de inversión envuelve la participación del gobierno federal, a través de financiamientos para las inversiones en redes de alcantarillado. A principios de los años 90 apenas los municipios-control presentan un índice satisfactorio de atención. Pero de estos, apenas el municipio de Paulinia ha conseguido realmente invertir en la expansión de la red de alcantarillado. Los otros dos municipios-control, Canoas y Jabotão, habían resuelto esa cuestión a través de las fosas asépticas y fosas rudimentarias.

En ese sentido, los municipios bahianos que, habían alcanzado el nivel superior al 50% y 60% en las décadas de los 70 y 80, tienen ese número reducido en los primeros años de los 90. El caso de São Francisco do Conde es aún más grave, pues mal consiguió superar el 20%, en la década de los 80, tiene ese porcentaje reducido en los primeros años de los 90. En esos municipios predominan también las fosas asépticas y fosas rudimentarias. En São Francisco do Conde la fosa rudimentaria aún es el principal recurso para resolver la cuestión del saneamiento básico.

La información refleja el nivel de diferenciación entre los municipios del estado de Bahía y los municipios control referente al nivel de atención de las demandas sociales en el sector de infra-estructura básica entre las décadas de los 70, 80 y primeros años de la década de los 90.

3.3.2.Sanidad.

En el sector de sanidad sólo fue posible trabajar con los datos relativos a los índices de mortalidad infantil.

La evidencia de los datos revelan que en ese sector la diferenciación entre los seis municipios no es tan grande. La distorsión ocurre más en los años 1974 y 1980. A partir de los años 1985 y 1990 la tendencia es a un cierto equilibrio y en el año 1994 se observa que, en algunos municipios del Nordeste, hubo una tasa inferior a la de los dos municipios de las regiones sur-sudeste de Brasil, es el caso del municipio de Candeias.

En relación al número de fetos muertos el índice más alto queda por cuenta del municipio de Jaboatão, que se mantuvo en ese status en todo el período analizado. Se encuentran algunas tasas más elevadas en los años 1980 y 1994 en los municipios de Canoas y São Francisco do Conde.

Como fue imposible tener acceso a los datos físicos directamente de los ayuntamientos es muy difícil saber cuál es la participación de los municipios, de los estados y de la Unión en el sector de Sanidad. De ese modo, tal vez sólo un análisis de los datos financieros puede esclarecer mejor la división de papeles entre los tres niveles de gobierno y así, se podrá tener una visión más realista del papel de los municipios en ese sector.

3.3.3.Educación.

Para hacer un análisis comparativo de este programa no fue posible trabajar con una serie de datos contiguos; el recurso utilizado, ante las dificultades de recolectar los datos, fue utilizar las informaciones existentes en el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) y, en el caso de los municipios bahianos, recurrimos a los anuarios estadísticos de la Secretaría de Educación del Estado. El municipio de Jaboatão quedó fuera por no haber sido posible

encontrar ninguna información más segura sobre el referido municipio en este sector. De ese modo, la serie contiene desde 1986 hasta 1992.

Los datos revelan que en el área de educación la diferenciación entre los municipios no es tan contrastante. Hay una relativa homogeneidad en el lado de atendimiento a ese sector. La excepción queda por cuenta del municipio de Canoas que sobrepasa el 70% en el índice de aprobación escolar, pero presenta índices relativamente altos de evasión y repetición, nivelándose con los otros municipios analizados.

Los demás municipios varían entre el 50 y 55% de aprobación. Apenas São Francisco do Conde queda en una franja un poco inferior, 40%.

La tasa de evasión más elevada queda por cuenta del municipio de Camaçari, entre el 18% y 26% y la más baja es asumida por Paulinia, 9%.

Respecto al índice de repetición escolar Paulinia continúa con una tasa menor, el 10%, y los demás superan el índice del 20%.

Vale resaltar apenas un factor de diferenciación entre los municipios bahianos (São Francisco do Conde, Camaçari e Candeias) y los municipios-control (Jaboatão, Canoas e Paulinia), que es una tendencia, que se confirma en los primeros, de reducción del número de matrículas. Apenas São Francisco do Conde presenta una tasa de crecimiento compatible con la de los municipios control.

3.4. Calidad de Vida.

Haciendo una comparación del patrón de consumo entre los municipios de la región nordeste y los de las regiones sur y sudeste de Brasil, se percibe la diferencia del impacto de la economía en la calidad de vida de la población. Eso parece ser un fuerte indicador de la ausencia de una política de distribución más equilibrada de la renta generada por el municipio.

Para confirmar los datos empíricos se realizarán visitas a los municipios bahianos y a dos de los tres municipios control, Jaboatão e Paulinia, con el objetivo de verificar las condiciones reales de vida de las poblaciones.

La realidad tiende a evidenciar aún más las distorsiones entre los municipios analizados. Las propias dificultades presentadas por las administraciones de los municipios de la región nordeste, incluido el municipio de Jaboatão, mismo siendo un municipio-control, ya puede ser considerado como punto de partida para el análisis de la eficiencia y eficacia de los modelos de gestión pública allí adoptados.

Aliado a la falta de estructura administrativa, que permitise a esos municipios tener un registro mínimo de las actividades municipales, por lo menos de los años más recientes, nos enfrentamos aún con la desconfianza política de los gestores locales, que por inseguridad, habían dificultado el acceso a cualquier información por acreditar que podían comprometerlos políticamente.

De ese modo, queda constatado que los municipios bahianos, que representan juntos la segunda mayor recaudación fiscal del Estado de Bahía, no consiguen ofrecer a sus comunidades una calidad de vida compatible con su “status” económico. Son ciudades que concentran un número significativo de chabolas, y conviven, aún, con graves cuestiones sociales.

Vale resaltar, que los tres municipios control presentan una tendencia en mantener la mayoría de su población activa (vinculada a la economía local) residiendo en sus límites territoriales. Y en el municipio de Paulinia (São Paulo), en especial, se puede constatar un fuerte compromiso de la gestión municipal en estimular su población joven a buscar una mejor calificación/especialización profesional en los centros universitarios y/o técnicos regionales, ofreciendo servicios de transporte gratuito y la oportunidad de colocación en el mercado de trabajo local. Esa actitud tiene reflejos significativos no sólo a nivel de la economía, sino principalmente en el proceso de integración social.

En cuanto a población de los municipios de la región nordeste, entre las décadas de los 70 y 80 alcanzan el nivel más alto de consumo de radios (el 10% de media), los municipios de Paulinia y Canoas, ya en la década de

los 70, alcanzaban índices superiores al 14 y 17% en el mismo segmento, creciendo significativamente en la década siguiente.

No se puede dejar de constatar, además, que los municipios nortescos hayan tenido un crecimiento relevante en el consumo de electrodomésticos, si analizamos las dos décadas, el caso de Camaçari, es, en ese sentido, singular, pues consigue, en todos los sectores de consumo presentados, superar a los otros municipios en un 132% de tasa de crecimiento. Jaboatão y Candeias también confirman esa tendencia. Apenas el municipio de São Francisco do Conde registra un índice más bajo que la media de los seis municipios seleccionados.

5. CONCLUSIÓN.

Haciendo un análisis de la formación socio-económica de los municipios bahianos tal vez se pueda encontrar alguna explicación del relativo retraso social, a pesar de formar parte de un grupo reducido de municipios que tienen una renta per cápita envidiable para el patrón brasileño. Incluso dentro del ámbito de la investigación sólo pierden, en volume de recaudación municipal, en comparación con el municipio de Paulinia. El resultado de la investigación tiende a confirmar la incapacidad gestora que ha predominado en los municipios bahianos. Es visible la falta de continuidad administrativa, cada equipo político intenta imprimir su marca olvidando siempre (y a veces destruyendo) las obras y/o proyectos empezados en la gestión anterior, el resultado final es, por lo tanto, siempre negativo para el conjunto de la comunidad.

Una comparación del impacto del índice de productividad en el atendimento a las demandas de la población entre los municipios bahianos y los municipios-control confirma un déficit de los primeros, principalmente, en el área de infra-estructura básica.

Como es sabido, el interés económico en esos municipios está directamente vinculado al proyecto de desarrollo nacional. La explotación del

petróleo, en los años 40 y 50, en Candeias y São Francisco do Conde, y la implantación del Polo Petroquímico, en los años 70, en Camaçari, va a provocar profundas transformaciones socio-económicas en esas localidades. De municipios con una base económica básicamente agraria, pesquera o de explotación mineral, pasan a dedicarse a una economía estratégica dentro de un plano de desarrollo nacional más amplio.

Las implicaciones de esos cambios son bastante conocidas y debatidas en el medio académico. En el período de la dictadura militar esos municipios habían quedado bajo la tutela política de la Unión (gobierno central), por ser considerados áreas de interés de seguridad nacional. De ese modo, las administraciones durante mucho tiempo estuvieron totalmente disociadas de los intereses locales. Ciertamente ese contexto va a provocar un retraso relativo en el surgimiento y/o en la formación de líderes políticos locales capacitados para gestionar municipios totalmente descaracterizados de su origen histórico.

La dicotomía es tan evidente que en una primera observación se percibe claramente que, a pesar de tener una renta municipal alta y participar de la producción de la riqueza estatal y nacional, por tener su base económica principal en el sector secundario y terciario, todavía presentan características físicas rurales. Este es el caso, principalmente, de los municipios de Candeias y São Francisco do Conde. Camaçari, por haber recibido un contingente inmigratorio más significativo, con la implantación del Polo Petroquímico, presenta problemas sociales aún más graves.

De ese modo, las consecuencias de las transformaciones económicas vividas por esos tres municipios se aproximan. En São Francisco do Conde la población en edad activa, debido a la ausencia de mercado de trabajo, estuvo y aún está forzada a dislocarse para otras áreas en busca de oportunidades de mejores empleos. Además de eso, el municipio posee poco dinamismo en términos de oferta de servicios. Siendo que los reflejos de la industrialización han sido pequeños sobre esa región la estructura urbana del municipio de São

Francisco do Conde continúa siendo básicamente la misma, presentando aún una estructura urbana colonial, revelando, por lo tanto, que no habían sido hechas inversiones en el sentido de cambiar este cuadro.

En Candeias y en Camaçari, por otro lado, la renta local producida no se revirtió en beneficios para la comunidad. La población económicamente activa que se empleaba en el sector secundario y recibía una renta más alta, la mayoría vive en Salvador.

El crecimiento demográfico del Recôncavo Bahiano, particularmente de la Región Metropolitana de Salvador, se condicionó al desarrollo económico de Salvador. Sin embargo, fue a partir de los años 70 que los municipios habían mejorado sus condiciones de urbanización, debido a la gran afluencia de nuevos asentamientos, ocasionados principalmente por la periferización de camadas de baja renta oriundas de Salvador. Mientras tanto, se trata de una mano de obra en general descualificada, cuya alternativa de supervivencia es el segmento de la economía sumergida.

A pesar de estos problemas, Candeias recibió gran impacto desde el inicio del proceso de desarrollo industrial, lo que cambió su configuración urbana. De centro de apoyo a la actividad primario-exportadora, pasó a centro de servicio y apoyo a la industria de petróleo. Su estructura urbana en el período anterior a la industrialización era bastante simplificado, típicamente colonial, ocupando inicialmente las partes altas, lo que le confirió un trazado urbano completamente irregular, pues atendía meramente a las demandas reducidas, impuestas por la economía agro-exportadora. Hoy, la ciudad presenta el aspecto de una gran “chabola”, sin ninguna estructura y confort y con un nivel de inversiones muy bajo en el sector de infra-estructura básica (red de alcantarillado, equipamientos urbanos: asfalto de calles y carreteras, viviendas sociales, etcétera).

En Camaçari los efectos de la industrialización habían producido la dinamización de otros sectores económicos, provocando una revitalización amplia de la economía municipal. Este desarrollo industrial, impone una

estructura educacional más racional, al lado de una mejoría cualitativa de la enseñanza, para que la población pueda tener una capacidad que le permita participar del desarrollo social, lo que no se confirma.

A partir de los años 70, Camaçari recibió una población significativa de inmigrantes de otras regiones de Bahía y de otros estados, en busca de empleo. Este hecho se vincula, en un primer momento, a la oferta de empleos temporales, que son consecuencia de la implantación reciente del parque industrial y, en un segundo momento, a la propia oferta de empleos formales ligados a la operación de las industrias. Entre tanto, se verifica que la oferta de empleos era menor que el flujo migratorio, lo que contribuyó al surgimiento del desempleo y del subempleo - sin cualificación profesional - pasando a ampliar el proceso de “favelización”, la marginalidad urbana y la presión sobre los servicios públicos urbanos.

En síntesis, los municipios bahianos parecen todavía estar lejos de resolver sus deudas sociales con la población. Sin embargo, esas cuestiones van a ser mejor discutidas en otra oportunidad, cuando la continuidad a este proyecto de investigación se procurará hacer un análisis más amplio de la estructura y dinámica de las finanzas municipales. A partir de los datos financieros se podrá medir, con más precisión, los índices de productividad y la eficiencia “alocativa” (quiere decir, la capacidad de asignación, distribución y gestión del presupuesto municipal) de los municipios seleccionados. El análisis de la situación fiscal (renta x gastos), a partir de los gastos en inversiones, personal, endeudamiento y “alocação” de recursos por programas, va a mostrar el impacto de los gastos, comparándolos con el índice de atención a la población. En esta próxima etapa del proyecto de investigación, se procurará estimar también, a partir de la realidad de cada municipio y considerando criterios más racionales en el proceso de “alocação” de recursos y la disponibilidad futura de recursos, el tiempo necesario para que se equilibren las necesidades sociales en las áreas relacionadas en la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, Thompson A. *Endividamento Municipal: el estado actual das dividas das capitais estaduais*. RFP, nº 371, jul/ago/set de 1987, Ministerio das Finanças - Secretaria Geral.

ARAÚJO, Aloisio Barbosa de. *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*. IPEA, nº 16, Rio de Janeiro, 1973.

Secretaria de Planejamento do Paraná. A repartição de Encargos Públicos na Federação Brasileira. RFP, ano XLII, nº 351 - jul/ago/set; 1982.

Secretaria da Educação e Cultura do Estado da Bahia. Informações estatísticas sobre os índices de matrículas, evasão e repetência dos municípios de São Francisco do Conde, Candeias e Camaçari, referentes aos anos de 1986, 1987, 1988 e 1989.

HADDAD, Paulo Roberto. *Bases par a Reforma Tributaria no Brasil*. RFP, ano XLII, nº 351 - jul/ago/set; 1982.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Dados físicos por programas dos municípios: São Francisco do Conde, Candeias, Camaçari, Canoas, Jaboatão e Paulínia, referentes as décadas: 1970, 1980, 1990.

LONGO, Carlos Alberto e RIZZSIERI, Juarez A. B. (org.) *Economia Urbana*, IPE-USP, São Paulo, 1983.

McLURE, Jr., C.E. *Revenue sharing: alternative to rational fiscal federalism?* "Public Policy". 457-78. Summer, 1971.

MELO, Marcus André V. B.C. y MOURA, Alexandre S. de. *Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos Projetos do Banco Mundial*. PPP, nº 4, dezembro 1990. IPEA.

MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. *Public finance in theory and practice*. New York. McGraw-Hill, 1976. Cap. 32.

OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt. 1972.

PEREIRA, Luiz (Org.). *Urbanização e Subdesenvolvimento*. Zahar, 4ª ed. Rio de Janeiro, 1979.

SANTOS, Reginaldo Souza. “Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, a divisão institucional do trabalho e o processo de alocação de recursos no estado capitalista: uma referência ao caso da Bahia”. *Revista de Administração Pública (FGV)*, nº 4, vol. 17, Rio de Janeiro, 1983.

“Crise Financeira - situação financeira municipal e gestão de serviços públicos. *Revista Veracidade* - Centro de Planejamento Municipal (CPM), nº 2, ano I, Salvador, out/dez. de 1991.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. “A Administração Política Brasileira”. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 17(4):102-35. Out./dez., 1993; Rio de Janeiro.

RIZZIERI, Juarez, A. B. *Custos comparativos de urbanização*. São Paulo, FIPE, USP, 1978.



REFLEXÕES SOBRE UM PROGRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES: O CASO DA BAHIA

Noelio D. Spinola

Universidade Salvador-UNIFACS

*“A cidade da época pré-industrial é um produto
de sua região, enquanto a região da época
contemporânea é o produto de sua cidade”*

(Pierre George)

AS RAZÕES DE UM PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES.

A dinâmica do desenvolvimento econômico e social, tanto em termos internacionais quanto nacionais, efetiva-se, de fato e necessariamente, nos espaços regionais. É aí onde se determinam as primeiras relações produtivas e de trabalho, e se estabelecem as bases comerciais e de serviços que possibilitam o escoamento da produção local até os pontos mais distantes, através dos sistemas de transporte, seja para um processamento intermediário, seja diretamente para o consumo final.

Não obstante a evidência dessa realidade factual, a instância regional, tanto quanto a dos municípios, perdeu importância analítica e prioridade programática ao longo das décadas, já no pós-guerra, em decorrência das profundas transformações operadas pela internacionalização do capital, via as grandes empresas multinacionais, que levaram ao esquecimento os problemas e as reivindicações (respaldadas em sólidas construções teóricas) das regiões, em todo o Brasil e no mundo.

Desassistidas, relegadas a um plano secundário nos programas e projetos governamentais, abandonadas aos mecanismos de mercado dos entrepostos e açambarcadores da produção primária, que se apropriam do comando econômico e político dos municípios e perpetuam o seu atraso social em benefício próprio, as regiões acabam por ser, contraditoriamente, a fonte primordial do desenvolvimento das nações e do planeta, mas igualmente o seu *calcanhar de Aquiles*, o seu ponto fraco nos campos da educação, da saúde, da habitação, da remuneração ao trabalho, da proteção ambiental, da habitabilidade, enfim.

No Brasil, e especialmente na Bahia, cuja tradição em planejamento regional remonta aos tempos da Comissão de Planejamento Econômico - CPE¹ e da Reforma Administrativa do Governo Estadual em 1966², a coexistência de informações desatualizadas e de dados seriados incompletos é o *pano de fundo* com base no qual os órgãos de planejamento governamentais e as entidades privadas tecem os seus diagnósticos e estabelecem suas metas de atuação, seus planos de investimento para as distintas regiões do Estado e do País.

Para ser eficaz e gerar fatores de dinamismo múltiplos sobre o espaço geo-econômico no qual se debruça, visando estabelecer diretrizes de intervenção consentâneas com a realidade em processo de mudança, o planeja-

¹ CPE - Comissão de Planejamento Estadual criada por Rômulo Almeida, então Secretário da Fazenda do Estado da Bahia no Governo Antonio Balbino, com o objetivo de diagnosticar a economia baiana, conceber projetos e programas e institucionalizar o sistema de planejamento do governo Estadual.

² Promulgada em 11 de abril de 1966 a Lei nº. 2.321 da Reforma Administrativa do Estado da Bahia criou a SIC - Secretaria da Indústria e Comércio, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia e o Centro Industrial de Aratu - CIA, entre outros órgãos importantes para o Estado.

mento regional necessita fundamentar-se em informações quantitativas e qualitativas atualizadas, precisas, oriundas de organismos dotados de credibilidade, em razão da sua capacidade técnica e especialização na coleta e tratamento dos dados estatísticos.

Em relação às informações agregadas, os dados para o conjunto do País ou do Estado estão, na maioria dos casos e para uma série mais ou menos ampla de estatísticas de anos recentes, disponíveis e com suficiente confiabilidade, graças à continuidade do trabalho de órgãos como a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no âmbito nacional, e a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLAN-TEC, através da CPE e da Superintendência de Estatísticas e Informações - SEI no âmbito estadual, que não obstante apresentam-se defasadas em termos setoriais e revelam uma maior gama de informações das áreas metropolitanas e regiões de maior expressão econômica.

Quando se trata de informações de caráter regional, com abrangência especial a nível de municípios de menor potencial, a desatualização e a falta de dados mais completos evidenciam-se em toda a sua plenitude, exigindo do pesquisador um esforço muitas vezes infrutífero - de complementação, que o leva ao trabalho *in loco* na região a conhecer.

O PRODEM - Programa de Desenvolvimento Municipal criado pelo Governo da Bahia, em 1994, tem como principal objetivo preencher essas lacunas de dados secundários e estatísticos, investigando mais de perto a realidade das regiões estudadas e propondo planos de ação que fundamentem a intervenção do Governo do Estado, a geração de emprego e renda e a mobilização de agentes locais de desenvolvimento, contemplando aspectos como vocações naturais, alternativas econômicas e vantagens comparativas.

Esse programa é fruto de um convênio firmado entre o SEBRAE-Ba³ e o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Indústria, Comércio e

³ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Mineração. Como entidade executiva do PRODEM, a UNIFACS - Universidade Salvador atua através da mobilização de professores, pesquisadores e consultores dos seus quadros, que estão vinculados ao IPA - Instituto de Pesquisas Aplicadas e ao Departamento de Ciências Econômicas e Sociais.

OBJETIVOS DO PRODEM.

Pretende-se com este projeto:

- Promover o desenvolvimento auto-sustentado das cidades baianas;
- Estabelecer as bases de intervenção governamental nas pequenas e médias cidades do Estado da Bahia⁴, com a integração das destinações orçamentárias do Governo Estadual, União e Prefeituras à programação indicativa do PRODEM para cada cidade, sob a forma de uma matriz de intervenção;
- Reforçar as bases interioranas da hierarquização urbana prevalecente no Estado da Bahia, mediante investimentos em equipamentos terciário-polarizadores e serviços oficiais nas cidades médias, com as prioridades indicadas nas áreas social, de infra-estrutura urbana e de serviços públicos;
- Estimular a formação de unidades produtivas familiares, micro, pequenas e médias empresas, por meio de orientação técnica e ação integrada de órgãos estaduais e municipais de apoio ao cooperativismo e ao associativismo, com vistas à ampliação do emprego e da renda na periferia dessas cidades;
- Promover ações específicas de melhoria da sub-habitação e de complementação da renda familiar com programas de alimentos básicos para migrantes e população de baixa renda, pelo sistema de auto-produção;

⁴ Segundo o IBGE em 1991, 30% das 415 cidades-sede municipais da Bahia possuíam menos de 10 mil habitantes, e 73% menos de 20 mil.

- Atuar, em conjunto com órgãos setoriais, no sentido de superação da problemática do menor e do adolescente nas cidades médias do Estado.

METODOLOGIA DE AÇÃO.

A concepção do PRODEM é norteadada pelos seguintes princípios:

- Conhecimento efetivo da realidade sócio-econômica da comunidade estudada;
- Respeito às peculiaridades culturais da comunidade estudada;
- Respeito às regras da economia de mercado, desenvolvimento auto-sustentado;
- Visão das comunidades municipais como integrantes de regiões articuladas pelos diversos condicionantes históricos e espaciais;
- Concepção de solução global e articulada de problemas, envolvendo no diagnóstico municipal o exame de todos os aspectos pertinentes a infra-estrutura física e urbano-social.

A metodologia do trabalho compreende a execução das seguintes etapas:

- Seleção do grupo de cidades a estudar;
- Elaboração de diagnóstico para identificação da problemática social, econômica e urbanística da cidade;
- Elaboração de prognóstico. Um conjunto de recomendações e indicações de programas e projetos que devem ser desenvolvidos para solucionar os problemas identificados na etapa do diagnóstico;
- Implantação do PRODEM na comunidade estudada.

O diagnóstico é realizado de acordo com a seguinte sistemática:

- Entrevistas com as principais lideranças do Município. Ai considerados os setores público e privado, formal e informal;

- *Workshop* com lideranças do Município;
- Levantamentos de campo, censo empresarial;
- Recuperação de informações de fontes secundárias.

O escopo do diagnóstico é o seguinte:

1. Território

- Características Físicas
- Meio Ambiente - poluição ambiental, áreas de preservação
- Divisão territorial

2. Aspectos Demográficos

- População total:
 - população feminina
 - população masculina
 - população por faixas etárias
 - população urbana
 - população rural
- Domicílios
 - urbanos
 - rurais
- Número de eleitores

3. Saúde e Saneamento

Taxa de mortalidade infantil.

Leitos gerais:

- leitos do setor público
- leitos do setor privado

Infra-estrutura de água e esgotamento sanitário

Domicílios:

- domicílios com água encanada
- domicílios ligados à rede de esgoto
- domicílios consumidores de energia elétrica
 - urbanos
 - rurais

4. Educação e Cultura

Ensino:

- distribuição da população por níveis de escolaridade
- ensino técnico ou profissional
- ensino público
- ensino privado
- número de jornais locais e respectivas tiragens
- número de emissoras locais de TV
- número de emissoras de rádios locais

Turismo - infra-estrutura hoteleira e de lazer (equipamentos turísticos)

Manifestações folclóricas, eventos e festas populares de interesse turístico.

5. Aspectos Econômicos

Potencial de Consumo domiciliar

- distribuição do rendimento domiciliar médio mensal

Número de estabelecimentos econômicos segundo porte (totais e percentuais).

- industriais
- comerciais
- serviços e outras atividades
- agropecuários

Pessoal ocupado (total e percentual da PEA).

- pessoas ocupadas por setor de atividade:
 - indústria
 - comércio
 - serviços

Produção agropecuária municipal:

- produção agrícola municipal
- produção pecuária municipal

Infra-estrutura energética (dados totais e percentuais):

- estabelecimentos industriais consumidores de energia elétrica
- consumo industrial de energia elétrica (em MWh)
- estabelecimentos comerciais consumidores de energia elétrica
- consumo de energia elétrica comercial (em MWh)
- estabelecimentos agrícolas e agropecuários consumidores de energia elétrica
- consumo de energia elétrica agrícola e agropecuária (em MWh)
- estabelecimentos de prestação de serviços e outras atividades, consumidores de energia elétrica
- consumo de energia elétrica em serviços e outras atividades (em MWh)

6. Infra-estrutura

Infra-estrutura de transportes:

- transporte coletivo urbano
- sistema rodoviário
- sistema ferroviário
- sistema aeroviário
- licenças de automóveis

Infra-estrutura de comunicações:

- número de terminais telefônicos
- número de agências de correio

Infra-estrutura bancária:

- total de agências bancárias
 - públicas
 - privadas

7. Receitas e Despesas Municipais

- arrecadação de ICMS no município
- receita federal arrecadada no município
- receita estadual arrecadada no município
- receita municipal total
- receita própria
- transferências constitucionais
- cota-parte do ICMS
- cota-parte do FPM
- operações de crédito

- despesas de pessoal/receitas correntes
- investimento municipal per capita
- valor adicionado no município

8. Indicadores municipais

- taxa de urbanização - percentual da população urbana do município em relação à população total e evolução da taxa
- densidade demográfica - população por área (hab/km²)
- taxa geométrica anual de crescimento da população (1980/1991)
- índices de condições gerais de habitação*
- índice de qualidade do meio-ambiente*
- taxa de mortalidade infantil: óbitos de menores de 1 ano, residentes no município, ocorridos no ano considerado
- índice do direito da criança
- leitos gerais por mil habitantes em hospitais gerais
- taxa de leitos gerais do setor público sobre leitos gerais
- índice de acesso à saúde pública*
- índice de segurança pública*
- infra-estrutura de água e esgotamento sanitário: percentual de domicílios urbanos e rurais usuários da rede geral de abastecimento de água e esgoto
- taxa de eletrificação domiciliar urbana e rural: total de ligações elétricas domiciliares por total de domicílios.

* Estes índices foram propostos pelos Professores Rosembergue Valverde, Fernando Pedrão e Noelio Spinola em estudo realizado para a Prefeitura Municipal do Salvador intitulado Indicadores de Desempenho Municipal. Salvador, IPA, novembro de 1998. Os demais são utilizados no Brasil pelo sistema SEBRAE.

- índice de acesso à moradia*
- taxa de analfabetismo (entre os maiores de 15 anos)
- taxa de pessoas com nível superior de escolaridade
- índice de acesso à educação*
- índice de eficácia do sistema de ensino *
- índices de potencial de consumo ou de potencial de mercado
- número de terminais telefônicos por 1000 habitantes
- receita própria per capita (IPTU, ISS e outras taxas e receitas)
- índice de participação do município na arrecadação do ICMS

9. Diretrizes para o planejamento municipal

- os problemas atuais do processo de desenvolvimento do município
- a dimensão regional do processo de desenvolvimento municipal
- as perspectivas anuais do contexto regional
- a dimensão econômica do município
- as perspectivas da agricultura e da agroindústria
- as perspectivas da industrialização
- as perspectivas do comércio e dos serviços
- a perspectiva do turismo
- fundamentos básicos para o desenvolvimento de um programa de
- geração de emprego e renda no município
- diretrizes para o planejamento físico-urbanístico do município

10. Conclusão e matriz de intervenção

A obtenção dos indicadores municipais (item 8 do escopo precedente) não tem se constituído tarefa fácil dada a precariedade da base estatística local.

Assinala-se, contudo, que muitos esforços vêm sendo desenvolvidos a nível estadual no sentido da construção de um modelo de avaliação que possibilite a montagem de um sistema comparativo da posição sócio-econômica dos municípios. Destaca-se, neste caso, o trabalho realizado pela SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, uma autarquia do Governo da Bahia que recentemente calculou os índices de desenvolvimento econômico (IDE) e Social (IDS) para todos os municípios baianos⁵, segundo a metodologia adotada pela ONU.

O IPA – Instituto de Pesquisas Aplicadas e o Mestrado em Análise Regional da UNIFACS estão trabalhando na montagem de um Banco de Dados dos Municípios da Bahia e na construção de indicadores de centralidade que possam orientar novas políticas de fomento ao desenvolvimento regional. Ainda no âmbito do IPA, Spinola e Araújo (1998) produziram um estudo sobre a regionalização do Estado da Bahia⁶, criticando os critérios de zoneamento em vigor e propondo um modelo de agrupamento das cidades de acordo com as suas relações mais evidentes de interdependência.

Na segunda etapa do trabalho, procedidas as análises das conclusões do diagnóstico que são apresentadas a comunidade local e discutidas segundo uma técnica de resolução colaborativa de problemas, elabora-se a matriz de intervenção com a indicação dos programas de curto, médio e longo prazos que deverão ser desenvolvidos.

A terceira e última etapa do PRODEM compreende a implementação das providências recomendadas mediante a mobilização de recursos e fatores essenciais à viabilização dos programas e projetos listados na matriz de intervenção. Entre as medidas mais importantes desta fase se destaca a da criação de uma organização de desenvolvimento municipal⁷.

⁵ Classificação dos Municípios Baianos: Indicadores Seleccionados v.1, 1996 – Salvador: SEI, 1998.

⁶ Regionalização do Estado da Bahia: proposta de ação articulada para política de fomento às micro e pequenas empresas, agências municipais de desenvolvimento. Noelio Dantaslé Spinola e Luiz Coelho de Araújo – Salvador: Kanzeon, 1998.

⁷ A propósito ver o trabalho Organização Municipal de Desenvolvimento. Um projeto para as cidades da Bahia. Noelio D. Spinola – Salvador: Kanzeon, 1998. 84p.

Estas organizações municipais de desenvolvimento, devem constituir um sistema que possibilite:

- Ao nível local, a mobilização da comunidade, objetivando engajá-la ativamente nos processos de discussão e solução da problemática municipal;
- Ao nível regional, a associação dos municípios que conformem uma determinada região, objetivando a solução de problemas de interesse comum e a geração de economias de escala e aglomeração;
- Ao nível institucional, a otimização das iniciativas dos diversos órgãos federais e estaduais responsáveis por programas e projetos de interesse do município.

A organização municipal de desenvolvimento desempenhará um papel de coordenadora, articuladora, divulgadora e integradora das ações que se desenvolverão no município, buscando a aceleração e a intensificação do processo de desenvolvimento local. Não terá função executiva e nem substituirá os diversos organismos e/ou instituições e associações em suas funções e atribuições específicas. Na verdade, sendo criada pela Prefeitura Municipal, não concorrerá com o poder executivo do prefeito. Será, na prática, um organismo auxiliar e suplementar às ações do prefeito, que não dispõe de condições para dedicar-se com exclusividade e em tempo integral às atividades de promoção do desenvolvimento econômico do município.

Ao nível local, deverá articular a comunidade, atuando no plano sócio-cultural, identificando as diversas manifestações da sociedade e procurando canalizá-las para um estágio mais avançado de desenvolvimento. Nesta esfera de ação, a grande tarefa da organização consistirá na promoção do espírito comunitário no município, mobilizando todas as camadas da população para uma postura solidária no que se refere àquelas ações que possam melhorar a sua qualidade de vida.

Para atingir este objetivo, a organização deve identificar todas as associações, entidades, instituições, programas e projetos voltados para o desenvolvimento comunitário do município e procurar realizar uma ação sinérgica que decorrerá de um maior conhecimento por todos dos projetos de todos e da promoção de uma ação articulada.

Ao nível regional, a atuação da organização se reveste de uma maior complexidade porque dependerá da capacidade de cada um dos municípios que integram uma região superar o bairrismo e a tradicional rivalidade de vizinhos.

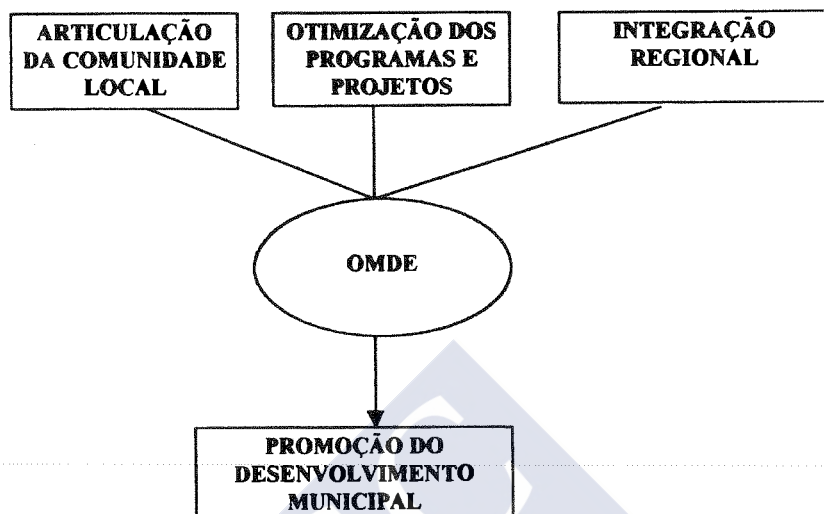
É, porém, absolutamente essencial o desenvolvimento de ações integradas em muitas áreas em que pode existir interesse comum e viabilidade técnico-econômica, produzindo-se redução de custos, otimização na utilização dos recursos e equipamentos e ampliação das vantagens de escala dos projetos.

Em termos concretos, deveriam as organizações dos municípios de cada região atuar em conjunto para a discussão e o encaminhamento das questões de interesse comum.

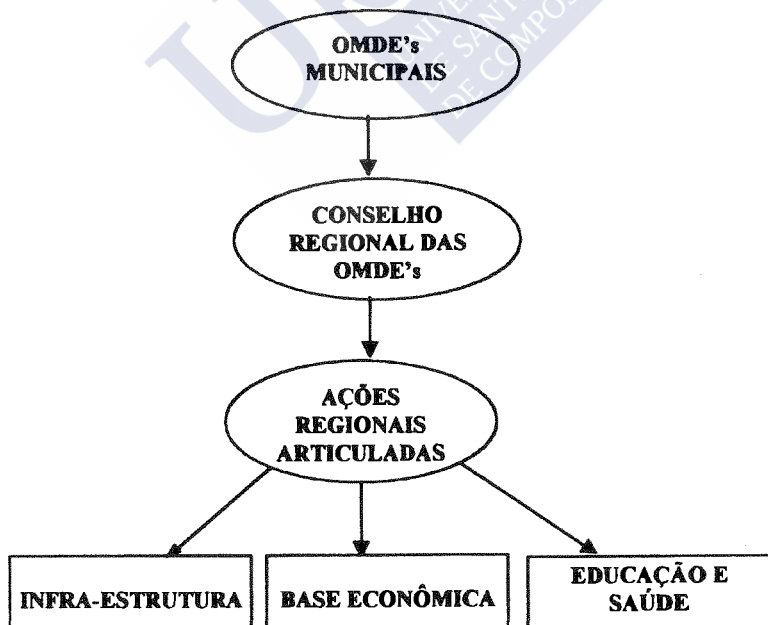
No plano institucional, as organizações deverão trabalhar em três níveis:

- Identificando fontes de recursos e trabalhando na captação desses recursos para financiamento de projetos no município;
- Acompanhando os diversos programas e projetos desenvolvidos pelos órgãos federais e estaduais no município, procurando integrá-los (pelo menos ao nível de informações, para evitar as freqüentes superposições) e otimizá-los;
- buscando a integração, ao nível regional, dos projetos em benefício dos diversos municípios segundo as suas especificidades.

FUNCIONOGRAMA DA OMDE*



AÇÃO REGIONAL DAS OMDE'S



* Organização Municipal de Desenvolvimento Econômico

CRITÉRIOS DE REGIONALIZAÇÃO.

Convergentes em muitos aspectos, as mais recentes regionalizações do Estado, nas concepções de regiões econômicas e regiões de influência urbana, revelam-se ainda insuficientes quanto à sua condição orientadora da implantação de um sistema de atendimento e prestação de serviços de âmbito municipal, coordenado pelo Governo do Estado e que alcance com precisão os núcleos componentes da hierarquia de sedes municipais, desde a grande cidade-pólo regional aos aglomerados de menor dimensão populacional e econômica, tendo por escopo a geração de emprego, renda e novas atividades produtivas no contexto urbano e rururbano⁸, como se pretende com o PRODEM.⁶

Embora seja relativamente fácil indicar as principais áreas urbanas do Estado e mensurar a sua influência ao longo do sistema viário, em termos econômicos e de possibilidades de negócios gerados por suas bases produtivas, as discrepâncias entre a grandeza dos sub-espacos compreendidos pelas 15 regiões econômicas e os sub-conjuntos das 26 regiões urbanas ainda são grandes, dificultando sobremodo a definição de uma programação de incentivo às atividades locais.

De um lado, as regiões econômicas tendem para um determinismo espacial semelhante ao das microrregiões homogêneas, porque fundadas no aspecto maior da ocupação produtiva, na maior parte do Estado indicativas do estágio do segmento primário da economia, bem como das suas interrelações com a agroindústria e com a rede de comércio e serviços que possibilita o escoamento da produção municipal até os grandes centros consumidores. Em última instância, ultrapassa os elementos definidores da visão estritamente natural (clima, solo, vegetação, relevo, hidrografia, aptidão agrícola e pecuária), mas não oferece a mesma precisão quanto ao peso específico das cidades, tratadas como uma resultante “a posteriori” do tamanho

⁸ Aglomerações distritais e vilarejos rurais.

e importância da base econômica, sem a perspectiva da interinfluência que o papel das cidades joga no estabelecimento e ampliação dos setores econômicos regionais.

As regiões de influência urbana operam em sentido contrário, valorizando a centralidade evidente dos maiores núcleos e das cidades intermediárias no contexto regional como organizadores do espaço interno, em que os aspectos da dinâmica econômica parecem apenas referendar aquela posição na hierarquia urbana, à semelhança da função centralizadora das cidades-sedes das regiões administrativas, requerendo portanto um maior número de regiões para configurar uma realidade factível à pretensão delineadora de um verdadeiro sistema de nucleação urbana.

Abstraindo-se esses elementos críticos, que ainda constituem um desafio aos regionalizadores em todos os países, constata-se que é possível atuar no sentido de uma melhor definição dos fatores de regionalização que servem de bases às duas sistemáticas em apreço, tendo por escopo fundamental a hierarquização das cidades conforme o modelo de atuação e as linhas norteadoras da presença dos equipamentos polarizadores em cada município e pelo desempenho dos setores de sua economia.

As cidades, nesse modelo aproximativo, ajustado periodicamente pelas indicações relativas aos movimentos do empresariado e das possibilidades associativas/cooperativas, tanto nos menores municípios quanto nos de maior porte, representam pontos-âncoras da determinação espacial. Isto porque as suas bases econômicas atuam como parâmetros orientadores de inserção setorial das organizações públicas e privadas e de sua rede de serviços, responsável por importantes equipamentos polarizadores de diversas escalas de abrangência, cuja hierarquização das atividades e programas, influenciam o ordenamento progressivo das áreas de comércio-serviços-indústria no contexto urbano e nos espaços primários/de integração agroindustrial que se estabelecem a partir do campo em direção às cidades, pelo sistema de transportes.

A teoria econômica regional oferece esses elementos definidores, cabendo promover-se a adequação dos seus aspectos doutrinários e o rebatimento ao território do Estado da Bahia, apontando, no marco teórico, os centros e as atividades relevantes para uma hierarquização mais consistente dos núcleos urbanos e uma regionalização-síntese.

Em função disso estabeleceu-se uma proposição de regionalização para a ação dos organismos envolvidos com o PRODEM, que toma como base as regiões de influência urbana atualizadas pela SEI – 1994, com algumas pequenas alterações a nível de algumas regiões, face a importância dos vínculos de um ou outro município com algum pólo dinâmico extra-regional no contexto da rede viária.

A tabela seguinte busca sintetizar e consolidar uma proposta de regionalização para a atuação em todas as regiões econômicas da Bahia, com foco nas suas cidades-pólos e um referencial das cidades intermediárias no âmbito interno a cada região.

Esta primeira aproximação, para o objetivo final de hierarquização da atuação municipal do PRODEM, no curto, médio e longo prazos, levou em conta a necessidade do estabelecimento de prioridades e, igualmente, de uma dimensão espacial compatível com a operacionalização de um sistema de serviços/informações, agrupando-se as regiões por critérios de centralidade e de distância nos eixos viários.

Exceção feita a Salvador pela sua condição de metrópole nacional as demais cidades-pólo e cidades intermediárias de região, relacionadas na tabela 1 constituirão as sedes prioritárias para a implantação de organizações de desenvolvimento regional, aglutinadoras das ações conjuntas das organizações de desenvolvimento municipal implementadas em todos os municípios.

A regionalização-síntese adotada, decorre da constatação de que não é mais possível operar simplificadamente em um espaço complexo, com um amplo mosaico de interrelações produtivas e de especializações regionais, em que a Bahia se tornou, ao passar da homogeneidade da base primária para

a heterogênea configuração de regiões econômicas e cidades pólos desde a área metropolitana, com a ocupação efetiva de todas as regiões produtoras no território estadual, nos anos 70/90, e o surgimento de dezenas de novas bases regionais de produção.

Considerando que Salvador corresponde a 35% do conjunto empresarial baiano, desmembrou-se a capital da RMS, constituindo-se nova região com centro no município de Camaçari (sede do pólo petroquímico da Bahia), subordinado diretamente a Salvador na sua condição de centro nacional.

CONSIDERAÇÕES OPERACIONAIS.

Diante da dimensão dos Estado da Bahia, composto por 415 municípios, definiu-se que a primeira etapa dos trabalhos do PRODEM compreenderia 100 municípios de pequeno e médio portes e suas *capitais-regionais*, distribuídos por 14 regiões. Até dezembro de 1998 já haviam sido estudados 90 municípios sendo que, dentre estes, dez das cidades-pólos relacionadas na tabela 1, precedente.

A execução do trabalho na etapa de diagnóstico transcorre normalmente sendo possível controlar-se a variável tempo e, conseqüentemente, o cumprimento de metas e prazos. Nesta etapa um dos aspectos mais importantes consiste na identificação das lideranças informais e dos eixos de poder na vida econômica, social e política do município. Isto feito torna-se necessário um esforço considerável para conseguir a participação autêntica dessas lideranças num processo de discussão da problemática local e para identificar-se com clareza e isenção o real pensamento da comunidade. Aqui, a adoção de metodologias qualitativas de pesquisa se torna fundamental, destacando-se, dentre estas, a observação participante, a história oral, a história de vida, os painéis e as entrevistas.

A utilização da metodologia de resolução colaborativa de problemas também tem se demonstrado bastante eficaz, sobretudo quando a comunidade não se encontra acentuadamente tensionada pela radicalização de grupos

Tabela 1.-*Regionalização síntese para o PRODEM, regiões e cidades-polos*

Região	Cidades-Pólos da Região	Cidades Intermediárias de Municípios	Número
1. Salvador	Salvador		1
2.RMS-Região Metropolitana de Salvador	Salvador Camaçari	Lauro de Freitas Itaparica Simões Filho	12
3. Feira de Santana Recôncavo Tradicional (Baixo Paraguaçu)	Feira de Santana	Santo Amaro Cachoeira	37
4. Litoral Norte	Alagoinhas	Catu Pojuca Mata de São João	19
5. Recôncavo Sul	Santo Antonio de Jesus	Cruz das Almas	21
6. Valença	Valença	Camamu Ituberá	10
7. Ilhéus / Itabuna	Ilhéus / Itabuna	----	23
8. Eunápolis	Eunápolis	Porto Seguro	8
9. Teixeira de Freitas	Teixeira de Freitas	Itamaraju	13
10. Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	----	21
11. Itapetinga	Itapetinga	----	12
12. Jequié	Jequié	Jaguaquara	13
13. Ipiáú	Jequié (extrarregional) Ipiáú (regional)	Gandu Ubaítaba	20
14. Itaberaba	Feira de Santana (extrarregional) Itaberaba (regional)	---	11
15. Seabra	Seabra	Lençóis	18
16. Barreiras	Barreiras	---	12
17. Juazeiro	Juazeiro	---	8
18. Irecê	Irecê	Xique-Xique	19
19. Jacobina	Jacobina	Morro do Chapéu	20
20. Senhor do Bonfim	Senhor do Bonfim	---	9
21. Paulo Afonso	Paulo Afonso	---	10
22. Serrinha	Feira de Santana (extrarregional) Serrinha (regional)	---	14
23. Ribeira do Pombal	Feira de Santana (extrarregional) Ribeira do Pombal (regional)	---	20
24. Brumado	Vitória da Conquista (extrarregional) Brumado (regional)	---	17
25. Guanambi	Guanambi	Caetité	21
26. Sta Maria da Vitória	Santa Maria da Vitória	Bom Jesus da Lapa	14
27. Ibotirama	Ibotirama	Boquira	12

Fonte: CPE; CEL/Elaboração IPA.

sociais. Em certas ocasiões esta técnica deve ser aplicada de forma setorial, combinada com os painéis.

A apresentação e discussão final das conclusões do diagnóstico com as lideranças formais e informais da comunidade tem significado a etapa mais importante do trabalho. A despeito de constituir um momento de reflexão e debate que resulta numa matriz de intervenção, que contempla os programas e projetos considerados essenciais pelas lideranças comunitárias da cidade estudada, a sua implementação, na prática, não tem sido fácil, porque o terceiro e último estágio do PRODEM constitui um processo. Neste instante a equipe técnica perde o controle do tempo e toda a produção intelectual decorrente de sua interação com a comunidade passa ao domínio das forças sociais. Ocorre, então, que fatores de natureza cultural, econômica e política passam a determinar o destino das ações propostas. Combinações positivas dessas forças responderão pelo sucesso e execução dos programas e projetos; combinações negativas condenam os estudos ao esquecimento nos arquivos e estantes. Buscando soluções para esta terceira etapa tem-se recomendado ao Governo do Estado que realize uma ação de convencimento e promoção junto às lideranças dos municípios, objetivando a criação das organizações municipais de desenvolvimento que passem a funcionar como agentes catalizadores do processo de desenvolvimento local.

Como visto, as organizações podem assumir múltiplas formas associativas, com o estabelecimento de parcerias entre o setor privado, as entidades comunitárias e o setor público. A presença neste conjunto de uma instituição financeira de fomento é indispensável para conferir-lhe poder de articulação e mobilização notadamente dos segmentos empresariais.

Até o momento as organizações municipais não foram constituídas. Parece faltar condições políticas para implementá-las. Ademais, há que se considerar o peso de fatores culturais adversos em muito municípios baianos. As comunidades são caracteristicamente marcadas por posturas individualistas. Não existe tradição de associativismo. A ação política local é dominada pelo assistencialismo e clientelismo que se retroalimentam em um contexto

de pauperização da população rural. As prefeituras municipais dependem esmagadoramente dos repasses de recursos dos governos federal e estadual que respondem, em média, por 95% da receita pública municipal. Muitos prefeitos não estão preparados para o exercício da função e não possuem condições culturais que lhes permita perceber a importância da ação comunitária planejada. Outrossim, mesmo aqueles mais esclarecidos, são bloqueados pelas limitações de recursos⁹.

Por fim, deve-se ainda considerar que contribui para este quadro contraproducente a própria ação dos organismos federais e estaduais que atuam interventivamente nos espaços dos municípios de forma autárquica e autoritária. É comum assistir-se a ações de órgãos diferentes do Estado ou da União que são superpostas quando não conflitantes. Em muitos casos, as lideranças municipais não influem nos procedimentos e funcionam como simples espectadoras.

Entretanto, há que se registrar uma gradativa mudança de orientação, tanto a nível federal quanto estadual. Esboça-se uma política que pretende obrigar os municípios e suas lideranças a assumirem um novo papel na estrutura administrativa do país, cobrando-se dos prefeitos a assunção de papéis típicos de líderes empreendedores, em lugar da clássica postura de eternos pedintes, dependentes do apoio federal e estadual.

Evidente que esta mudança importará numa autêntica revolução de hábitos e costumes arraigados na consciência coletiva da nossa sociedade desde os tempos coloniais. Mas, sempre é tempo de começar. Projetos como os da *Comunidade Solidária*, esforços recentes na área da educação básica e da saúde pública deverão gerar bons resultados. Haverá, porém, que consumir-se tempo, demandar-se persistência e paciência para educar lideranças e levá-las a assumirem posturas proativas e compatíveis com os desafios dos tempos atuais. Mas não há somente que mudar mentalidades. Há que se pro-

⁹ A maioria das prefeituras municipais não cobram os impostos e taxas da competência municipal porque não estão estruturadas para cobra-los e porque não é *conveniente* do ponto de vista eleitoral para os prefeitos.

ver os meios para que estas prosperem e funcionem. E neste tempo as proposições do PRODEM vicejarão.

BIBLIOGRAFIA

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petropolis: Vozes, 1990

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Metodologia do Programa de Emprego e Renda – PRODER*. Brasília: SEBRAE, 1995

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e sociais da Bahia. *Classificação dos Municípios Baianos – Indicadores Seleccionados. v.I, 1996*. Salvador: SEI, 1998

Anuário Estatístico da Bahia 1996. Salvador: SEI, 1996

SPINOLA, Noelio Dantaslé. *Organização Municipal de Desenvolvimento – Um Projeto para as Cidades da Bahia*. Salvador: Kanzeon, 1998.

Regionalização do Estado da Bahia. Salvador: Kanzeon, 1998

Trinta Anos da Indústria, Comércio e Turismo na Bahia 1966/1996. Salvador: IPA/UNIFACS, 1997

VALVERDE, Rosembergue. Pedrão, Fernando e Spinola, Noelio. *Indicadores de Desempenho Municipal*. Salvador: IPA, 1998



EL BINOMIO SEQUÍA - DESARROLLO EN EL NORDESTE SEMIÁRIDO DE BRASIL¹

Óscar Marcos Valiente
Universitat de Barcelona

INTRODUCCIÓN.

La región Nordeste de Brasil, con una extensión superior a 1,5 millones de km², y una población próxima a los 45 millones de habitantes, volvió a padecer durante 1998 los efectos de la sequía. Este fenómeno climático, característico del Nordeste, puesto que su pluviometría se halla sometida a fuertes variaciones interanuales, ha protagonizado escenas dramáticas y se ha constituido como una verdadera catástrofe natural que azota la región sistemáticamente.

Desde el mínimo poblamiento de los siglos XVI y XVII, etapa de colonización en la que la seca apenas provocaba manifestaciones destacables, hasta la estructuración de un sistema de combate del flagelo climático durante la segunda mitad del siglo XX, pasando por los innumerables sufrimientos en forma de hambrunas, víctimas y enfermedades durante los siglos XVIII y XIX, el Nordeste ha experimentado un proceso de desarrollo lento y desigual, donde la seca ha jugado un papel más político que climático. En este artículo, se exponen las principales líneas de actuación política en el

¹. El presente artículo forma parte de un proyecto de investigación dirigido por el Dr. José Luis Luzón (Universitat de Barcelona), y recibe el apoyo de una beca pre-doctoral (FP1, MEC).

Nordeste para abordar el problema de la seca. Y hablar de política de la seca es referirse a política de desarrollo, puesto que todas las actuaciones encaminadas al desarrollo local y regional en el Nordeste tienen en la seca y sus consecuencias socioeconómicas un referente clave.

POLÍTICAS DE DESARROLLO = POLÍTICAS CONTRA LA SEQUÍA.

La necesidad de crear mecanismos que favorecieran el desarrollo del Nordeste desde el poder público (léase políticas) es muy reciente. Sólo durante el siglo XX, y en especial tras la creación de la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) en 1959, se han realizado actuaciones encaminadas a promover el desarrollo de la región. Incluso esas políticas recientes no se entienden simplemente desde el punto de vista social o económico, sino que su implantación se justifica por la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de la población ante las secas. El argumento utilizado es el siguiente: si la población no es capaz de combatir la seca en la situación socioeconómica actual, con una política de desarrollo adecuada podrá afrontar los períodos críticos de precipitaciones deficitarias. En definitiva, desarrollo es igual a combate de la sequía. Veamos, pues, cuáles han sido las políticas de combate de la sequía en el Nordeste.

Desde que en la seca de 1721-27 se produjera la primera acción de intervención de los poderes públicos en relación con la seca, éstas se han ido sucediendo en el tiempo, con resultados globalmente mediocres. La adopción de medidas de combate contra la sequía se ha planteado durante los últimos 270 años basándose en tres grandes corrientes: determinismo, tecnologismo hidrológico, e intervencionismo socioeconómico.

Según la **perspectiva determinista**, la seca es considerada como un componente propio del Nordeste, un elemento definitorio de esta región, un fundamento esencial del clima del *sertão*, y cualquier medida que se adopte no podrá evitar su advenimiento. Apoyándose en este planteamiento, los

gobiernos toman una postura de distanciamiento, puesto que por muchos recursos que se dediquen al combate de la seca, ésta seguirá produciéndose y tendrá consecuencias perniciosas sobre la población.

Este punto de vista fue predominante durante casi toda la etapa colonial e imperial (es decir, en los siglos XVIII y primera mitad del XIX), confundiendo constantemente con una perspectiva fatalista eclesial en la que la seca se constituía en uno de los múltiples castigos divinos ante los que el hombre nada puede hacer. Tal y como queda reflejado en Medeiros y Souza (1983: 11),

“Todo acontece porque Dios quiere, y el hombre es impotente para cambiar el curso natural de las cosas”.

El planteamiento determinista tuvo su vigencia durante un largo período de oscuridad, en el que el *sertão* semiárido nordestino se hallaba aislado del resto de Brasil. El predominio del analfabetismo, unido a la conveniencia política de controlar las posibles revueltas sociales derivadas de la creciente pobreza durante los episodios de sequía, crea la situación más adecuada para la persistencia de este enfoque. La población, ante la manifestación de la ira divina en forma de sequía, no se atrevería a cuestionar el poder de la metrópoli o del emperador, que de esta forma garantizaban su situación de poder. Simultáneamente, la iglesia católica proporcionaba apoyo a esta perspectiva, lo que le permitía mantener su influencia en la base social y consolidarse como poder *de facto*.

La fuerte religiosidad del pueblo sertanejo, reforzada incluso en adversos períodos de sequía, tiene su arraigo durante esta época. Junto a los ejemplos de rogativas *pro-pluvia* y procesiones presentados en el capítulo de análisis histórico de las secas, cabe añadir la costumbre existente en el *sertão* de robar la imagen de un santo durante la seca para rogarle la venida de las lluvias, devolviéndolo en procesión sólo cuando estas hubieran llegado (Medeiros & Souza, 1983: 12).

En consonancia con este planteamiento, las medidas adoptadas durante su período de vigencia (1720-1830) son escasas y de poca incidencia, limi-

tándose a actuaciones normativas para incentivar la producción, tales como la obligatoriedad de cultivar, o el traslado de población a tierras fértiles en las márgenes de los ríos. El asistencialismo no tuvo una gran incidencia, quedando en manos de las organizaciones de caridad la recopilación de alimentos y enseres básicos para los refugiados que se dirigían desde el interior hacia el litoral.

La segunda perspectiva tiene su punto de partida en los años 1831-32, con la autorización de la apertura de pozos artesianos y la promulgación de una ley construcción de azudes. Según el **tecnologismo hidrológico**, la seca es un problema de agua, que sólo puede ser resuelto mediante la construcción de infraestructuras que mejoren la capacidad de almacenaje y abastecimiento hídrico. Este enfoque fue cobrando preponderancia en el período imperial con la creación de la Comisión Científica Exploradora en 1856 bajo el gobierno del emperador Pedro II, se consolidó a través de diversos estudios técnicos entre 1859 y 1877 (véase el apartado dedicado a la historia de las secas en el siglo XIX), y se oficializó en el período republicano con la creación de los organismos específicos de combate contra la sequía:

- IOCS (Inspección de Obras Contra las Secas), 1909,
- IFOCS (Inspección Federal de Obras Contra las Secas), 1919,
- DNOCS (Dirección Nacional de Obras Contra las Secas), 1945, y
- SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste), 1959.

La componente política de esta perspectiva sirve a los intereses de la clase dominante, que en un momento determinado de la historia (principios del siglo XIX) precisaba una mejora de la infraestructura hídrica en sus propiedades. Así, los grandes propietarios, desde sus puestos políticos regionales, utilizaron (y utilizan todavía) el argumento de la tecnología hidrológica como solución para solventar la sequía, cuando en realidad es una excusa para:

- modernizar sus latifundios,
- garantizar o, por lo menos, estabilizar, su producción agrícola mediante un adecuado abastecimiento hídrico y, especialmente,
- evitar el éxodo masivo de la mano de obra, manteniéndola ocupada durante las secas en la construcción de la infraestructura hídrica.

La planificación de las medidas de combate de la seca será controlada, principalmente por el poder local y regional que, al estar copado por los propios latifundistas, legisla en su favor y crea planes de actuación dirigidos a la mejora y revalorización de su propiedad. Con el objeto de acallar las necesidades socioeconómicas de los refugiados durante la sequía, se establecen las ayudas directas mediante el reparto de alimentos y, sobre todo, se crean los alistamientos en obras de socorro, esto es, se emplea a los afectados por la sequía como mano de obra barata (se les paga una cantidad diaria incluso inferior al salario mínimo) en la construcción de carreteras, ferrocarriles, azudes, embalses, represas, líneas de telégrafos, etc.

A través de esta medida, que ha seguido teniendo plena vigencia durante la seca de 1998, se controla la emigración desde el Nordeste hacia otras regiones, garantizando la permanencia de la mano de obra necesaria para los latifundistas y no poniendo en peligro la estabilidad social de las áreas de destino (especialmente São Paulo y Rio de Janeiro), que corrían el peligro de ser focos de conflicto ante la recepción de una excesiva cantidad de inmigrantes.

El resultado de este planteamiento, todavía hoy vigente, ha sido la construcción de múltiples azudes, pozos, embalses y represas que, por sí solos, no resuelven las consecuencias sociales de la sequía, aunque sí han contribuido a paliar la falta de agua en episodios de seca y a posibilitar la implantación de planes de desarrollo, especialmente los centrados en la extensión del regadío en la región.

El tercer enfoque, el **intervencionismo socioeconómico**, considera la seca como un problema de desequilibrio social. Esta desestructuración hace que la economía y la sociedad nordestina sean muy frágiles ante cualquier elemento distorsionador. Al hallarse acentuada la sensibilidad a las variaciones pluviométricas, el clima se convierte en un elemento de ese tipo, y la falta de precipitaciones se manifiesta distorsionada, con una intensidad superior a lo esperado. En definitiva, la seca se convierte en una lupa que magnifica los problemas socioeconómicos de la región, que quedan ocultos o atenuados en años de bonanza pluviométrica.

La importancia de la sequía en el Nordeste sólo adquiere sentido desde la perspectiva socioeconómica puesto que las precipitaciones no son en esta región suficientemente escasas (salvo en años excepcionalmente secos) como para producir las gravísimas consecuencias que ha provocado sobre la población. Ciertamente es que la utilización política de la seca, como se ha visto en este apartado, ha contribuido a magnificarla, pero ésta no habría alcanzado la significación actual fuera de un contexto social y económico de profundo desequilibrio.

Las medidas de carácter socioeconómico han tenido siempre una consideración secundaria. Las escasas que han sido adoptadas, o bien han sido malentendidas en forma de proteccionismo paternalista, o no han ido ligadas al combate de la seca, sino que se han planteado dentro de los planes generales de mejora social en el ámbito educativo, sanitario y, más recientemente, económico.

Durante todo el siglo XX, cada seca es acompañada de actuaciones de urgencia mediante las cuales se entregan ayudas alimentarias a los afectados, conocidas con el nombre de cestas básicas, gestionadas por los municipios. Estas cestas, además de generar una expectativa equívoca, puesto que en cada seca la población espera que el gobierno federal haga el reparto de cestas (es decir, que “papá Estado” les proteja), son utilizadas como arma política. Las cestas básicas han sido uno de los mecanismos de garantía de votos más utilizado por los poderes públicos municipales y regionales durante todo el siglo XX.

Si desde los otros dos enfoques antes analizados se justificaba su duración por los intereses políticos de la clase dominante, resulta evidente que esta tercera perspectiva no ha prosperado por la falta de interés que este tipo de medidas despierta en ese sector. Partiendo de la base que las medidas de intervención socioeconómica son las más necesarias para alcanzar un equilibrio social en la región que permita minimizar los efectos de las secas, no cabe más que encontrar los mecanismos que permitan a la clase dominante obtener un beneficio en su aplicación. Si bien la mentalidad empresarial se plantea esencialmente a corto plazo, es necesario realizar una fuerte campaña de promoción de la bondad de una perspectiva a largo plazo puesto que, bajo ese contexto, la defensa de un modelo de desarrollo sostenible puede ser plenamente aceptada y defendida por todos los sectores de la sociedad.

Alcanzado ese objetivo, la implantación de medidas de combate contra la sequía de carácter socioeconómico, basadas esencialmente en el equilibrio de la estructura social de la región, no hallará obstáculos. Las acciones de previsión cobrarán entonces un papel preponderante, dejando a las medidas de urgencia (cestas básicas, alistamiento en obras de socorro, etc.) en un segundo plano, con lo que perderán su carácter proteccionista y se convertirán en el eventual recurso de emergencia que originalmente eran.

DESARROLLO Y SEQUÍA: PULSO ENTRE GOBIERNOS.

En cualquier momento histórico que un investigador pretenda realizar un estudio de las motivaciones y los condicionantes ligados a la adopción de medidas de combate contra la sequía en el Nordeste de Brasil, alcanzará una misma conclusión: existe una constante pugna entre los diferentes niveles gubernamentales, y la seca es utilizada como un arma política más en esta lucha. Por tanto, la justificación en la adopción de las medidas, así como su definición, se explica por la concreción (de diferente forma en cada espacio y momento determinados) de esta pugna de poder.

Neto (1986), realiza una brillante disección del uso político del problema de la seca en las relaciones entre los gobiernos regionales y los de la capital de Brasil. Ya desde el siglo pasado, este autor detecta que la seca se convierte,

“dentro del discurso de la clase dominante regional, en un instrumento de presión sobre el Gobierno Imperial, para que éste se decida a invertir en el espacio semiárido nordestino” (Neto, 1986: p. 22).

“... al pasar la seca al primer plano del discurso regional, la dirección política de la región sugiere la dirección política del Gobierno Federal los caminos de intervención estatal en la región. [...] [La seca] es también un instrumento de presión, de llamada que justifica la presencia del estado en la región” (Neto, 1986: p. 29).

De esta forma, mediante la presión regional sobre el poder estatal, los políticos regionales obtienen los recursos necesarios (en forma de ayudas durante las sequías) para mantenerse en el poder. Visto desde el otro lado, al otorgar recursos a los estados para que resuelvan el problema de la seca y creen una serie de infraestructuras, el gobierno central garantiza el apoyo de los políticos regionales para mantener sus cargos al mando del país.

Pero el Gobierno Federal no puede participar en la política regional de cualquier forma, sino que debe realizarlo con la anuencia de la clase dominante en el ámbito regional. Tal y como indica Neto (1986: p. 27), una constante de equilibrio en la estructura institucional del Nordeste, ya desde la 1ª República, consiste en garantizar a la clase dominante regional el control político de las acciones ejercidas por los órganos federales que actúan en el interior de las regiones.

Tensiones derivadas de la ruptura de este equilibrio tácito se pusieron de manifiesto en la primera década del siglo XX, tras la creación de los primeros organismos de lucha contra la seca. Con la formación en 1906 de la Superintendencia de Estudios y Obras Contra los Efectos de las Secas, surgía un núcleo de poder que era susceptible de ser controlado por el Gobierno

Federal y los Gobiernos Estatales. La dirección de la Superintendencia planteó el desarrollo de su actividad fomentando una estrecha relación región-estado, e intentando huir de las injerencias políticas de los dos niveles administrativos (Neto, 1986: p. 28).

Sin embargo, las clases dominantes regionales temían que la Superintendencia se convirtiera en una forma de intervencionismo del Gobierno Federal en sus competencias, por lo que las tensiones se agudizan, en especial desde los políticos cearenses. En un intento de mantener la independencia de la Superintendencia, se traslada su sede de Ceará a Rio Grande do Norte, pero las presiones se mantienen y el Gobierno Federal opta por suprimir esta institución en 1907 (Neto, 1986: p. 28).

Como sucederá repetidamente a lo largo de la historia, la seca es en este caso utilizada políticamente, y las posibilidades de llevar a cabo un trabajo constante de estudio y combate de sus efectos quedan diluidas entre las pugnas de los gobiernos regional y federal. La solución final es llegar a un consenso que satisfaga a ambas partes y que, por encima de todo, les mantenga en sus puestos de control político.

La imagen que los políticos regionales ofrecen del Nordeste en actos y documentos oficiales resulta, para lograr que el problema de la seca sea considerado como de ámbito nacional, distorsionada. El discurso regional se estructura, ya desde el período imperial, en los aspectos negativos del Nordeste, devastado continuamente por la sequía, la miseria, el hambre, las plagas y las enfermedades. Tanto en los dramáticos fragmentos reflejados en *Guerra y Guerra* (1909), como en los relatos de diputados, senadores y diversos cargos políticos regionales citados en Neto (1986: 30-34), se ahonda profusamente en esta idea.

Sentada la base del infortunio nordestino, la clase dominante regional cuenta con los argumentos necesarios para realizar una cruenta crítica de la pasividad de los poderes públicos federales. Posteriormente, se produce la reclamación de las necesidades de la región: inversión en infraestructuras,

mejora de las comunicaciones, incentivación con ayudas de la actividad industrial en la región, etc. El objetivo final de la crítica es, como ya se reseñó previamente, la obtención para las administraciones regionales de más recursos presupuestarios con los que poder justificar su acción de gobierno.

El peligro de este tipo de relación política es la identificación del Nordeste con la seca, lo cual conduce a una simplificación de la problemática de la sequía y a un erróneo planteamiento en la forma de resolver o mitigar sus efectos. Los planes de acción siguen este patrón, y por ello van encaminados a la mejora de las infraestructuras hídricas y de comunicaciones, elementos cuya carencia se hace especialmente evidente en los episodios de sequía. El problema subyacente de desequilibrio socioeconómico queda en un segundo plano, puesto que toda la atención se concentra en la seca, y no en la región. La irregularidad e intermitencia de las intervenciones se explica igualmente por esta causa, puesto que mientras no hay seca, el problema no se manifiesta.

Con la creación de la IFOCS, se confirmó la participación del Gobierno Federal en forma de un organismo estable, tal y como solicitaban los políticos regionales. Sin embargo, las actuaciones siguieron el mismo patrón de intermitencia hasta entonces vigente, y la Inspectoría apenas dispuso de recursos presupuestarios en los períodos de precipitación normal. Tan sólo resulta destacable el empuje a las grandes obras desarrollado entre 1920 y 1923 durante el mandato presidencial del nordestino Epitácio Pessoa en el Gobierno Federal. Durante ese cuatrienio, se destinaron 246.162 contos de reis a obras de infraestructura en el Nordeste, y en los años 1921 y 1922, la dotación presupuestaria para esa región totalizó el 15% del presupuesto total de Brasil (Medeiros y Souza, 1983: 72).

Desde la perspectiva del gestor político, suele ser habitual el tratamiento de un problema sólo cuando se manifiesta. Las administraciones e instituciones brasileñas y nordestinas habían llevado esta máxima a su expresión más extrema, hasta el punto de que la IFOCS sólo disponía de recursos

en períodos de seca. La prevención no podía estar incluida en los objetivos de la institución, puesto que para la implantación de planes de mitigación de la sequía, para la mejora del aprovechamiento de recursos hídricos, para la construcción de las infraestructuras de las que carecía el Nordeste (en especial el *sertão*), y para dotar a la población de mecanismos de resistencia a los episodios críticos (es decir, más rento y más regular), era necesario disponer de recursos regulares. Con el dinero que se liberaba durante las secas, podía iniciarse la construcción de nuevas carreteras, embalses o sistemas de irrigación, los cuales corrían el peligro de quedar inacabados si la inversión cesaba con el fin de la seca (como efectivamente sucedió en 1925), o podían ser de poca utilidad al haber sido construidos sin una adecuada planificación.

La dotación a la IFOCS de un presupuesto anual fue, por tanto, una buena noticia desde el punto de vista de la planificación. La realidad, sin embargo, ha dejado bastante que desear, puesto que la mejora en infraestructuras y la dotación de recursos a la población no ha ido acorde con las inversiones realizadas. Si a ello unimos que la política de aplicación de esas últimas no ha variado en exceso, priorizando la realización de grandes obras por encima del trabajo constante de planificación sobre el terreno, comprenderemos porqué las secas siguen constituyendo un problema para cientos de miles de habitantes en el *sertão* nordestino.

POLÍTICAS DE DESARROLLO BAJO LA SUDENE.

Durante toda la primera mitad del siglo XX, si bien se dio un salto cualitativo al existir organismos específicos de combate contra la sequía, las actuaciones se concentraron en la mejora de las infraestructuras hídricas y de comunicaciones, y en la mitigación de los efectos de las secas sobre la población durante los períodos críticos de falta de lluvias. Sin embargo, la incidencia de estas políticas sobre el desarrollo del Nordeste fue mínima.

Ante esta serie de actuaciones monótonas y que no ahondaban en la verdadera raíz del problema, no fue hasta los años 70 y bajo el período

SUDENE cuando se crearon dos programas que pretendían alcanzar alternativas de desarrollo para las zonas rurales del Nordeste. Ambos planes, denominados POLONORDESTE y Proyecto Sertanejo, debían cumplir uno de los principales objetivos de la SUDENE, que era transformar la economía de las zonas semiáridas, incrementando su productividad para hacerla más resistente al impacto de las secas.

El programa POLONORDESTE fue aprobado el 29 de octubre de 1974, y su principal objetivo consistía en facilitar la integración de más de dos millones de pequeños agricultores del Nordeste en la economía de mercado (SUDENE, 1981: 54). Los resultados esperados debían redundar en la implantación de técnicas agrícolas más eficaces, con las que incrementar la productividad y mejorar la renta de los agricultores. Simultáneamente, al hacer que las explotaciones fueran más competitivas, se ampliarían las oportunidades de trabajo para los asalariados del medio rural.

Este plan integraba actuaciones de menor entidad emprendidas hasta entonces en el ámbito rural nordestino, tales como el Programa de Agroindustria y el plan PROTERRA, y estaba pensado como un sistema de planificación globalizador, encaminado a la obtención de resultados comunes. El eje vertebrador del programa POLONORDESTE era la identificación de potencialidades en las áreas de desarrollo prioritario, por lo que se realizaban estudios individualizados de las necesidades de actuación en cada área prioritaria. Así, en cada polo se analizaban los elementos físicos, sociales y políticos y, dentro del campo económico, la situación de la agricultura, la industria y los servicios. Una vez completado el estudio, se llevaban a cabo proyectos concretos, en los cuales debía demostrarse su viabilidad técnica y económica, para evitar su fracaso durante el proceso de implantación.

Se definieron cinco grandes áreas prioritarias dentro del programa POLONORDESTE, que englobaban un 30% del territorio Nordesteño y más de una cuarta parte de la población de la región:

- Sierras húmedas (42.620 km²).
- Valles húmedos (415.000 km²).
- Llanuras costeras (35.000 km²).
- Agricultura seca (79.950 km²).
- Pre-amazonia de Maranhão (9.413 km²).

El programa obtuvo resultados mediocres, tanto por la intermitencia de su implantación, como por la ineficacia en la transmisión de nuevos conocimientos agrícolas. Los pequeños agricultores debían recibir asesoría sobre las nuevas técnicas agrícolas a implantar, productos a cultivar según las necesidades del mercado, adopción del regadío, etc., para lo cual no estaban preparados ni los campesinos, acostumbrados a técnicas artesanales y poco productivas, y con un bajo nivel de educación, ni los asesores agrónomos, que no sabían transmitir la información a sus interlocutores. El programa fue reestructurado tras la seca de 1979-1983.

Con una mayor ambición se planeó el Proyecto Sertanejo, creado el 23 de agosto de 1976 para proporcionar

“otro mecanismo con el que hacer frente a la seca en el Nordeste, y facilitar la construcción de aguadas, pequeños azudes en las propiedades privadas, con dos ventajas: la primera es que antes de la seca ya habría condiciones para retener al hombre en la propiedad realizando obras, lo que equivale a frentes de trabajo en las propias haciendas, y la segunda es el programa de crédito con financiación a tipos bajos, largo plazo, y carencia para el pago a través de la cosecha, cuando esta exista, permitiendo al agricultor obtener renta a través del crédito” (SUDENE, 1981: 56).

El Proyecto Sertanejo pretendía facilitar la integración de las zonas circundantes a los polígonos de regadío que se estaban implantando con una fuerte inversión pública, promoviendo la modernización y la aplicación de nuevas tecnologías. Entre 1976 y 1979 se crearon cerca de 50 núcleos de actuación en el marco del Proyecto Sertanejo (SUDENE, 1981: 55), en los

cuales se ofrecía tierra para pequeños propietarios y trabajadores sin tierras, se fomentaba la participación de los sertanejos en la organización de los procesos de producción y comercialización, y se promovía la diversificación de las explotaciones (en cada propiedad se destinaría un número determinado de hectáreas para regadío, cultivos de secano y pastos mejorados).

Este proyecto, implantado al igual que el POLONORDESTE sin considerar las características socioculturales de los sertanejos (alto nivel de analfabetismo, nulo conocimiento de técnicas de cultivo modernas, inexperiencia en el manejo del agua, etc.), fue poco eficaz. Tanto el Proyecto Sertanejo como el POLONORDESTE sufrieron diversas redefiniciones tras la seca de 1979-83, quedando integradas en una nueva propuesta: el Proyecto Nordeste.

El Proyecto Nordeste se inició en septiembre de 1982 con la creación de una Comisión Interministerial encargada de su elaboración, y en la que participaban los ministerios de Planeamiento, Agricultura e Interior, bajo la coordinación de la SUDENE. La propia SUDENE, en la presentación de uno de los libros que sirvieron de apoyo a la elaboración del Proyecto Nordeste, justificaba así su creación:

“La evidencia de que las transformaciones socioeconómicas ocurridas en el Nordeste, en los dos últimos decenios, fueron insuficientes para la erradicación de la pobreza absoluta rural y urbana, y para el crecimiento del mercado en la región, llevó al Gobierno Federal a la creación del PROYECTO NORDESTE” (SUDENE, 1984: 7).

Queda patente una admisión implícita del fracaso de las políticas de desarrollo en el Nordeste y, en consecuencia, de la ineficiencia de la SUDENE en el cumplimiento de sus objetivos.

La experiencia de los anteriores programas hizo que el Proyecto Nordeste no ofreciera grandes objetivos, sino que se constituyera como un foro de evaluación y redefinición de las políticas y estrategias de desarrollo regional. Durante su fase conceptual, se concretaron dos líneas de actuación: fomentar el desarrollo rural (concretado en un Programa de Apoyo al Pequeño

Productor Rural) y potencial desarrollo urbano, industrial, de infraestructuras y de servicios sociales básicos a través de programas sectoriales. Pese a que el Proyecto Nordeste era concebido “como un proceso de movilización social, ultrapasando la tendencia a quedar reducido a un proyecto más para la región” (SUDENE, 1984: 8), no aportó ideas, métodos o estructuras efectivos para proporcionar al Nordeste un mayor equilibrio socioeconómico.

La pugna política se ha mantenido con el paso del tiempo, y los poderes locales y regionales siguen manteniendo un tira y afloja con el Gobierno Federal sobre la cuantía y el control de los recursos destinados al desarrollo de la región Nordeste. La creación de la SUDENE en 1959 supuso una pérdida de influencia de la oligarquía local, puesto que este organismo acumuló competencias y recursos, dependientes de la capital, en detrimento del crecimiento de la administración de los estados nordestinos.

El tiempo, sin embargo, ha ido reduciendo la capacidad de actuación de la SUDENE, no sólo por la ineficiencia de muchos de sus programas, sino por las progresivas reducciones presupuestarias impuestas desde el Gobierno Federal durante la década de los 90. Actualmente, la SUDENE se ha configurado nuevamente como un organismo cercano a la IFOCS o a la DNOCS, destinado a gestionar las obras de combate de las sequías. En su creación, sus objetivos eran mucho más amplios, e incluían proyectos relacionados con la creación de polos de desarrollo agrícola e industrial (Luzón, 1997: 43-50), que ahora son dirigidos mayoritariamente por los gobiernos regionales e instituciones financieras como el Banco do Nordeste.

Tomando la experiencia negativa de los macroprogramas de desarrollo regional, una visión más realista viene imponiéndose en los últimos años, con proyectos que fomentan el desarrollo local aprovechando las potencialidades de cada comunidad. Diversos ejemplos expuestos en este seminario internacional por representantes del BNB (Banco do Nordeste do Brasil) y del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), ofrecen una imagen completa de estas propuestas.

CONCLUSIONES: NORDESTE, ¿DESARROLLO HÍDRICO?

En páginas anteriores se ha puesto de manifiesto que, en el Nordeste de Brasil, ha existido históricamente una fuerte preocupación por el abastecimiento hídrico del *sertão*. La creciente ocupación del territorio, unida a la intensificación de la actividad económica, ha propiciado una mayor presión sobre la disponibilidad de agua. El clima nordestino, cálido y de precipitaciones irregulares en el interior, siempre se ha visto como una limitación para el desarrollo económico de la región, puesto que el desigual acceso temporal y espacial a los recursos hídricos hacía imposible mantener una actividad económica estable (polarizada esencialmente en el sector agrícola).

Durante todo el siglo XX los esfuerzos se han concentrado en incrementar el agua disponible, hasta conformar una creciente red de embalses, azudes y depósitos de pequeña capacidad, que para todo el Nordeste sumaban casi 100.000 Hm³ en 1993, de las cuales cerca de un 80% se concentran en el *sertão*. Como comparación, la capacidad de embalse en toda España era en 1998 ligeramente superior a 50.000 Hm³, conformando una ratio de almacenaje de agua por km² no muy diferente de la que encontramos en la región de estudio: aproximadamente 0,10 Hm³/km² en España, por 0,06 Hm³/km² en el Nordeste, y 0,16 Hm³/km² en la depresión sertaneja contemplada por la clasificación de la EMBRAPA (1993). Como se puede observar, el problema en el *sertão* no es de capacidad de agua embalsada, sino de su gestión, su reparto, su distribución y la capacidad de respuesta de la población ante los episodios de escasez hídrica (el lector encontrará más información sobre estos aspectos en Marcos, 1999).

TABLA I.

Obras de acumulación hídrica previstas en el Nordeste. Los valores expresados en reales brasileños presentaban en julio de 1998 una relación de 1 real = 0,85 dólares USA (válido para la tabla II). Elaboración propia, basada en datos de la Câmara dos Deputados (1998: 25-41).

ESTADO	Nº EMBALSES	CAPACIDAD (Hm ³)	COSTE (R\$)
PIAUÍ	9	1.751,5	195.604.000
CEARÁ	15	8.575,7	511.300.000
RIO GRANDE DO NORTE	3	2.103,0	276.600.000
PARAÍBA	6	310,0	86.780.000
PERNAMBUCO	5	225,0	23.400.000
ALAGOAS	1	3,5	2.300.000
BAHIA	7	2.445,0	122.020.000
SERGIPE	0	0,0	0
MARANHÃO	0	0,0	0
TOTAL	46	15.413,7	1.218.004.000

Así, la seca se ha constituido como un factor esencial en la estructuración económica de la región (o, más concretamente, en la continuidad de la desestructuración), puesto que ha sido utilizada como excusa política para explicar las críticas situaciones que vive la región de forma periódica durante los años de precipitaciones escasas. La seca, que en realidad es el escenario propicio para que los desequilibrios socioeconómicos se manifiesten en su máxima expresión, es satanizada y culpada de todos los sufrimientos de la población, evitando así actuar en la verdadera raíz del problema. Las políticas de combate contra la seca sólo han hecho hincapié en el componente hídrico, de tal forma que en el *sertão* se puede embalsar más agua que en muchas otras regiones desarrolladas del planeta. En cambio, el reparto de la riqueza ha mantenido e incluso acentuado su desequilibrio, sin importar el tipo de régimen político imperante o su orientación ideológica.

Los sertanejos, acostumbrados a convivir con la falta de precipitaciones, precisan de mecanismos que fortalezcan su capacidad de superar los episodios recurrentes de sequía. Su economía agrícola, predominantemente de subsistencia, ha de ser reforzada, posibilitando una acumulación de capital con la que hacer frente a la seca. En las circunstancias actuales, la depen-

dencia de la lluvia para la obtención de esas reservas de urgencia es suplida por la creación de programas de ayuda de emergencia, tales como frentes de trabajo o bolsas de ayuda alimentaria. Estos programas, carentes de continuidad una vez las lluvias vuelven a ser abundantes, son objeto de uso político, tal y como se puso de manifiesto durante el proceso electoral de las presidenciales de 1998.

TABLA II.

Coste, en reales brasileños, de las obras de infraestructura hídrica previstas en el Nordeste (no se incluyen embalses, presentados en la tabla I). Se han considerado obras de canalización y distribución de aguas embalsadas, proyectos de irrigación (ampliación de los existentes e implantación de nuevos polígonos), e instalación o recuperación de pozos tubulares para extracción de aguas subterráneas. Elaboración propia, basada en datos de la Câmara dos Deputados (1998: 25-43).

ESTADO	CANALIZACIÓN DISTRIBUCIÓN	PROYECTOS DE IRRIGACIÓN	POZOS TUBULARES
PIAUÍ	20.800.000	170.957.000	3.555.457
CEARÁ	0	246.752.000	5.288.380
RIO G. DO NORTE	Sin Determinar	2.043.400	2.133.775
PARAÍBA	40.000.000	51.739.000	2.478.350
PERNAMBUCO	287.000.000	11.616.000	4.720.100
ALAGOAS	37.500.000	0	2.423.264
BAHIA	0	147.202.000	2.293.080
SERGIPE	0	25.300.000	4.048.640
MARANHÃO	0	54.000.000	4.705.007
TOTAL	385.300.000	709.609.400	31.464.053

Las propuestas de actuación para el desarrollo local en el *sertão* nordestino pasan por la adaptación a las posibilidades y necesidades de su población. Por tanto, los programas hídricos y emergenciales deben ser sus-

tituidos por proyectos de carácter social y económico, a los cuales se les debe garantizar continuidad. Desgraciadamente, el actual marco macroeconómico en la región, con crecientes ajustes presupuestarios, hace difícil justificar la creación de nuevas partidas de gastos para sostener estos proyectos.

La realidad muestra todo lo contrario. En primer lugar, el retorno de las lluvias al Nordeste durante los primeros meses de 1999 ha servido para recortar las ayudas de combate contra la seca aprobadas durante 1998. Por otro lado, los principales proyectos previstos para el futuro próximo siguen teniendo un componente hídrico predominante, como la construcción de nuevos embalses (ver tabla I) o las obras de trasvase de aguas del río San Francisco, cuyo presupuesto final todavía no se ha concretado. Mientras que el coste de estos proyectos supera los 1.650 millones de dólares, las partidas destinadas a capacitación apenas superan los 67 millones de dólares. El orden de prioridades permanece inalterado, y el desarrollo local en el Nordeste sigue enfocándose desde la perspectiva hídrica.

BIBLIOGRAFÍA

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998): *Seca. Análises, pressupostos, diretrizes, projetos e metas de uma política de convivência com a seca do Nordeste*. Câmara dos Deputados, Bancada Federal do Nordeste. Brasília. 155 pp.

EMBRAPA (1993): *Zoneamento agroecológico do Nordeste. Diagnóstico do quadro natural e agrossocioeconômico, Volume 1*. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Col. Documentos, nº 80). Petrolina. 89 pp.

GUERRA, F. & GUERRA, T. (1909): *Seccas contra a secca*. 3ª ed., 1980. Col. Mossoroense, vol. 29. Rio de Janeiro. 313 pp.

LUZÓN, J.L. (1997): 'Regadío y desarrollo en el Norte Chico y en el valle del San Francisco'. En: LUZÓN, J.L. y LINCK, T. (Eds.) (1997): *Regadío y desarrollo en las regiones semiáridas latinoamericanas*. Bou. Tarragona. 164 pp. (pp. 37-52).

MARCOS, O. (1999): "Desarrollo agrícola del nordeste brasileño: ¿conflicto entre recursos hídricos y regadío?". *Ateliers de Caravelle*. Toulouse, Francia. En prensa.

MARQUES, R.L.M. (1998): *Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-95): recursos naturais do Nordeste, caracterização, uso e potencial*. BNB/ETENE. Fortaleza. 255 pp.

MEDEIROS, J. & SOUZA, I. (1983): *Os degredados filhos da seca. Uma análise sócio-política das secas do Nordeste*. Editora Vozes. Petrópolis. 111 pp.

NETO, J.B. (1986): *Como uma luneta invertida. Intervenção do Estado no semi-árido nordestino através do discurso ideológico da IOCS/IFOC, 1909-34*. Tesis doctoral inédita. Mestrado en Historia. Universidad Federal de Pernambuco. Recife.

SUDENE (1981): *As secas do Nordeste. Uma abordagem histórica de causas e efeitos*. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Recife. 82 pp + 38 mapas.

SUDENE (1984): *Aspectos gerais da economia e da sociedade do Nordeste*. (série Projeto Nordeste, 2). Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Recife. 318 pp.

O OESTE BAIANO E O COMPLEXO AGROINDUSTRIAL DA SOJA: UMA BREVE ANÁLISE DAS SUAS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE

José Mascarenhas Bisneto
Universidade Salvador-UNIFACS

Cultivada mundialmente em uma área de 57.778.000 hectares na safra de 1993/94, gerando uma produção de 111.011.000 toneladas, com uma produtividade média da ordem de 1,9213 toneladas/hectare e fortemente concentrada geograficamente: apenas Estados Unidos, Brasil, Argentina e China são responsáveis por aproximadamente 88% da produção mundial. A cultura da soja, tinha até os anos quarenta a sua dinâmica mundial definida pela China, naquele momento principal exportadora. Todavia, no final dos anos quarenta e início dos anos cinquenta, os Estados Unidos passam a substituir a China no mercado internacional.

Até 1947, as exportações americanas eram relativamente marginais. Contudo, durante a Guerra, período marcado por uma diminuição geral do intercâmbio comercial, os Estados Unidos desenvolveram um pequeno fluxo comercial de grão de soja para seus aliados, o qual recebeu um verdadeiro impulso em 1948.

Esta reviravolta dos fluxos comerciais, deve-se a dois fatores: a evolução da situação interna da China, que, a partir de então, preferiu conservar

a soja para seu próprio consumo e a aplicação do Plano Marshall. No entanto, a consolidação da produção americana deveu-se à crescente utilização industrial da soja, tanto para a produção de rações balanceadas como para o consumo humano, industrial e doméstico, a exemplo de seu uso como matéria-prima para a produção de margarina, tintas, vernizes, detergentes e combustíveis. Essa diversificação do uso de soja levou a um crescimento extremamente rápido da demanda mundial por este produto.

1. O COMPLEXO A NÍVEL NACIONAL.

1.1. Aspectos agrícolas.

Quinze anos antes, inteiramente desconhecida da maior parte dos brasileiros, não ocupando mais de 200.000 hectares em 1960, a soja se impõe e estende-se por mais de 10 milhões de hectares em 1993, ou seja, perto de 20% das terras agricultáveis disponíveis no país. Nesse mesmo período, a produção de grão de soja sobe de 200.000 toneladas para mais de 22 milhões de toneladas. Introduzida inicialmente nos estados do Sul do país (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina), a cultura da soja estende-se no sentido norte, alcançando o estado de São Paulo, todo o Centro-Oeste e parcela do Nordeste.

A expansão e a descentralização da cultura da soja foi, em grande medida, favorecida pela política econômica do governo federal na década de 70, mais precisamente pelos seguintes programas: PCI - Programa de Crédito Integrado e Incorporação dos Cerrados (1972); POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (1975) e PRODECER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrados (1976). Estes programas levaram a termo, principalmente, políticas de crédito subsidiado, utilizado para aquisição de terras baratas e políticas visando adaptar a soja às condições dos cerrados (CPE, 1983). Cabe ressaltar que o PRODECER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados já está na sua terceira versão, lançada em 1994.

Além destes programas específicos, o Estado interviu no setor através de diversos tipos de incentivos e suportes tecnológicos. Os produtores beneficiaram-se de programas que favoreceram a utilização de insumos agrícolas, como crédito sem juros para a compra de calcário, sementes, produtos de tratamento e máquinas. Estes diminuíram os custos de produção e contribuíram para reforçar a competitividade da soja brasileira. Outros incentivos e subsídios à produção incluíam o crédito-prêmio de ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), isenção de impostos para exportação e isenção de ICM nas importações.

A política governamental de apoio à produção passou por restrições no final dos anos 70 e início dos anos 80. Segundo Santana (1987), estas restrições incentivaram a indústria nacional de esmagamento de soja e penalizaram os produtores domésticos. Apesar das restrições de crédito da década de 80 e das práticas desleais de comércio dos países concorrentes (subsídios e programas de incentivo)¹, a produção de soja não foi significativamente afetada nesse período, o que pode ser parcialmente atribuído à política de garantia de preços mínimos. A política de aquisição do governo federal beneficiou principalmente os produtores da fronteira, tendo estabelecido preços mínimos unificados para todas as regiões. Com isso, estes produtores passaram a ser subsidiados, principalmente em função dos altos custos de frete, que se tornaram um encargo assumido pelo governo.

A realização de uma análise da evolução da produção brasileira por região vai permitir a visualização de que, à medida que recua a sojicultura sulina, aumenta a dos estados centrais e do Nordeste (ver gráficos 1, 2 e 3).

¹ A Argentina, a partir de 01/01/1995, passou a reintegrar o exportador de farelo e óleo em 6% imposto negativo e o grão com 0%. No Brasil, o farelo e óleo são taxados em 11,1% e 8%, respectivamente, pelo ICMS nas exportações e o grão em 13%.

Gráfico 1. Brasil - Participação das Regiões na Produção de Soja, Safra 1979/1980.

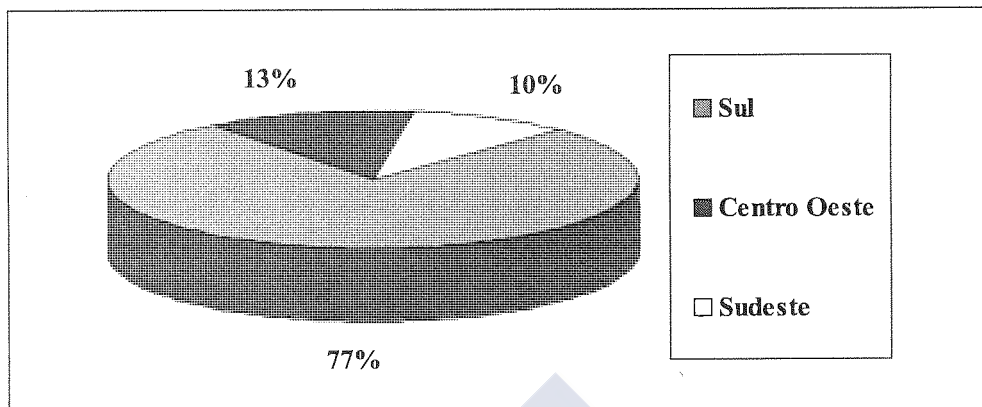


Gráfico 2. Brasil - Participação das Regiões na Produção de Soja, Safra 1988/1989.

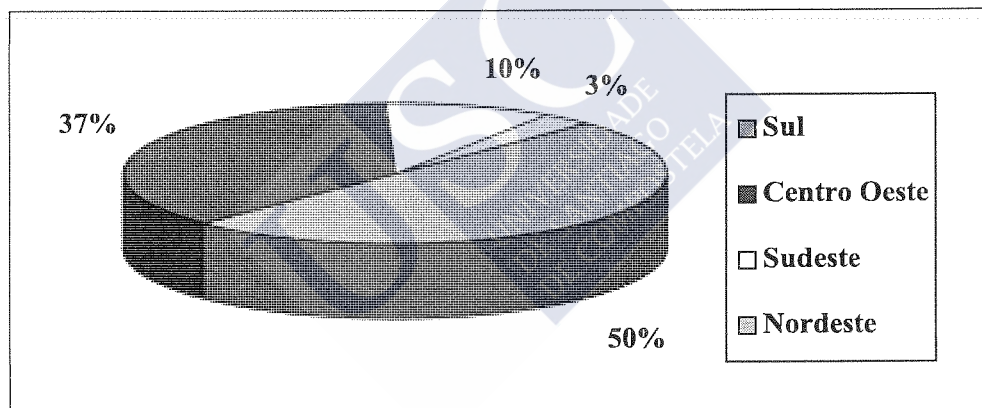
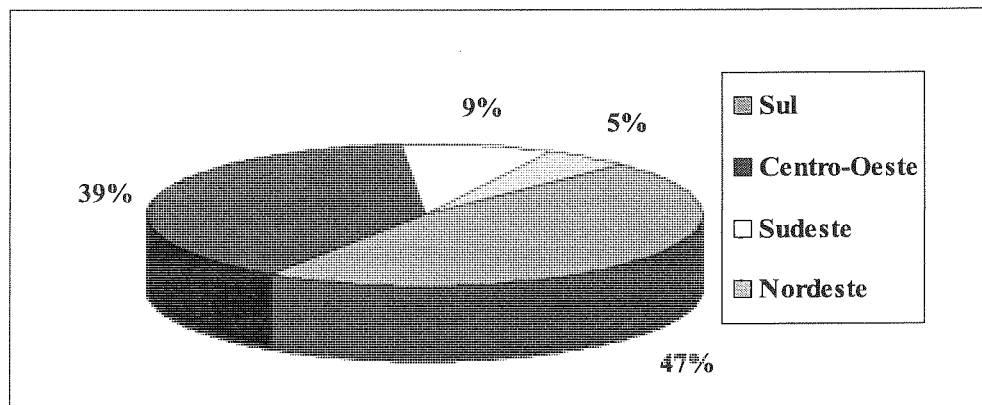


Gráfico 3. Brasil - Participação das Regiões na Produção de Soja, Safra 1993/1994.



1.2. A Agroindústria.

A indústria oleaginosa brasileira tem na soja sua principal matéria-prima, que, no tempo, foi sucedendo o algodão e o amendoim. A capacidade nominal instalada no país atualmente é de 125.040 t/dia, sendo que 87% dessa capacidade são exclusivamente para soja. Assim como a produção agrícola, a capacidade de extração e refino de óleos vegetais, que inicialmente se concentrava em São Paulo (como consequência de ser o algodão, à época, a principal matéria-prima), deslocou-se para outras regiões.

Na safra de 1992, o Brasil Central já representava 23% da capacidade instalada de processamento de oleaginosas no país. Este avanço da indústria processadora para as regiões de fronteira, seguindo o caminho da matéria-prima (e trazendo consigo outros segmentos da mesma indústria), pode ser explicado pelo elevado percentual (algo próximo de 65%) que representa a matéria-prima nos custos operacionais de uma planta processadora de óleos vegetais. Na visão de alguns especialistas, a instalação de indústrias esmagadoras nas regiões de fronteira só será plenamente viabilizada com a presença de unidades de conversão de proteína vegetal em animal (produção avícola, suinícola, por exemplo).

No período compreendido entre 1977 e 1982, o parque industrial esmagador brasileiro duplicou-se, sendo este quase que na sua totalidade financiado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). O Brasil possui hoje o segundo maior parque processador de oleaginosas do mundo e dois terços desse parque têm menos de dez anos, o que o caracteriza também como um dos mais modernos do mundo.

No que se refere ao refino, a situação se altera em termos de concentração da capacidade. São Paulo detém uma capacidade de refino de 6.476 toneladas por dia, o que lhe confere uma participação de 49,4% do refino nacional, aparecendo em seguida o Paraná e o Rio Grande do Sul, com, respectivamente, 17,5% e 11,5% de capacidade de refino.

Seis empresas, todas elas transnacionais, controlam 50% da capacidade de trituração da soja brasileira. Esta indústria não apresenta grandes barreiras à entrada de cunho tecnológico ou institucional, pois as empresas de menor porte convivem com as grandes multinacionais, utilizando, porém, técnicas menos modernas, que terminam por gerar problemas nas especificações da qualidade. As barreiras residem na disponibilidade de capital próprio para investimento, nos canais de comercialização e nas elevadas escalas de produção, o que, em função da sua representatividade, provocou uma concentração no setor e forneceu às empresas líderes uma forte influência sobre a organização da produção agropecuária e também um grande poder de barganha.

1.3. A Dinâmica interna.

O complexo agroindustrial (CAI) é aqui compreendido como a soma total das operações de produção, comercialização e financiamento, englobando os fornecedores de bens e serviços à agricultura, os produtores agrícolas, os fornecedores de máquinas e equipamentos à indústria de processamento e os transformadores e distribuidores envolvidos na geração e no fluxo dos produtos até o consumidor.

Esse conjunto de atividades é responsável por 35% do PIB nacional, sendo que a cadeia soja corresponde a 10% do CAI global, ou 3,5% do PIB.

O aparato político-institucional formado pelo governo, mercados, entidades comerciais, financeiras e de serviços vai se associar as inter-relações do complexo para influenciar a sua dinâmica (ver figura 1).

Visto que a soja é um produto que tem origem numa atividade que mantém fortes relações inter-setoriais, a sua dinâmica de produção é bastante influenciada pelos setores industriais. As indústrias processadoras exigem melhor qualidade e regularidade da oferta de matérias-primas e, sendo setores oligopolizados e fortemente concentrados a jusante no CAI, tende a ser bastante acentuada a sua influência sobre a produção agrícola.

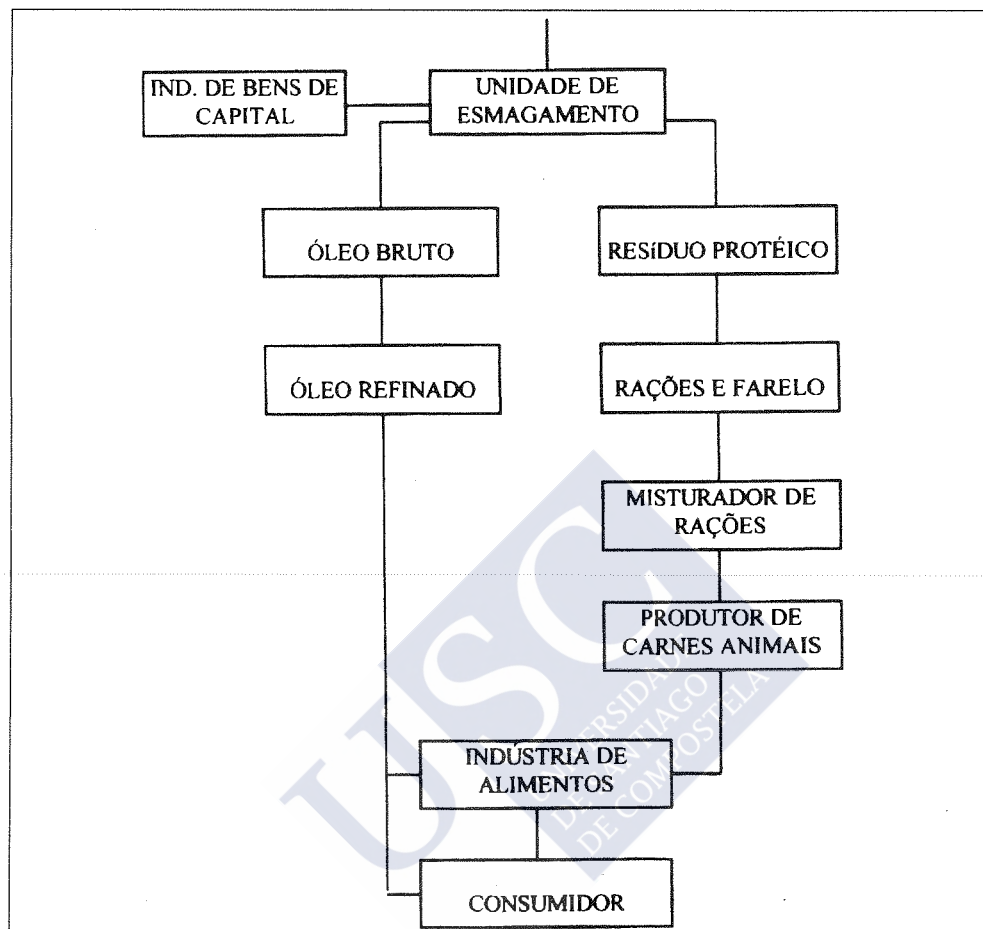


Figura 1 - Complexo de Soja

É bastante grande o número de inter-relações que podem ser traçadas entre agricultura e indústria do CAI brasileiro de soja. No ano base 1980, segundo dados do IBGE, 81% do valor da produção nacional da soja (medida em valores básicos, excluídos impostos, subsídios e margens de distribuição) referem-se à sua utilização na agroindústria. Ou seja, constitui-se em matéria-prima para a indústria (ver figura nº 2). Pode-se notar ainda que, do valor total da produção, cerca de 12% referem-se a produto exportado e 7% a outros usos intermediários, e que o consumo das famílias e a variação de estoques são pequenos, 0,09% e 1,85%, respectivamente.

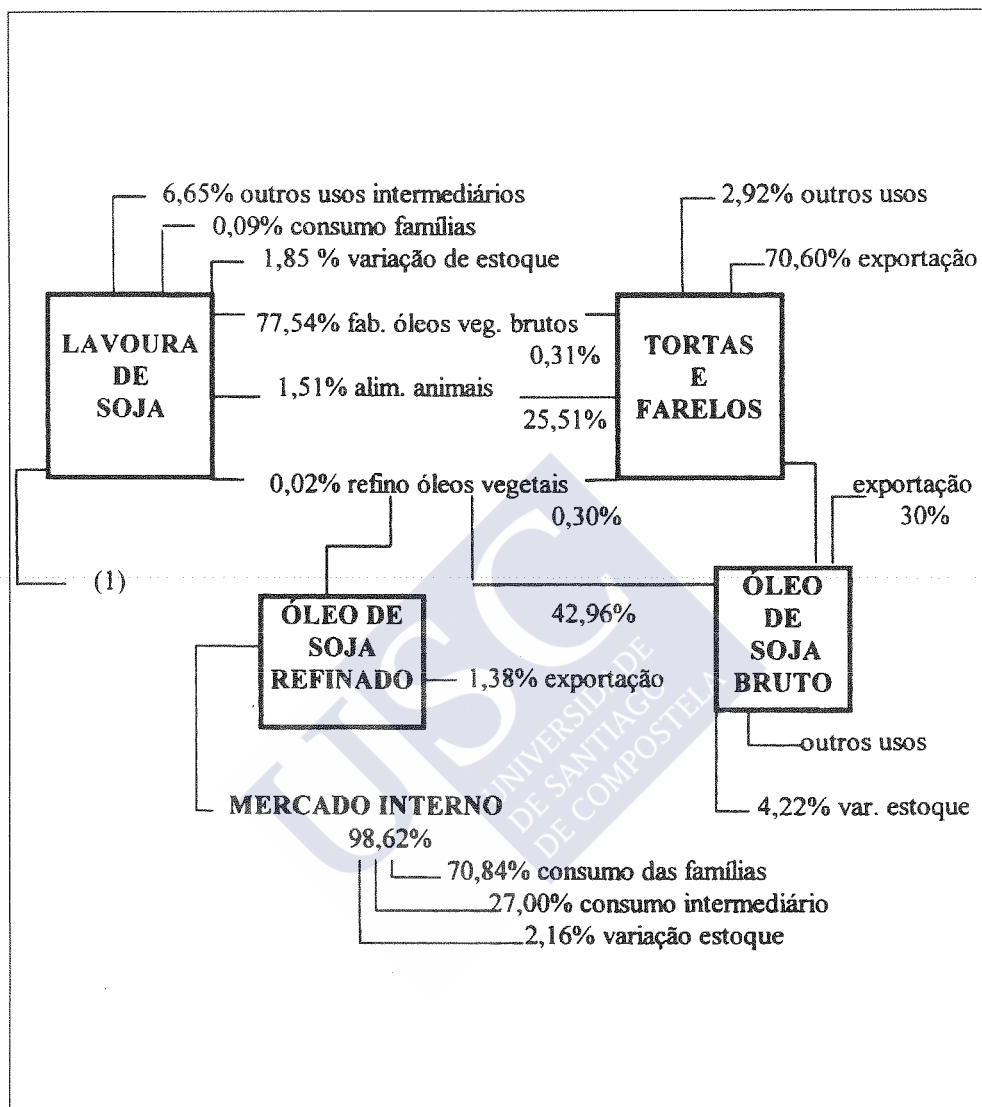


Figura 2 - Relações Inter-setoriais do Complexo Agroindustrial de Soja no Brasil - 1980

Fonte: IBGE, Matriz Brasileira de insumo-produto - 1980 (produtos valorados a “preço aproximadamente básico”, excluídos os impostos, subsídios e margem de distribuição).

(1) A matriz insumo-produto do IBGE não permite a determinação das relações a montante da agricultura.

1.4. O Comercio.

Neste momento, o Brasil ocupa posição importante ao lado dos Estados Unidos, Argentina e CEE no rol dos principais exportadores de produtos do complexo soja, sendo o maior exportador de farelo, o segundo maior exportador de grãos e o terceiro maior exportador de óleo. Porém, apesar desta realidade, o Brasil não exerce papel preponderante na formação dos preços internacionais da soja e derivados. Os EUA, dada a sua grande representatividade como produtor e exportador desses produtos, têm supremacia na determinação dos preços internacionais, assim como o controle dos estoques (Ipardes, 1984).

As exportações brasileiras de soja em grão ou triturada são, quase na totalidade, direcionadas à CEE, ao Japão e ao México, e no caso do farelo, CEE, Ásia, Oceania, Oriente Médio e norte da África.

Tem sido bastante significativa a contribuição dos produtos do complexo soja para as exportações brasileiras. O farelo é o produto de maior relevância do complexo, participando da pauta em percentual equivalente ao dobro do relativo à soja em grão ou triturada. Em 1992, os produtos do complexo soja tiveram uma participação de 7,4% na pauta das exportações brasileiras. Porém, no início da década de 80, essa participação já chegou a 11%.

2. A BAHIA E A COMPETITIVIDADE.

Até 1980, a produção de soja da Bahia era insignificante em relação aos números nacionais. Em 1983 foi implantado, no Estado, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados -PRO-DECER, que contribuiu para uma maior oferta de grãos, criando excedente para exportação e ampliando a fronteira agrícola.

A produção baiana de soja tem sido incrementada anualmente nas suas safras. Enquanto a produção de 82 representou 354 toneladas, em 1994, o Estado alcançou o patamar de 873.384 toneladas, representando uma ele-

vação de 246.618,64% em treze safras, fazendo crescer significativamente a sua participação na produção nacional, saindo de uma participação de 0,0027% para 3,87% da produção brasileira, se considerarmos o mesmo período.

A concentração do cultivo de soja na Bahia verifica-se na Região Oeste, mais especificamente nos municípios de: Barreiras, São Desidério, Riachão das Neves, Formosa do Rio Preto, Baianópolis, Santa Maria da Vitória, Correntina, Coribe e Santa Rita de Cássia. Cabendo destacar que na safra de 1993 a área cultivada alcança 434.036 hectares, quando em 1982 foi de apenas 1.180.

No que diz respeito à produtividade, o Estado da Bahia vem alcançando números próximos ou superiores à média nacional. Na safra de 1993/94, a produtividade da soja na Bahia chegou a 2,01 toneladas por hectare, bastante próxima da média do Brasil, que foi de 2,12 toneladas por hectare.

A capacidade de processamento anual é de 770.000 toneladas, ano, concentrada nas mãos de duas empresas: a Ceval Alimentos do Nordeste S.A., pertence ao grupo Hering, que detém uma capacidade de esmagamento da ordem de 500.000 toneladas por ano; e a OLVEBASA - Óleos Vegetais da Bahia S.A., com controle acionário do grupo Chaves e potencial de esmagamento de 270.000 toneladas por ano. A partir de 1995, esta última, através de um contrato de aluguel, está sob o controle da multinacional Cargill.

2.1. Recursos humanos.

As condições referentes à oferta e demanda de mão-de-obra, enfrentadas pela agricultura e pelas unidades esmagadoras de soja instaladas na Região Oeste do Estado da Bahia, são extremamente parecidas, visto que, surgindo como um novo paradigma para a região, o cultivo e transformação da soja veio demandar um contingente de mão-de-obra com características totalmente diferente do perfil existente.

No caso da agricultura, a formação do seu quadro operacional não pode ser analisada sem considerarmos o processo de formação da fronteira sojícola no Oeste baiano, ou seja, totalmente formado por sulistas, na sua grande maioria oriundos do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, que buscavam terras mais baratas, com estabilidade climática e que sinalizavam com ganhos de produtividade.

Inicialmente, a absorção de mão-de-obra local praticamente não existe por dois motivos: conhecimento acumulado pela população dos estados sulinos na cultura da soja; e, porque, em função do tamanho padrão para unidades economicamente viáveis neste cultivo, torna-se inevitável a mecanização, e conseqüentemente a necessidade de especialistas para operacionalização do sistema produtivo.

Apesar das técnicas de cultivo da soja, hoje, já estarem razoavelmente difundidas no Estado, facilitando ao atendimento das demandas do setor agrícola, o constante incremento da área colhida tem representado um fator complicador para este atendimento.

A ação do Estado no processo de formação de recursos humanos para o cultivo da soja tem sido bastante tímida, haja visto a instalação da Escola Agrotécnica Geraldo Rocha, no município de Barreiras, para a formação de técnicos agrícolas, e que hoje encontra-se totalmente destruída.

Com o deslocamento geográfico do cultivo da soja a nível de Brasil, redução do nível de produção nas regiões Sudeste e Sul, e crescimento da produção nas regiões Centro Oeste e Nordeste, a instalação de unidades de esmagamento e transformação nestas regiões passou a ser de um peso estratégico muito grande dentro da cadeia.

Porém, neste processo de instalação, a questão mão-de-obra também foi resolvido através de importação. Tanto a CEVAL, quanto a OLVEBASA tiveram a necessidade de ir buscar nas regiões historicamente transformadoras de soja, um contingente de pessoal apto a operacionalizar o processo produtivo. Neste momento, políticas de formação e capacitação de mão-de-

obra vem sendo implementadas pelas indústrias no sentido de gerar uma oferta local de recursos humanos.

A questão da mão-de-obra dentro do complexo de soja pode ser visualizada sob dois prismas: enquanto no que diz respeito a sua participação no custo total de produção ela não merece grandes considerações, visto que o custo de mão-de-obra não ultrapassa 5% do custo total de produção, no tocante à qualidade, a mesma passa a assumir papel fundamental na sustentação da competitividade do complexo, se a análise é feita sob uma perspectiva dinâmica.

2.2. Recursos físicos.

O Estado da Bahia, no tocante a terras agricultáveis para a cultura da soja, segundo o PLANVASF - Plano Diretor para Desenvolvimento do Vale do São Francisco (1989), tem, somente no Região Oeste, uma potencialidade que, tomando-se como base para análise a área colhida na safra 1993/94, ou seja plantada em 1993 e colhida em 1994, que foi de 470.575 hectares; e um acréscimo de 10% ao ano, se esgotará somente pôr volta do ano 2010. Porém estudos sinalizam que a Micro-Região de Porto Seguro apresenta-se como área bastante promissora para expansão da fronteira agrícola com a cultura da soja. Seus solos apresentam características topográficas e de fertilidade bastante favoráveis ao seu cultivo. Seu clima é também favorável, possibilitando, se for o caso, duas safras por ano. Além disso, a proximidade de importantes portos como o de Ilhéus e Vitória facilitaria o escoamento da safra, com a barateamento dos custos de transporte.

No que tange à questão climática, as temperaturas observadas nas áreas de cultivo do oeste baiano são bastante favoráveis ao desenvolvimento da cultura de soja. Embora seja planta originária de clima temperado, a soja adapta-se bem em uma ampla faixa de outros climas. Sendo que as temperaturas ótimas para o bom desenvolvimento da soja estão entre 20 e 35° C, e suas variedades aclimatadas vão muito bem nos climas tropical

e subtropical, o que dá ao Estado da Bahia grandes condições de expansão do cultivo de soja.

Da demanda de fertilizantes e defensivos agrícolas da Região Oeste do Estado da Bahia, cerca de 70% é atendida por indústrias nordestinas, basicamente de Larangeiras (SE) e Camaçari (BA), sendo o restante aproximadamente 30% oriunda de Uberaba e Uberlândia (MG) e Paulínea (SP). Cabe ressaltar que tanto os produtos que tem origem no Nordeste, quanto os procedentes do Sudeste, tem o mesmo corredor de carga, via rodoviária através da BR-242.

Para as processadoras, o insumo básico é a soja, que representa 80% do custo total de produção e tem quase que na totalidade, origem no Oeste baiano. Porém, os Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentam-se como fornecedores eventuais.

2.3. Recursos de capital.

Mais uma vez o processo de análise precisa ser dividido entre agricultura e esmagamento, pois os dois enfrentam condições totalmente diferentes.

A indústria de transformação de soja, na Bahia representada pela CEVAL e CARGILL, sinalizam com novos investimentos e possibilidades de avanço dentro do complexo soja. Recentemente, através de seu presidente mundial, a CARGILL anunciou a decisão de investir US\$ 300 milhões no Brasil, nos próximos cinco anos, estando previsto uma parcela de US\$ 40 milhões para o ano de 1995 e sendo o rateio entre os estados brasileiros condicionados a vantagens fiscais².

A CEVAL também tornou pública sua intenção de promover novos investimentos na Região Oeste do Estado da Bahia, ao anunciar que preten-

² O Estado da Bahia concede à Cargill sete anos de prazo para pagamento do ICMS e cobra apenas 50% das taxas de juro sobre o valor do imposto devido. Goiás dá o mesmo prazo e cobra apenas 3% de juros ao ano.

de entrar na produção de proteína animal, abatendo aves e porcos, a serem criados pelos agricultores da soja.

Na base do complexo, os produtores agrícolas enfrentam dois grandes problemas: a negociação de dívidas passadas, e a indefinição da política agrícola do governo na fixação de preços mínimos, o que exige de produtores e instituições financeiras a busca de alternativas de crédito. Neste campo, as inovações são as seguintes:

- Cédula do Produtor Rural - CPR, do Banco do Brasil, instrumento de venda futura da safra. Conta a partir do final do ano de 1995, com uma linha de financiamento de US\$ 100 milhões em recursos externos, o que garantiu uma movimentação de 50 milhões de saca de soja na safra 95/96;
- Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida - CMG, lançado em 1993. Até dezembro de 1994, estas operações registraram um movimento de US\$ 140 milhões, sendo que, no primeiro semestre de 1995, foi para US\$ 3,5 bilhões;
- *Commodity Linked Bond* - CLB, a mais recente opção, é um sistema garantido através de carta fiança pelo qual o produtor pode vender antecipadamente uma safra para entrega em até quatro anos sucessivos. Os recursos captados são indexados à unidade do produto balizado nas cotações nacionais e internacionais.

Além destas, outras três alternativas começam a tomar corpo:

- criação de um fundo para a agricultura, de autoria da Associação Brasileira de Agrobusiness - ABAG e com a participação da iniciativa privada, para integrar todos os setores da cadeia produtiva e até mesmo captar recursos no exterior;
- criação de um “fundo verde”, através da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Agricultura, que começa a negociar com a Bolsa de Mercadoria e Futuro - BM&F e que funcionará como uma

espécie de seguro da produção, que poderá ser usado para regular ou mesmo derrubar os preços agrícolas no mercado;

- solicitações de antecipações junto às esmagadoras e exportadores, que passam a funcionar como agentes de financiamento, neste caso, tirando do produtor toda e qualquer força no processo de negociação da sua produção.

2.4. Vias de transporte.

No final dos anos 60, com o programa federal de integração do território nacional, contemplando a construção de estradas interestaduais, o Oeste da Bahia recebeu forte impacto com a construção das BR-202/242 (Brasília-Barreiras-Ibotirama), e da BR-020/135 (Brasília-Barreiras-Piauí), cortando seu espaço geográfico, rompendo o isolamento regional e se constituindo, junto com a implantação de outras vias estaduais e municipais, no principal fator de mudança da Região.

Mesmo dispondo de grande quilometragem de estradas, a Região ainda enfrenta sérios problemas de articulação entre os centros produtores agrícolas e os de distribuição intra e entra-regional, em função da precariedade do seu sistema viário e da carência de vias para o escoamento da produção.

Responsável pela quebra do isolamento da Região, a BR-020/242, necessita de manutenção permanente, para oferecer maior eficiência ao transporte e baixar os custos dos insumos e da produção local, no momento de escoamento para outras regiões, principalmente, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste.

A BR-242, representa o eixo principal do sistema rodoviário regional, além de se constituir numa transversal de grande interesse para o Estado da Bahia, ligando a Região Centro-Oeste do País à Região Metropolitana do Estado, onde estão localizados os portos de Salvador e Aratu. O intenso volume de tráfego e a deficiente conservação desta estrada provocaram a degradação da pavimentação, impondo de imediato obras de recuperação.

Em termos de articulação interna, tem grande importância as seguintes vias:

- BR-135, via de escoamento de áreas importantes do Oeste. Através de conexão com a BA-225, serve à área explorada pela COACERAL - Cooperativa Agrícola dos Cerrados do Brasil Central Ltda, e pelo projeto piloto do PRODECER II - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados II, localizados no município Formosa do Rio Preto.

- BR-349, apesar da grande importância para a integração regional, não apresenta boas condições de trafegabilidade. O trecho Bom Jesus da Lapa - Santa Maria da Vitória - Correntina encontra-se implantada em revestimento primário.

- BA-172, responsável pela incorporação de grandes áreas ao processo produtivo, atende aos municípios de Brejolândia, Tabocas do Brejo Velho, Serra Dourada, Santana, Cristópolis, Santa Maria da Vitória, São Félix do Coribe e Coribe.

- BA- 825, tem duas incumbências: articular a malha viária do Oeste do Estado da Bahia à rede do Estado do Tocantins, e servir à área produtora de grãos explorada pelos antigos associados da COPERGEL - Cooperativa dos Produtores de Grãos dos Gerais Ltda - hoje em liquidação.

A grande necessidade de escoamento da safra, fez surgir iniciativas dos empresários no investimento e construção de 985 Km de estradas, em parceria com o Estado, mediante a contrapartida de recursos provenientes da antecipação do ICMS.

A Região apresenta ainda uma potencialidade bastante grande, e inexplorada, para o transporte fluvial. Sendo três os segmentos hidroviários navegáveis no Oeste da Bahia: o Rio São Francisco; o Rio Corrente, desde Santa Maria da Vitória até o Rio São Francisco, numa extensão de 155 Km; e o Rio Grande, a partir de Barreiras, num percurso de 331 Km.

A falta de estradas vicinais tem contribuído para uma redução significativa da capacidade competitiva da soja produzida no Estado. Para que possamos visualizar este impacto, basta tomar como referência a participação do custo de transporte da soja no custo total das esmagadoras situadas no município de Barreiras, algo próximo à 12%. Convém, ainda, chamar atenção para o impacto do custo de transporte para o escoamento da produção regional de óleo e farelo. No caso do óleo, o impacto é menor em função do maior valor agregado, porém, para o farelo este impacto é mais significativo pelo menor valor agregado do produto.

2.5. Energia.

Apesar do expressivo potencial hidrelétrico existente e apto a ser explorado para suprir as carências energéticas regionais, o suprimento de energia da Região depende, em grande parte, da usina hidrelétrica de Correntina, que se encontra no limite máximo de sua capacidade de produção.

A questão energética regional tem se agravado devido à grande extensão territorial, sobre a qual se localizam, de forma dispersa, vários empreendimentos agrícolas de grande escala produtiva.

Ações da iniciativa privada tem sido desenvolvidas no intuito de minorar os efeitos desta carência, principalmente com a construção de pequenas centrais hidrelétricas.

2.6. Serviços sociais.

A relação entre oferta e procura dos serviços públicos, apresenta um desequilíbrio gritante e emerge da necessidade de atendimento não só à população residente e ao seu crescimento demográfico natural, mas aos contingentes de novos moradores do Oeste, sejam os que migraram levando capitais para a Região, sejam aqueles trabalhadores que chegam à área atraídos pelo seu desenvolvimento econômico.

O *déficit* de serviços sociais, afeta indistintamente as áreas de: educação, saúde, comunicação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, segurança, etc.

A inexistência de oferta de serviços voltados para o atendimento sistemático ou emergencial das questões sanitárias, impondo que se recorra a serviços especializados em praças distantes, onerando os custos e retardando os resultados, é outro fator limitador do desempenho do complexo da soja na Bahia.

2.7. Estratégias das empresas.

Tradicionalmente, a moderna sojicultura vem promovendo o desenvolvimento de atividades inter-relacionadas, como o aparecimento da suinocultura e avicultura em áreas sem tradição nestas atividades. Essa tendência é resultante, fundamentalmente, das estratégias dos grandes grupos líderes do setor.

Dois tipos de agentes podem ser identificados neste universo:

- a) *grandes grupos empresariais ligados a soja e ao milho*. Composto por grandes grupos empresariais e cooperativas, que funcionam de forma verticalizada e com grande diversificação da produção. Podemos citar como exemplos, no Brasil, os grupos Hering (Ceval Alimentos), Sadia, Perdigão, Chapecó, Aurora e Cargill.

A Ceval, empresa do grupo Hering, a nível de Brasil opera na produção de soja, milho, margarina, óleo comestível, ovos incubáveis, pintos de um dia, rações, aves, suínos abatidos e bovinos.

Para configurar seu domínio nos mercados de óleo de soja refinado e industrialização de carne, a Ceval fez a opção pôr um abastecimento descentralizado, ao contrário da concorrência. Na área de óleo refinado a empresa distribui o refino em oito Estados, guinando a sua marca Soya ao topo do mercado. Com a marca Soya, a empresa cresceu de 1% de parti-

cipação, em 1986, para a liderança, no mercado brasileiro, com 23% (Exame, 12/04/1995).

Estratégia semelhante essa empresa adota no segmento de embutidos. A sua marca Seara, por exemplo, fez 65 lançamentos entre 1991 e 1992, com substanciais investimentos em campanhas publicitárias para penetrar num mercado que tem o domínio das marcas Sadia e Perdigão.

No tocante a industrialização de carnes, a Ceval partiu de dois frigoríficos, em 1990, ambos no interior de São Paulo, mais especificamente nos municípios de Seara e Itapiranga, para atingir outros Estados como Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Esta estratégia, levou a sua marca de carnes, Seara (embutidos, presuntos, hambúrgueres) a alcançar 10% do mercado nacional.

A outra empresa presente no Estado da Bahia, a Cargill, também deve trilhar no rumo da suinocultura e avicultura, pois antes de assumir a administração da Olvebasa, ela já sinalizava neste sentido. A Cargill, no Brasil, atua com unidades de produção de óleo de soja (que comercializa com a marca Liza), glucose de milho, farelo de soja, derivados de cacau e suco de laranja. Atua ainda, na produção de sementes selecionadas de milho, com indústrias de fertilizantes, e, na exportação de soja em grão, café e suco de laranja.

Ao mesmo tempo em que investem maciçamente em equipamentos e em modernas técnicas de gerenciamento da produção, estes grupos, direcionam valores significativos para suas áreas de administração mercadológica: para o desenvolvimento de embalagens, estratégias de preços, desenvolvimento de canais de distribuição, campanhas de propaganda, etc.

Neste momento, a grande maioria das empresas são proprietárias de frigoríficos, porém não criam os animais, preferindo adquiri-los de produtores coligados, pois desta forma podem direcionar os seus esforços para a comercialização. Segundo a OIT - Organização Internacional do Trabalho (1990), a comercialização, dentro do complexo agro-industrial, assegura

27% do faturamento total do complexo, ficando 15% para a produção agropecuária, 23% para o setor de insumos e 35% para a agroindústria.

- b) *Cooperativas, pequenos, médios e grandes produtores independentes.* A atuação deste bloco concentra-se quase que totalmente em processo cooperativos e condomínios. Enquanto as cooperativas agem principalmente na produção de matrizes, reprodutores, pintos de 1 dia, assistência técnica, rações, organização da produção, transporte de insumos e produtos; nos condomínios, os produtores se reúnem com um objetivo comum, tipo, central para geração de pinto de 1 dia, porém as atividades de criação é de responsabilidade de cada produtor.

Os elementos que compõem o segundo grupo, atuam basicamente na produção agropecuária, o que segundo a OIT, se apropria de apenas 15% do faturamento do complexo. Deste modo, a saída para estes elementos, seria a evolução dentro da cadeia, buscando a transformação e comercialização, que respectivamente asseguram 35% e 27% do faturamento da cadeia.

2.8. Condições de demanda.

Estudos da SIC - Secretaria de Indústria e Comércio do Estado da Bahia prevêm que o consumo mundial per capita anual de óleos e gorduras no ano 2000 deva chegar a 17 quilos por habitante, alcançando 42 quilo por habitante nos Estados Unidos e na Comunidade Econômica Européia e 27 quilos por habitante nos demais países desenvolvidos. Japão e Brasil deverão atingir 24 e 21 quilos por habitante respectivamente e 13 quilos por habitante nos demais países do mundo. Prevê ainda a SIC, que o volume de óleos e gorduras produzidos no ano 2000 deverá ser 42% maior que a produção de 1987, atingindo 104 milhões de toneladas. A nova distribuição dessa produção sofrerá alterações, sendo que a participação do óleo de soja deverá alcançar 21% da produção total.

Com referência ao consumo mundial de farelo, ele deverá ser fortemente influenciado pelo crescimento “per capita” do consumo de carnes. A

expectativa da SIC é que esta situação deverá elevar a demanda mundial de farelo protéico para algo em torno de 160 milhões de toneladas no ano 2000, ficando 59% deste volume com o farelo de soja.

O Brasil é, hoje, o segundo maior consumidor mundial tanto de farelo, como de óleo de soja. No caso do farelo, o grande avanço da produção agrícola é o principal responsável. Sendo que este avanço contou com inegável apoio do processamento de soja, pois o farelo de soja é um dos principais produtos daquela indústria e alcança preços altamente competitivos.

No intervalo compreendido entre o ano de 1980 e 1995, o consumo interno de farelo saltou de 2.271 mil toneladas para 4.200 mil toneladas ou seja, um acréscimo de 84%. Porém, esse incremento tem sido mais intenso nos últimos cinco anos, com uma média de 7,19% ao ano.

Com referência ao óleo, o consumo brasileiro tem crescido a um ritmo mais lento, apenas 58,3% nos últimos quinze anos. Do consumo total de 2.400 mil toneladas, cerca de 1.600 mil toneladas vão para o enlatamento, 400 mil toneladas para a fabricação de margarina, 300 mil toneladas para gerar hidrogenados diversos, e o restante 100 mil toneladas para outros usos. Através da sua diversificação, a indústria de alimentos apresenta-se como o principal demandante de hidrogenados.

A nível regional, segundo projeções do INPSO/FUNDAJ, o Nordeste brasileiro deverá estar consumindo no ano 2000, aproximadamente 630 mil toneladas de óleo de soja.

O Estado da Bahia, no exercício de 1994, produziu algo em torno de 150 mil toneladas de óleo, destinado integralmente ao mercado interno, sendo deste volume apenas 20% consumido no Estado. Com relação ao farelo, de uma produção de aproximadamente 570 mil toneladas, 30% foi exportado e o restante, 70%, destinado ao consumo nacional.

Existe ainda uma considerável demanda potencial para os produtos gerados no complexo soja na Bahia. Esta potencialidade poderá se efetivar caso as intenções das esmagadoras de evoluírem dentro do complexo, che-

gando a suinocultura e avicultura confirmem-se, levando ao aumento do consumo regional de farelo e abrindo espaço para que o Estado da Bahia possa vir a atender as regiões Nordeste, Centro Oeste e Norte com os produtos finais do processo de abate e industrialização de aves e porcos.

3. CONCLUSÕES.

Apesar dos problemas, o complexo soja da Bahia visto de uma perspectiva de curto prazo é perfeitamente competitivo. No entanto algumas considerações sobre sua competitividade dinâmica podem ser feitas:

- a produtividade agrícola, algo em torno de duas toneladas por hectare, acompanha a média nacional e supera as médias de parcela significativa dos Estados brasileiros que são produtores de soja;
- o setor industrial, também atinge ótima produtividade. De toda soja esmagada, 19% é convertida em óleo, 80% em farelo, e apenas 1% é perda. Estes valores, situam-se nos níveis dos padrões nacionais e internacionais;
- visto que as atividades de cultivo e transformação estão geograficamente localizadas na região Oeste do Estado da Bahia, essa localização pode ao mesmo tempo aparecer como elemento de retração e de indução da dinâmica concorrencial. Se o universo considerado for o Estado da Bahia, a localização geográfica apresenta-se como redutor da competitividade, pois a região está distante dos grandes mercados consumidores e dos fornecedores de insumos. Porém, se ampliamos o universo e visualizamos o nível nacional, esta mesma questão locacional apresenta-se para o Estado da Bahia, como real vantagem dentro deste complexo, visto que, logisticamente o Oeste baiano está mais próximo dos mercados consumidores do Nordeste e Norte do Brasil, e também dos portos de Salvador, Aratu e Ilhéus em relação aos Estados do Centro Oeste brasileiro, o que lhe oferece uma vantagem na exportação;

- as tecnologias de produção e gestão administrativa utilizadas pelos elementos que formam o complexo, estão no mesmo patamar dos demais elementos que configuram o complexo a nível de Brasil, o que se não oferece uma vantagem para o Estado, também não representa desvantagem;
- os grupos presentes no processo de transformação são competitivos a nível nacional e internacional, colocando a Bahia em igualdade de condições com os demais estados da federação;
- apesar do setor primário (produtores de soja), estar enfrentando problemas quanto a financiamento da produção, esta também é uma questão nacional;
- com relação ao avanço na cadeia produtiva, é praticamente certa a implantação, em um curto prazo, da unidade de abate e industrialização de aves e porcos da Ceval Alimentos do Nordeste S.A., o que pode sinalizar com maior consumo regional de farelo, também com a possibilidade de instalação na região de indústrias de ração³ e embalagem. Pode ainda esta evolução sinalizar com novas alternativas para os produtores de soja, podendo os mesmos partirem para a criação.
- as condições de transporte, que não são as ideais, passam a ter uma função estratégica importante para o complexo em função da expansão da área colhida e conseqüentemente do volume de produção. Neste momento, este fator de infra-estrutura precisa atender à duas demandas: a funcionalidade das fazendas que ficam cada vez mais distantes, e também oferecer condições de escoamento tanto do produto transformado - óleo, farelo, frango congelado e resfriado, salames, presuntos, etc., quanto da soja em grãos, pois a produção começa a superar a capacidade de esmagamento do Estado⁴;

³ Para esta indústria a proximidade da matéria-prima - milho e farelo de soja, é muito importante pela participação deste elemento no custo total de produção.

⁴ A capacidade de esmagamento do Estado é de 770.000 toneladas por ano, e a previsão de produção para a safra 1994/1995 é de 1.072.911 toneladas.

- o fornecimento de energia elétrica, também precisará atender as demandas provenientes da expansão da área cultivada, assim como as novas demandas das granjas de criação de aves e suínos;
- a região é extremamente carente de instrumentos de formação de mão-de-obra qualificada e de pesquisa. Principalmente, porque o centro dinâmico do complexo, e que requer um alta qualificação em tecnologia industrial básica está fora da região (matrizes das esmagadoras, e centros de pesquisas agrícolas, a exemplo da EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EBDA - Empresa Baiana de Desenvolvimento Agropecuário, ENDER - Empresa Baiana de Desenvolvimento Rural, etc), mostrando que a região não foi capaz de internalizar seu processo de acumulação e expansão de capital;
- com o afastamento cada vez maior das fazendas em relação aos centros urbanos, impõe-se a instalação de equipamentos sociais (escolas, hospitais, etc) mais próximos destas unidades, sob pena de impor constantes deslocamentos dos proprietários, seus familiares e funcionários das unidades produtivas até as cidades;
- o volume e a qualidade das terras do Estado, são elementos que merecem consideração, principalmente se promover-mos uma comparação com os Estados da Região Sul. Pois, para os mesmos, estes são fatores limitadores da dinâmica concorrencial. Os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, enfrentam escassez de terras e não conseguem atingir a produtividade dos cerrados, com a terra disponível.
- tendencia de enfraquecimento de pequeno e médio produtor e cooperativas independentes. Tendo, as altas taxas de juros para financiamento da produção, os altos níveis de endividamento, o não acesso à pesquisa e novas tecnologias, e a queda de preço⁵ nas últimas safras,

⁵ Segundo previsão da EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a safra de soja colhida no início deste ano, deve ser superior a de 1993, em 1.800 mil toneladas. Contudo, em termos monetários, só deverá ser arrecadado, aproximadamente, 45% do valor recebido em 1993.

contribuído de forma significativa para isto. O que, tem levado estes elementos a dependerem cada vez mais da indústria esmagadora no que tange a financiamento.

- fortalecimento da indústria esmagadora, influenciada significativamente pelos seguintes elementos: opção por uma estratégia de ação para financiamento do produtos agrícola, o que em última instância define uma garantia de fornecimento da matéria-prima principal; volume de produção de soja ter superado à capacidade de esmagamento do Estado; e as precárias condições das estradas, dificultando a saída da soja em grãos para outras áreas que atuam no esmagamento.

A consolidação deste complexo, no nosso entender, está, neste momento, atrelada a duas ações fundamentais: a primeira, de responsabilidade do setor público, é a definição de uma estratégia regional de atuação de modo a oferecer a Região Oeste, principal pólo de produção e transformação da soja, condições de infra estrutura. As vias de transportes, energia, instrumentos de pesquisa e de formação de mão-de-obra e sistema de comunicação apresentam-se como prioridade, pelos papéis que estes assumem para a produção e escoamento da mesma. Porém, como a carência atinge a todos os demais serviços sociais (educação, esgotamento sanitário, saúde, etc), estas demais áreas também deverão ser atingidas.

Estas ações deverão ter a “paternidade” do Estado, pois caso esses custos sejam assumidos integralmente pelos produtores, incidirão sobre os preços a nível de mercado, o que poderá ocasionar uma evasão de grandes investidores da Região por falta de condições de competitividade com produtores de outras áreas. Cabendo, ainda, a possibilidade das indústrias de processamento da soja assumirem, dentro da realidade de privatização do governo federal, algumas estradas da região, promovendo a manutenção e exploração das mesmas, ou ainda, implantando pequenas hidroelétricas.

O segundo condicionante para a sustentação do complexo, é a promoção de um encadeamento que promova a transformação da proteína

vegetal em animal, através da criação, abate e industrialização de aves e porcos. Porém, este encadeamento deve vir acompanhado de uma reconfiguração das relações entre os elementos que compõem o complexo. Os agentes do setor primário, que hoje são responsáveis pela produção de soja, e no futuro pela criação de porcos e aves, devem buscar através de ações cooperativas avançar dentro da cadeia visando atingir a transformação e comercialização, visto que os antecedentes neste tipo de atuação, sinalizam com resultados estimulantes, e que poderão fornecer condições para que o setor se capitalize e liberte-se da total dependência de financiamentos bancários e da venda antecipada da safra, situação que lhe retira toda e qualquer condição de negociação da sua produção em condições normais de mercado.

4. BIBLIOGRAFÍA

ARAÚJO Junior, J. T., HAGUENAUER, L., MACHADO, J. B. M. *Proteção, competitividade de desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80*. Pensamiento Iberoamericano, nº 17, 1990.

BAHIA. *Uma alternativa agroindustrial para o oeste baiano*. CPE, Salvador, 1993.

Uso da terra: Oeste do Estado da Bahia. CAR, Salvador, 1993.

O Oeste baiano e a dinâmica agroindustrial. Analise&Dados. Salvador, dez/93.

DARAB, S. S., RAPPEL, E. e TEIXEIRA, F. *Estratégia competitiva e tecnologia: a articulação chave na empresa*. Salvador (mimeo).

FARINA, E. M. M.Q. *O sistema agroindustrial de alimentos no Brasil*. Relatório de Pesquisa, São Paulo, 1992, (mimeo).

LOPES, Mauro de Rezende. Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais. *Conjuntura Econômica*. São Paulo, Jul/94.

PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnica para análise da indústria e da competitividade*. Campus, Rio de Janeiro, 1986.

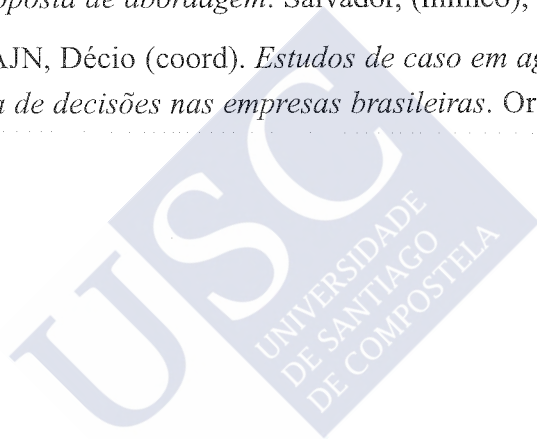
Vantagem competitiva das nações. Campus, Rio de Janeiro, 1993.

SCHUMPETER, J. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Abril, Rio de Janeiro, 1982.

SYLOS-LABINI, P. *Oligopólio e progresso técnico*. Abril, Rio de Janeiro, 1984.

TEIXEIRA, F. *Desenvolvimento industrial e tecnologia: revisão da literatura e uma proposta de abordagem*. Salvador, (mimeo), s/d.

ZYLBERZTAJN, Décio (coord). *Estudos de caso em agribusiness. O processo de tomada de decisões nas empresas brasileiras*. Ortiz, Porto Alegre, 1993.





CAMPESINADO, FRONTERA AGRÍCOLA Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN LA CUENCA ALTA DEL JEJÚÍ (REGIÓN ORIENTAL DE PARAGUAY): ESTUDIO GEOGRÁFICO Y PROPUESTA DE ORDENACIÓN

Rafael Mata Olmo

Universidad Autónoma de Madrid

PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS DEL PROYECTO.

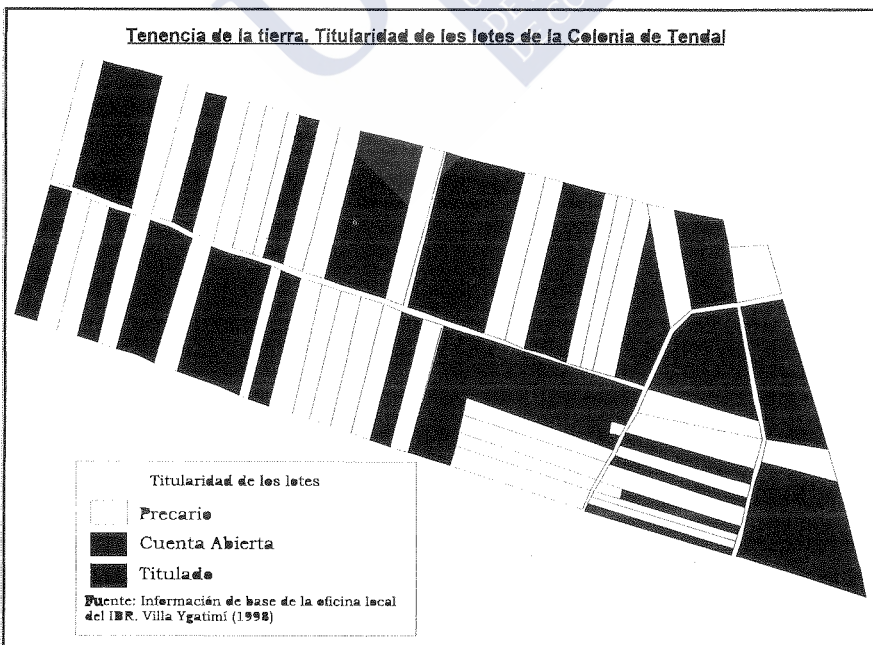
El objeto de estas páginas es dar cuenta de algunos resultados provisionales y de los objetivos y bases teórico-metodológicas de un proyecto de investigación sobre frontera agrícola y conservación de la naturaleza en la Región Oriental de Paraguay. El carácter del Seminario nos ha parecido una buena ocasión para comunicar y discutir el trabajo en marcha con estudiosos interesados en cuestiones de desarrollo local en el medio rural latinoamericano, y concretamente con colegas brasileños, que tan bien conocen y tanto están aportando a este tipo de asuntos, en un ámbito socioecológico que presenta paralelismos y similitudes con el vecino Brasil, y en el que, como se señalará, lo brasileño está muy presente en las conflictivas relaciones sociedad-medio.

Es oportuno relatar brevemente los orígenes y el contexto de la investigación en marcha. Eso permitirá una mejor comprensión de sus objetivos y la justificación del método adoptado, que se sitúa a caballo entre el que es propio de los estudios locales de la nueva geografía regional y de las pro-

puestas de ordenación de territorios de base eminentemente natural y rural. Conviene señalar, en todo caso, que el proyecto tiene una finalidad investigadora y académica fundamental; a ella se ha incorporado la dimensión prospectiva y de ordenación, dados los problemas del área de estudio y el interés mostrado por la ONG conservacionista que opera en la zona y por el Instituto de Bienestar Rural (organismo público autónomo de Paraguay) sobre aspectos de planificación ambiental en espacios social y ecológicamente sensibles e inestables.

El interés por la dinámica socioecológica de la cuenca alta del Río Jejuí, un espacio de aproximadamente 300.000 Ha en la provincia de Canindeyú, en la Región Oriental de Paraguay (véase mapa), se inserta en un proyecto de investigación, iniciado en 1997. En principio, el proyecto pretendía un estudio comparado y un balance preliminar de las formas de gestión de los recursos en los espacios naturales protegidos de Paraguay, tanto públicos como privados. La relativa originalidad de la protección de la naturaleza en aquel país, que desde comienzos del decenio actual ha incorporado legalmente la iniciativa privada a la protección y gestión de reservas naturales, hacían especialmente atractivo indagar sobre los objetivos, las estrategias, los primeros logros y las carencias que guían al Estado paraguayo y a los privados en las tareas de conservación. El asunto contaba además con el valor añadido de una estrecha relación con una ONG conservacionista paraguaya, de notable peso en el país –la Fundación Moisés Bertoni para la conservación de la naturaleza–, que además de brindar generosamente apoyo y conocimientos, aparecía como un ejemplo elocuente de los nuevos rumbos de la conservación en América Latina, hasta no hace muchos años dirigida esencialmente, como en el resto del mundo, por los poderes públicos.

Tras una primera aproximación, durante 1997, a las características del llamado “Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay” (SINASIP) y de un par de áreas concretas, pertenecientes a los subsistemas público y privado (Parque Nacional de Cerro Corá y Reserva del Bosque de Mbaracayú,



respectivamente)¹, la investigación se ha orientado, por razones que ahora veremos, en otro sentido. Resulta innegable que la gestión de los espacios integrantes del SINASIP, que cuentan ya con declaración, delimitaciones más o menos precisas y un mínimo de institucionalización y reconocimiento administrativo, debe enfrentarse a numerosos problemas dentro del propio perímetro del espacio sujeto a protección. Actividades tradicionales implantadas o nuevas presiones sobre los recursos, falta de estudios en profundidad sobre el patrimonio físico y biológico de las reservas, escasez o ausencia absoluta de guardería, límites imprecisos en el terreno, carencia u obsolescencia de planes de manejo y ordenación, son en la mayor parte de los espacios integrantes del sistema, tanto públicos como privados -con contadas excepciones-, realidades habituales.

Pero a diferencia de lo que ocurre en el mundo desarrollado con muchos de sus parques y reservas, en los países en desarrollo -y concretamente en Paraguay- los problemas no están sólo, a veces ni siquiera fundamentalmente, dentro del perímetro de los espacios protegidos, sino fuera de ellos, en su entorno más próximo y, en determinados aspectos, en un territorio mucho mayor, de dimensión nacional incluso. Porque las tierras de elevada riqueza biológica no son, en la generalidad de los casos, restos o reliquias de un territorio que se humanizó y deforestó tiempo atrás, reductos de sociedades y paisajes tradicionales que corren el riesgo de perder su riqueza etnobiológica por despoblamiento. Los espacios naturales son, al contrario, en la mayor parte de los casos, recursos productivos potenciales, fuente de alimentos y de alivio de pobreza a corto plazo, núcleos de una frontera agropecuaria fuertemente presionada.

Nuestra atención se ha dirigido entonces a un ámbito geográfico, la cuenca del río Jejuí, en cuyo corazón se ubica un espacio natural protegido

¹ Mata Olmo, R.; Aranguren Bernal, P.; Fernández Ibáñez, J.J. (1998): "La encrucijada de la protección de la naturaleza en Paraguay: deforestación, frontera agrícola y políticas públicas de conservación". AGE-Federación Andaluza de Espacios Naturales Protegidos (19 pp., en prensa)

de notable interés –la Reserva del Bosque de Mbaracayú-, gestionado por una institución privada –la Fundación Moisés Bertoni-, y rodeado por un territorio eminentemente campesino, apropiado, “colonizado” y roturado en los últimos lustros, exponente ilustrativo de los procesos, las tensiones y las estrategias de supervivencia existentes en la frontera agrícola paraguaya, donde no es desdeñable, como veremos, la iniciativa del Estado. El espacio en cuestión es, pues, a escala local, escenario privilegiado de la dialéctica conservación-desarrollo; porque si lo que hoy es ya el “bosque-isla”² de Mbaracayú exige por su riqueza biológica y el buen estado de sus ecosistemas naturales una gestión proteccionista estricta, el resto de la cuenca reclama también –quizás con más razón- una actuación de desarrollo y de ordenación de los recursos que mejore sustancialmente la vida campesina, arraigue las explotaciones familiares y, en última instancia, permita asimilar a las comunidades locales la necesidad de protección de la reserva. Que la reserva pase de ser un espacio ignorado, prohibido o codiciado, a constituir un ámbito cuyo alto valor biológico y la necesidad consiguiente de protección sean socialmente asumidos. En otras palabras, la conservación no puede ser sólo una operación de defensa, pública o privada, de lo que queda de “naturaleza”. La conservación ha de ser, por su propia viabilidad y por legitimación social, la otra cara del desarrollo.

ALGUNAS CUESTIONES DE CARÁCTER TEÓRICO-METODOLÓGICO.

Este núcleo de interés de la investigación ha afectado a su método y ha suscitado a la vez la necesidad de pensar teóricamente sobre la explicación de los procesos –ecológicos, sociales y políticos- que a distintas escalas están operando en el territorio de estudio. La configuración regional del alto Jejuí no es, ni más ni menos, que la reciente construcción social de un territorio

² Utilizamos esta expresión por cuanto el bosque de Mbaracayú es, en la actualidad, una masa vegetal casi por completo rodeada –y asediada- por espacios roturados, agrícolas y pecuarios.

en el que sus bases y potencialidades naturales, en una etapa concreta del desarrollo paraguayo en la sociedad global, se comportan dialécticamente como recursos productivos para un campesinado impulsado, por razones diversas que veremos, al desmonte y a la ocupación del suelo forestal, y al mismo tiempo como componentes fundamentales del rico y decreciente patrimonio biológico paraguayo y planetario.

El método de trabajo a escala local está teniendo mucho de inventario de recursos; de reconocimiento de asentamientos, actividades y sistemas de explotación campesinos; de informe sobre el estado de la tenencia de la tierra; de detección de los principales problemas y tensiones ambientales que se observan en la cuenca; en definitiva, de diagnóstico territorial, en su vertiente ecológica y social. Ese diagnóstico debe conducir –en ello estamos empeñados- a una propuesta de ordenación ambiental de la cuenca que apoye y sea a la vez una razonable base físico-territorial de las iniciativas de extensión agraria y desarrollo sostenible que promueve la FMB para el área de influencia de la Reserva, y que otros proyectos similares de distinto alcance están planteando en otras áreas rurales campesinas de Paraguay³.

Pero el conocimiento de los hechos y de los procesos locales remite a otras escalas socioterritoriales de actividad, de decisión, de poder. Cuando menos a la escala del Estado, que por acción u omisión ha propiciado o llevado a cabo operaciones de “colonización” y de avance de la frontera agrícola campesina. Tampoco ha sido menor el papel del Estado en el apoyo a determinados cultivos de exportación –algodón, fundamentalmente, en el caso de explotaciones campesinas-, con repercusiones contradictorias para las economías familiares y para la gestión de los recursos naturales. Y no hay que olvidar que corresponde también al Estado el establecimiento de las directrices

³ Nuestro proyecto mantiene una relación estrecha –y cuenta con el apoyo- del Instituto de Bienestar Rural (organismo del gobierno paraguayo encargado de las tareas de reforma, colonización y extensión agrarias), y, más concretamente, con el Programa de Colonización Agraria ALA 90/94, resultado de Convenio entre el I.B.R. y la Unión Europea, llevado a cabo entre 1992 y 1998, y a la espera de renovación.

básicas de la protección de espacios naturales protegidos y de comunidades indígenas, aspectos ambos presentes en la región objeto de estudio.

La escala mundo está operando directa o indirectamente sobre el avance de la frontera agrícola, bien por intermediación del Estado paraguayo o, directamente, a través de la sociedad civil. Los requerimientos del Banco Mundial, que en 1992 editó un interesante y documentado estudio de la economía paraguaya, están incidiendo en la economía interna, y concretamente en la política agraria, a través de un difícil equilibrio entre reducción del gasto público, desregularización y liberalización de la economía, y un alegato por un modelo de gestión sostenible de los recursos agrarios. La cooperación internacional constituye otra vertiente, en este caso menos imperativa y en principio más atenta a la realidad local, de intervención de la globalidad en la evolución de espacios y sociedades concretas. Baste citar sólo, en relación con el asunto que nos ocupa, el importante convenio ya mencionado entre el gobierno paraguayo y la Unión Europea (Convenio ALA 90/24) para el desarrollo del Programa de Colonización Agraria de San Pedro y Caaguazú (dos departamentos de la Región Oriental).

En otros casos, la escala mundo está interviniendo a través de la sociedad civil, concretamente de las ONGs y fundaciones privadas, que desarrollan una destacada labor, tradicionalmente atribuida a las administraciones públicas, en asuntos de protección de la naturaleza y desarrollo sostenible. Aunque en determinados casos tales organizaciones son de origen y estructura local o nacional –como la Fundación Moisés Bertoni, que opera en nuestra área de estudio-, la financiación de las mismas procede en buena medida de donantes internacionales, que dirigen sus fondos a actuaciones verdes, ajenas muchas veces a sus estrategias empresariales en los países desarrollados de origen, y que imponen ciertas condiciones/restricciones a las intervenciones en los países receptores.

Planteado así, nuestro estudio pretende integrar, tanto en su parte analítica, como en la más propositiva o de ordenación, dos áreas de tradicional

preocupación geográfica –las relaciones sociedad/espacio y las relaciones sociedad/naturaleza-, en una línea de investigación que quiere profundizar en el conocimiento de las causas sociales de los procesos de transformación y degradación ambiental (Jarosz, 1993, 336-338). La investigación se sitúa en el ámbito de encuentro de los procesos sociales y de los procesos naturales actuando a escala regional, y ligados en sus causas explicativas y en sus consecuencias ambientales, a escalas territoriales superiores.

En ese terreno, la propuesta de la llamada Ecología Política, tal y como la formularon explícitamente H. Brookfield y P. Blaikie en 1987, posee a nuestro juicio virtualidades teóricas evidentes, en la medida que “combina preocupaciones ecológicas y de una economía política definida de manera abierta” (Blaikie, 1995, p.17)⁴. No se trata, como ha escrito recientemente William H. Durham desde la antropología –disciplina muy sensible a las propuestas teóricas de la Ecología Política-, de una ecología cultural, de una ecología sistémica, ni siquiera del materialismo cultural de Marvin Harris, volcados sobre sociedades cerradas, autónomas, y con relativa capacidad de resistencia y equilibrio (Durham, 249). Se trata, por el contrario, como ha dicho el geógrafo Thomas Basset, ocupado en los conflictos campesino-pastoriles en Costa de Marfil, de “un terreno conceptual expansivo”, que va de “la aproximación a microescala (behaviorista) a la estructural de la economía política” (Basset, 443), donde las relaciones sociales locales están abiertas a procesos sociales y políticos escalarmente superiores.

⁴ La ecología política surge, de hecho, como señalan Peet y Watts, de la necesidad teórica de integrar las prácticas y los sistemas de uso del suelo y de los recursos con la economía política local-global, y de dar al mismo tiempo respuesta a la creciente politización del medio ambiente. De ahí la convergencia que se suscita entre “una ciencia social ecológicamente enraizada y los principios de la economía política”. Ese planteamiento conduce a lo que Blaikie y Brookfield han denominado la “cadena explicativa”, resultado de la combinación del análisis de los elementos locales y territorializados, tanto físicos como humanos, con otros elementos no localizados concretamente, y actuando a distintos niveles. Conviene recordar que, en origen, la cadena explicativa, modificada en su última versión de 1995, fue construida para entender teóricamente el caso específico de la degradación del suelo, por lo que tiene evidentes raíces naturalistas y una proyección geográfica muy clara hacia los países en vías de desarrollo, donde esta cuestión está hoy plateada con especial crudeza. La frontera agrícola paraguaya es, pues, un excelente campo de investigación en esa línea.

Hay quien ha sugerido, incluso, enriquecer la propuesta teórica de la ecología política, incorporando y añadiéndole el calificativo de “regional”. Así lo ha hecho Lucy Jarosz “definiendo y explicando la deforestación en Madagascar”, trabajo en el que vincula las contribuciones de la “geografía regional reconstruida” y de la ecología política:

“Las regiones —escribe Jarosz— modelan las actividades humanas debido a los particulares detalles contextuales del lugar. Más que ofrecer una explicación causa-efecto de la deforestación tropical per se, la geografía regional reconstruida revela cómo la extracción, control y distribución de los recursos son procesos sociales que configuran y son configurados por contextos regionales particulares, contingencias y actividades humanas. De modo parecido, la perspectiva de la ecología política aboga también por situar las actividades humanas y el cambio regional en contextos históricos y espaciales concretos” (Jarosz, pp. 367-368).

Ha sido, no obstante, Karl S. Zimmerer, en un trabajo publicado en 1991 sobre campesinado y producción en tierras húmedas andinas quien de manera más explícita ha formulado la oportunidad de introducir el componente regional en los planteamientos de la ecología política, en dos sentidos principales: lo regional como “la síntesis de las condiciones físicas y biológicas que forman la base ecológica de la ecología política”; y lo regional como resultado de particulares configuraciones espaciales del poder y de las estructuras económicas y políticas (Zimmerer, 444).

EL MARCO NACIONAL DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS.

La agricultura es todavía, y probablemente continuará siéndolo durante mucho tiempo, uno de los pilares de la economía, de la sociedad y de la cultura paraguayas. La política agraria es, por consiguiente, un capítulo central de la acción de gobierno y las demandas campesinas un frente de presión social de primera magnitud, sobre todo en momentos de transición política y

de titubeante democracia como los que se están viviendo en Paraguay en el último decenio. Algunas grandes cifras ilustran la situación. A mediados de los noventa, las actividades agropecuarias y forestales empleaban –o subempleaban– a casi el 40 por 100 de la fuerza de trabajo; el producto agrario bruto se acercaba al 30 por 100 del total nacional, con una proyección notable en el sector industrial, pues según datos del Banco Central, la agroindustria en conjunto aporta algo más del 70 por 100 del valor agregado industrial. La producción agropecuaria y forestal desempeña también un papel protagonista, como en tantos países en desarrollo, en la balanza comercial, aportando casi el 80 por 100 de las exportaciones de Paraguay. Por todo ello la agricultura ha estado en los últimos tiempos estrechamente ligada a la evolución económica del país y, concretamente, a las coyunturas de crecimiento acelerado y a las de recesión y crisis (Morley y Vos, 1998).

El suelo cultivado en 1992 (último censo agropecuario disponible) sumaba algo más de 4,5 millones de hectáreas (en la actualidad, según estimaciones de hace un par de años, supera ya los 5 millones), aproximadamente un 11 por 100 de la superficie censal, en un proceso de acusada y rápida expansión durante los últimos treinta años. La ganadería, por su parte, copaba ese mismo año nada menos que 22 millones de hectáreas, con un crecimiento absoluto importante también, aunque mucho menor en términos relativos que el del suelo agrícola. Por su parte la superficie forestal ocupaba en esas fechas algo más de 12 millones de hectáreas, una extensión todavía importante, pero sujeta a pérdidas muy elevadas, como consecuencia del avance de los terrenos agrícolas y de pastizal; en el decenio 1981-1991 (periodo intercensal), la reducción se estima en 6.150.000 ha, es decir, un 32 por 100 de la superficie a comienzos del período, y el proceso continúa, con tasas en los últimos siete años que se acercan al 2 por 100 anual.

En el núcleo de la diversidad de agrosistemas y paisajes existentes, de las tensiones socioambientales y del protagonismo de lo rural en la sociedad paraguaya, se sitúa *la cuestión de la tenencia de la tierra* y, estrechamente asociada a ella, el *proceso histórico de avance del espacio “productivo”*

agrario y las iniciativas, planificadas o “espontáneas”, que lo han dirigido. Se trata de un asunto en el que nuestro proyecto ha entrado a escala estatal, si bien aquí no puede más que mencionarse. La *desigualdad en la distribución de la explotación de la tierra* es una señal de identidad de la estructura social de Paraguay. El cuadro 1 habla por sí sólo de esa realidad, aunque no expresa ni las diferencias regionales existentes entre los dos grandes ámbitos geográficos del país –el Chaco paraguayo, absolutamente dominado por las extensísimas explotaciones, y la Región Oriental, más campesina-, ni el proceso histórico-territorial que ha llevado a la situación actual.

Cuadro 1. La distribución de la explotación de la tierra (1981-1991)

Tamaño Ha	1991		1981		
	Miles Ha	% sup.	% explots.	Miles Ha	% sup.
Menos de 5	231	1,0	37,4	169	1,0
5-20	1.238	5,2	43,3	1.016	4,6
20-100	1.361	5,7	12,7	1.407	6,4
100-500	1.619	6,8	2,3	1.397	6,4
500-1.000	1.011	4,2	0,5	707	3,2
1000-5000	4.982	20,9	0,7	3.393	15,5
5000 y más	13.376	56,2	0,2	13.849	63,1
Total	23.818	100	100	21.818	100

Fuente: Censos Agrarios de 1991 y 1981 (elaboración propia)

En el proceso de constitución de una *estructura de tenencia* dual y profundamente desigual ha sido decisiva, como decíamos, la acción del Estado durante los últimos 125 años. No obstante, la etapa que más interesa en relación con *el proceso de colonización campesina* y latifundista con sus contradicciones económicas, sociales y ambientales más recientes es la que, con

precedentes que no vienen al caso, se pone en marcha a mediados de los años cincuenta y alcanza sus resultados numéricos mayores (superficie afectada, colonias, colonos, etc.) entre los años sesenta y ochenta. El “bienestar rural”, enunciado tantas veces como máxima y objetivo de la autodenominada política de reforma agraria y colonización del régimen del General Stroessner, hay que incardinarlo en los intereses, las actitudes y las estrategias del régimen autoritario paraguayo durante tres decenios.

El componente territorial de la reforma era la descongestión poblacional de la zona central y del entorno de Asunción, ampliando el espacio productivo sobre el “improductivo” forestal (Kleinpenning, 1989; Zoomer, 1989), preferentemente en la Región Oriental y en torno a los nuevos o mejorados ejes viarios este y norte hacia Brasil, apoyados por el Banco Mundial. La expansión de la frontera agraria y la colonización de nuevas tierras contribuyó también al crecimiento de la producción agraria y de las exportaciones –más por extensión que por intensidad- y al desarrollo de una gama reducida de cultivos comerciales –el algodón, junto con el complejo trigo-soja, son los más claros exponentes-, en la que se especializaron grandes empresas “modernizadas”, pero también muchas explotaciones campesinas, atraídas por la buena coyuntura internacional de precios del algodón, por incentivos gubernamentales (precios y créditos) y por una tierra que, en los primeros años, producía bien; las cosas cambiarían poco más tarde, tanto por razones económicas (empeoramiento de las relaciones de intercambio, ajuste, cese de apoyo público) como ambientales (agotamiento del suelo). La creación desmedida de colonias, muchas de ellas sin los mínimos estudios técnicos sobre evaluación de capacidad agrológica y productiva, al socaire de numerosas ocupaciones previas, contribuyó también a neutralizar la oposición política, a conseguir apoyos “inquebrantables” y a alimentar la ideología pretendidamente “campesina” del régimen.

El balance y la interpretación a escala nacional de la política colonizadora merecería un tratamiento más detallado. En esta ocasión sólo podemos detenernos en dos asuntos de distinto alcance, que retomaremos

en el estudio del área que nos ocupa. El primero de ellos es el de *los grandes datos de la actuación*, con todo lo que encierran. El segundo, un aspecto aparentemente menor de la Ley del Estatuto Agrario de 1963, que regula todo el proceso y que se refiere a la “utilidad social” y a la *posibilidad de expropiación* de las tierras de dominio privado que no estén racionalmente explotadas (art. 164.a); se trata de un aspecto de notables consecuencias ambientales, que ha llevado a muchos latifundios a la deforestación para escapar de la posibilidad de eventuales expropiaciones u ocupaciones campesinas.

Las cifras generales de las actuaciones del régimen son realmente abultadas y pueden servir, como de hecho ha ocurrido, para propaganda y balances laudatorios sin matices. Pero la magnitud de lo realizado encierra, a la vez, las limitaciones y contradicciones socioambientales de la operación colonizadora. Los datos disponibles más recientes sobre colonias oficiales habilitadas por el I.B.R. entre 1963 (promulgación del Estatuto Agrario y creación del Instituto) y 1998 son realmente espectaculares, pero exigen muchas e importantes matizaciones⁵. Unas se refieren al origen de las tierras loteadas por el Instituto. La investigación realizada demuestra el predominio de las tierras públicas como fuente de la “reforma” y de una parte considerablemente menor de latifundios particulares recuperados o comprados –minoritariamente expropiados– por la Administración. Eso ha condicionado, como ha destacado Fogel (1991, p. 45), la localización de muchas colonias, ubicadas frecuentemente no allí donde los suelos eran más adecuados para el cultivo, donde existía mayor necesidad o donde las infraestructuras y dotaciones podían llegar de modo más eficaz, sino donde había disponibilidad de suelo, y concretamente de suelo fiscal, con lo que los problemas de aislamiento y de escasa integración han contribuido también al deficiente funcionamiento de los asentamientos. Así mismo, acudir preferentemente a tierra fiscal o a grandes propiedades particulares no

⁵ A diciembre de 1998, 901 colonias oficialmente habilitadas, sobre 9.615.656 ha afectadas y 190.640 lotes adjudicados.

agrarias (por ejemplo, los bosques de antigua explotación yerbatera de la Industrial Paraguaya) ha contribuido de manera decisiva a la deforestación y al avance de la frontera agrícola.

Junto al origen de las tierras, otro aspecto principal en el balance preliminar de la reforma-colonización es el de las *operaciones de tipo técnico y económico* que acompañaron a las tareas meramente parceladoras, es decir, que contribuyeron, en su caso, a apoyar la producción en los lotes y a dotar a los asentamientos de medios e infraestructuras adecuados a los fines del “bienestar rural”. El “testimonio” publicado por el propio I.B.R. en 1988, aun siendo propagandístico y retórico, incluye algunos datos que no dejan lugar a dudas al respecto; los denominados Proyectos Integrados de Desarrollo Rural⁶ fueron hasta el citado año un total de nueve, que afectaron a 119 colonias, a algo más de 51.000 familias campesina y a 971.978 Ha. Sin entrar a analizar tales proyectos, esas cifras son ya, por sí solas, expresivas del carácter preferentemente extensivo, fundiario y loteador de la política colonizadora. Parece estar claro, sin demérito de algunas operaciones de verdadera colonización, que ha prevalecido la directriz del Plan Bienal 1965/66 de actuar prioritariamente “en la incorporación de nuevas áreas a través del proceso de colonización, articulada a la implantación de una *red de infraestructura vial* de proyecciones interregionales” (Frutos, 1982, p. 37; énfasis nuestro). Sólo el plan de 1977/81, cuando había ya mucho adjudicado, es el que por primera vez incide en la necesidad de planificación de los nuevos asentamientos y en la *consolidación de colonias*. Esa mención expresa a la “consolidación” está poniendo de manifiesto los problemas de precariedad y de desarraigo que ya por eso años se advertían en colonias recientemente constituidas.

⁶ Los Proyectos incluían actuaciones en materia de tenencia de la tierra (apoyo a la adjudicación de títulos), asistencia técnica y crediticia, investigación agropecuaria, salud, educación y organización campesina. J.M. Frutos (1982, pp. 63-76) da cuenta, con algún detalle, de los objetivos de los proyectos desarrollados hasta el momento de la publicación de su libro.

El deterioro económico y ambiental que sufre un número creciente de explotaciones familiares por un sistema inadecuado de manejo⁷ y por coyunturas desfavorables de un cultivo campesino como el algodón; la permanencia de una presión notable sobre el recurso tierra en una sociedad todavía mayoritariamente rural, con fuerte crecimiento demográfico y sólo moderada capacidad de absorción urbana; y el agotamiento del banco de tierras fiscales crean las condiciones para una etapa de fuerte inestabilidad social, creciente movilización campesina –reprimida sangrientamente en la etapa final de la dictadura- y ocupaciones conflictivas de tierra, pues las iniciativas tienden a llevarse a cabo sobre latifundios privados, incluso sobre fincas de tamaño medio, ante la falta de suelo público. La ocupación de tierras, “un fenómeno que –como se ha escrito recientemente- no es nuevo en Paraguay” (Zarza, p. 82), se convierte en los últimos años del régimen de Stroessner y en la transición política en un exponente de las contradicciones sociales y ambientales del mundo rural paraguayo, y en un asunto preocupante en la política nacional. Los siguientes datos, referidos al periodo 1990-1997 y recopilados de una publicación campesina (*Informativo Campesino*) por un trabajo recientemente publicado (BORDA y MASI, 1998), dan una idea de la virulencia y envergadura del proceso.

Cuadro 3. La lucha por la tierra en Paraguay, 1990-1997

	Conflictos	Ocupaciones	Desalojos	Detenciones	Manifestaciones
1990	99	29	31	820	39
1991	66	17	23	566	19
1992	50	17	16	120	15
1993	46	14	17	16	120
1994	57	26	24	411	60
1995	49	23	25	359	37

⁷ En un estudio llevado a cabo en 1990 en el nordeste de Itapúa se estima en tan sólo diez años el periodo de explotación de las parcelas de colonización, que se abandonan más tarde por agotamiento de los suelos (FOGEL, M.; ENCISO, M., 1990: *Sistemas productivos campesinos del nordeste de Itapúa*, Asunción, CERI).

	Conflictos	Ocupaciones	Desalojos	Detenciones	Manifestaciones
1996	54	20	27	553	39
1997	44	15	12	137	16
TOTAL	465	161	175	3.049	238

LA ESCALA LOCAL: DESARROLLO RURAL VERSUS CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN LA CUENCA ALTA DEL JEJÚÍ.

En ese contexto nacional de contradicciones sociales y ambientales sobre la tierra, fuertemente tensionado en los últimos años por razones de coyuntura política, hay que incardinar el estudio empírico sobre la dialéctica desarrollo-conservación en la cuenca hidrográfica del alto Jejuí. Su posición geográfica, unida a otra circunstancia que tiene que ver con el proceso histórico de apropiación de la tierra –la implantación en la zona desde fines del siglo XIX de la inmensa propiedad de La Industrial Paraguaya, S.A. para explotación yerbatera-, han hecho del área, hasta no hace muchos años, un territorio escasamente habitado y colonizado, sujeto a una economía eminentemente extractiva –yerba mate y, posteriormente, maderas nobles, junto a algunas estancias ganaderas-, y con presencia significativa de comunidades indígenas (guaraníes y achés), que han venido desarrollando sus estrategias múltiples de subsistencia en un espacio mayoritariamente forestal. La cuenca alta del Jejuí se ha comportado, pues, sin exageración alguna, como la “periferia” de la “periferia” del territorio “organizado” del país, con la pervivencia de extensas masas boscosas hasta comienzos de los 70, alteradas ciertamente por la explotación yerbatera y maderera de la Paraguaya y de otros individuos y sociedades menores, pero cubriendo buena parte del suelo e identificando el paisaje.

La implantación campesina, los desmontes de grandes piezas de suelo a cargo de terratenientes individuales y, en definitiva, el avance del frente agropecuario son una realidad mayoritaria de los últimos 25 años, incluso del último decenio. Una etapa que coincide con el último periodo del régimen

autocrático y la azarosa democracia de los noventa, con el final de la construcción de la represa de Itaipú y la relativa crisis económica que se desencadena entonces, y con el recrudecimiento de la presión campesina y de los “sin tierra”, en un contexto político de relativa debilidad y de necesidad de legitimación social ante la creciente pobreza en el medio rural paraguayo⁸. Una etapa también de agotamiento -a escala estatal y latinoamericana- del modelo “colonizador” público y de los recursos a él destinados, del “crecimiento fácil en la agricultura” (WORLD BANK, 1992, p.36), y de puesta en evidencia de las contradicciones socioeconómicas y ambientales de los loteamientos masivos.

Hay además otro dato de la posición geopolítica del área que no debe olvidarse: la proximidad a la frontera brasileña. Las conexiones formales e “informales” con el país vecino a través de Ype-Jhú, de Saltos de Guairá (sobre el río Paraguay, al oeste) y, en general, a lo largo del perímetro fronterizo que la provincia de Canindeyú tiene con Brasil forman parte de la realidad económica, de la vida social y de la cultura de las tierras del alto Jejuí. Lo brasileño ha estado históricamente presente en el proceso de privatización de la tierra y en la economía extractiva de la zona en los últimos cien años; pero recientemente se ha hecho más palpable, consecuencia de los cambios socioecológicos al otro lado de la frontera y de las circunstancias interiores que favorecen la entrada de los vecinos: la liberalización del mercado de la tierra en el periodo Stroessner, el agotamiento y abandono de fincas agrícolas por parte de campesinos paraguayos y los intereses de la explotación maderera ilegal, volcados al mercado brasileño a través del contrabando.

La rápida e indiscriminada deforestación de la zona, tanto por parte de campesinos como de hacendados mayores, coincide en el tiempo e impulsa otra circunstancia particular y estratégica del ámbito de estudio: la constitución oficial en 1991, por motivos y tras gestiones que no vienen ahora al caso, de la Reserva Natural del Bosque de Mbaracayú, sobre algo más de

⁸ Véanse, entre otros, Morley y Vos (1998) y Borda y Masi (1998)

60.000 ha adquiridas a la Corporación Financiera Internacional (rama ejecutiva del Banco Mundial), a la que había llegado por ejecución de un embargo, y que se disponía a venderla para su transformación agrícola y ganadera. La Reserva Natural, que forma parte del subsistema privado de espacios naturales protegidos del Paraguay⁹, es propiedad de la Fundación Mbaracayú y su gestión corre a cargo de la Fundación Moisés Bertoni, organización no gubernamental ambientalista de Paraguay, que cuenta con numerosos e importantes apoyos económicos y científicos de diversas entidades norteamericanas. Además de las tareas de conservación y estudio dentro del perímetro de la reserva –una de las últimas masas quasi-naturales y de mayor valor del bosque denso-húmedo atlántico de América del Sur-, la citada fundación viene llevando a cabo en los últimos años determinadas acciones de desarrollo rural en el entorno del área protegida, tendentes al arraigo campesino en el marco de un proyecto de desarrollo agrario sostenible.

De esta forma, la dialéctica conservación-desarrollo muestra en la cuenca alta del Jejuí muchos de los ingredientes que caracterizan a este tipo de procesos en la historia socioecológica más reciente del mundo tropical húmedo latinoamericano: presión campesina y latifundista sobre la tierra (para subsistencia, explotación empresarial o mera especulación); agotamiento de los modelos clásicos de ocupación y escasa fuerza política y financiera del Estado para la aplicación efectiva de políticas alternativas; reducción notable de la masa forestal y de biodiversidad, resultando en muchos casos auténticas islas-bosque, frente a las superficies arbóreas dominantes del pasado no muy lejano, y que requieren por tanto medidas de protección estricta, más que de aprovechamiento y gestión ordenada del bosque; y, finalmente, iniciativas privadas o de la sociedad civil –ante la debilidad institucional y financiera del Estado-, tanto en materia de conservación (el bosque del Mbaracayú es una prueba), como de desarrollo sostenible y arraigo campesino.

⁹ Citar nuestro trabajo de Paraguay y breve referencia a la organización de la protección de la naturaleza en Paraguay.

Desde el punto de vista de la investigación geográfica nos ha interesado mucho conocer cuál ha sido y está siendo el proceso, y cuáles los agentes, de la ocupación y el aprovechamiento del espacio en la cuenca alta del Jejuí y, específicamente, en la denominada “zona de influencia” de la Reserva, un ámbito de casi 140.000 Ha que rodea por el oeste, sur y este las 64.000 Ha del espacio protegido y que por el noroeste rebasa algo los límites de la cuenca hidrográfica del Jejuí (ver mapa); en área están radicados diversos asentamientos campesinos criollos que actúan en el entorno de la Reserva, así como varias comunidades indígenas (guaraníes y achés), que en el caso de la aché de Arroyo Bandera han tenido en el bosque de Mbaracayú su hábitat durante largo tiempo; la penetración y presencia de hacendados brasileños es también una realidad extendida en la zona, bien sobre asentamientos “antiguos” abandonados por campesinos paraguayos por empobrecimiento del suelo, bien sobre grandes piezas de bosque, de las que extraen rollos y posteriormente utilizan en general como pastos.

El método de la investigación en marcha parte de la escala regional (en este caso, la cuenca alta del río Jejuí), abordando las bases físicas y la interpretación del proceso de ocupación del territorio (privatización-deforestación-constitución de los asentamientos-uso del suelo-arraigo/desarraigo campesino a escala de unidad de explotación); para ello descende a la escala de asentamiento o colonia y, dentro de ellos, al lote o explotación campesina, pues el avance la frontera agrícola, el empobrecimiento ambiental y socioecológico y las alternativas de desarrollo rural son hechos que se producen en cada unidad de producción familiar, dentro del asentamiento del que forman parte y de la región a la que tal asentamiento pertenece. El proyecto de ordenación ambiental en marcha pretende, en estrecha relación y como parte del programa de desarrollo rural, establecer las directrices del modelo territorial para el área de influencia de la reserva, incidiendo en las oportunidades y limitaciones del medio, en la detección de las zonas más frágiles y en las de mayor biodiversidad; en la estructura física de los asentamientos y en la gestión de los recursos en los lotes campesinos.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA BASE FÍSICA DEL TERRITORIO COMO OPORTUNIDADES Y PROBLEMAS DE LA OCUPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO.

El escaso conocimiento en detalle de las características geográfico-físicas del área de estudio y la falta de una cartografía fiable de la misma a una escala adecuada para su análisis y diagnóstico constituye una de las limitaciones de partida y de los retos del proyecto. El tratamiento de ortofoto digital recientemente obtenida (Dirección del Catastro Nacional, 1997) y todavía no utilizada por la administración pública paraguaya está siendo la base de una cartografía fiable a escala 1:25.000 y del modelo digital del terreno. El trabajo de campo y la información muy general y limitada de determinada cartografía temática disponible, que es preciso en muchos casos rectificar o matizar (suelos, capacidad de usos, geología, a 1:500.000) son el punto de partida del análisis y del diagnóstico físico-territorial (topografía, geoformas y dinámicas, suelos) llevado a cabo hasta la fecha, que se completará en la presente campaña con el estudio del patrimonio forestal existente dentro de los asentamientos y con las dinámicas de la cubierta vegetal en variadas circunstancias de manejo (rotación, barbechos, abandono) de los lotes sometidos a explotación agrícola.

Desde el punto de vista geomorfológico, se está poniendo especial acento en los procesos dinámicos más estrechamente ligados a la deforestación y a la gestión del medio por parte de asentamientos y lotes campesinos. Morfoestructuralmente el escudo brasileño en su sector suroriental (donde se ubica la cuenca alta del Jejuí) se caracteriza por la presencia de la gran unidad estructural del sinclinal del Paraná. En el citado sinclinal el material dominante son los basaltos del cretácico medio¹⁰. El cierre del escudo se caracteriza por presentar un escarpe que en algunos ámbitos llega a superar

¹⁰Estos materiales se incluyen en la formación Serra Geral constituyeno la mayor efusión basáltica del mundo con alrededor de un millón de kilómetros cuadrados de extensión. Estos basaltos alcanzaron la superficie a través de megafracturas y petrológicamente se conocen como basaltos toleíticos con textura dominante de grano fino y afanítica (FILÍ, M. et al. 1998).

los 100 metros (cordillera de Mbaracayú) y que en el sector estudiado está formado por las intrusiones graníticas pertenecientes al zócalo cristalino¹¹. Una vez superado este escarpe, el batolito granítico entra en contacto a través de suaves piedemontes con las areniscas triásicas que dominan el paisaje de la cuenca del Jejuí.

En ese marco general, y de modo muy sintético, hemos establecido para la cuenca alta del Jejuí una serie de unidades de paisaje (fisiográficas), con objetivos de análisis y de diagnóstico físico-territorial, definidas en función de criterios geomorfológicos, litológicos, edáficos, fitogeográficos y de ocupación del suelo, etc. Se han identificado tres grandes unidades comparimentadas en diferentes niveles o facies: la Cordillera de Mbaracayú; las lomas resistentes culminantes; los lomazos intermedios; y las llanuras aluviales. De todas ellas, las que ocupan mayor superficie y a la vez poseen mayor entidad paisajística son las dominadas por lomas y lomazos. Es en estas unidades donde la dialéctica sociedad-naturaleza cobra mayor entidad; es aquí también donde se ha desarrollado la mayor parte de nuestra investigación y donde cobran particular relevancia desde el punto de vista físico los procesos hidro-geomorfológicos y edáficos, en relación las litologías superficiales, las pendientes, la deforestación y la ocupación agrícola indiscriminada del suelo.

En la Cordillera de Mbaracayú, cuya descripción y entidad morfoestructural y paisajística no cabe plantear aquí, la alta pluviosidad del área, unida a la deleznablez de los materiales alterados (granitos y areniscas), da lugar a fuertes procesos de “zapa” en las cabeceras fluviales. Estas fuertes dinámicas en las cabeceras fluviales pueden explicarse por el llamado modelo de flujo subsuperficial o *through flow*¹²; en estos flujos son las partículas

¹¹La Cordillera de Mbaracayú está formada casi en su totalidad por basaltos.

¹²KIRKY (1978) define el modelo de flujo subsuperficial como los procesos generados bajo climas templado-húmedos y con suelos de cierto espesor; en estas situaciones los contrastes en la permeabilidad del suelo facilitan la infiltración creándose corrientes subsuperficiales que cuando se concentran provocan la saturación edáfica.

más finas las que son transportadas, dando lugar a conductos que posteriormente sufren desplomes en su techo, con lo que se generan fuertes retrocesos en cabecera. En numerosas ocasiones estos retrocesos afectan a las infraestructuras viarias, dejando en gran parte incomunicada a la población. Estos fenómenos provocan el derrumbe de los pozos realizados por los colonos para la extracción de aguas de consumo. Se trata, pues, de áreas especialmente sensibles y frágiles ante la deforestación y a tener, lógicamente, muy en cuenta en la propuesta del ordenación territorial de la cuenca.

El piedemonte de la Cordillera de Mbaracayú ocupa la unidad fisiográfica que hemos denominado glacis mixto. Al igual que en la Cordillera, también existen aquí capturas fluviales, aunque debido a la menor entidad de los desniveles los procesos de “zapa” no poseen un gran vigor; no obstante, las laderas se debilitan debido a las fuertes lluvias, lo que provoca procesos de arroyada que desmontan el terreno y en muchos casos generan deslizamientos que socavan y acarcavan el terreno, dándole el aspecto de circos que ya mencionó Coque. No obstante, la principal limitación del área para el cultivo es la carencia de nutrientes del substrato edáfico, que hace que al cabo de pocos años de cultivo permanente la tierra quede literalmente exhausta.

Las vaguadas y los fondos de valle constituyen, junto con el glacis mixto, las unidades más representativas y a la vez las que ocupan mayor superficie. Los rellenos de los fondos de valle y la escasa pendiente de los arroyos provocan situaciones frecuentes de hidromorfía en los suelos. Estas características son ideales para que se desarrollen densos pastizales y juncales en forma de estepas hidromorfas, sobre las que se establecen haciendas ganaderas que utilizan, entre otras, razas híbridas de ganado cebú, altamente adaptadas a estas situaciones. Se trata por lo tanto de unidades con un uso específico y poco dúctiles o flexibles para otros aprovechamientos que no sean los ganaderos.

PRIVATIZACIÓN Y PRECARISMO, DEFORESTACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA AGROSILVOPASTORIL EN LOS ASENTAMIENTOS/LOTES CAMPESINOS E INDÍGENAS.

Sobre esta base geomorfológica, dinámica y frágil, está teniendo lugar el proceso intenso y acelerado de deforestación, con cierto protagonismo campesino, y paralelamente la constitución de la Reserva del Bosque de Mbaracayú. En 1995 la distribución de la superficie agrosilvopastoril en la zona de influencia de la Reserva de Mbaracayú se repartía de forma aproximadamente equilibrada entre tierras deforestadas (agrícolas, de pasto artificial y pastos naturales), con 56.134 Ha, y bosque. La situación era muy distinta apenas una década antes (96.000 ha boscosas frente 26.000 Ha no forestales) y continúa degradándose según se deduce del estudio de las imágenes Landsat de 1998. Este proceso de deforestación intenso y acelerado ha llevado a hacer de Mbaracayú una auténtica isla-forestal, situación muy preocupante tanto desde el punto de vista estrictamente ecológico como social.

Cuadro 4. Evolución cuantitativa de la deforestación en la “Zona de influencia” de la Reserva del Bosque de Mbaracayú (imagen multitemporal LANDSAT 1985-95)

	Hectáreas	%
Situación en 1985		
Bosque	91.152	65,9
Terreno deforestado	26.707	20,5
Otros (urbano, viario, etc)	12.066	13,5
Situación en 1991		
Bosque	82.914	60
Terreno deforestado	34.945	26,4
Otros	12.066	13,5

	Hectáreas	%
Situación en 1995		
Bosque	61.726	4,6
Terreno deforestado	56.134	41,8
Otros	12.066	13,5
Superficie total zona de influencia (Reserva excluida)	139.946	100

La deforestación entre 1985 y 1995 según clases de tamaño en la zona de influencia de la Reserva Natural de Mbaracayú (en %)

	Deforestación 1985-1991	Deforestación 1991-1995
0 – 15 Ha	38,45	29,47
15 – 50 Ha	23,87	13,78
50 – 100 Ha	17,11	8,78
100 – 500 Ha	10,47	29,91
Más de 500 Ha	10,09	18,06
Total (Ha)	8.368	21.640

Fuente: Servais, O. (1998): "Amenagement de la zone périphérique de la réserve naturelle Mbaracayú au Paraguay". Université Catholique de Louvain, p. 12 y elaboración propia.

El avance de la deforestación se corresponde con un largo proceso histórico de privatizaciones y ocupaciones –latifundistas y, más recientemente, campesinas-, muy difícil de sistematizar y aclarar, pero que estamos estudiando con detalle en el proyecto¹³. La evolución de lo conocido hasta¹⁴ ahora

¹³ Nuestra información sobre el asunto procede, en parte, de la sección jurídica y de catastro del I.B.R. Se ha obtenido también información valiosa en las encuestas a asentados y a técnicos, y a través de un par de croquis parcelarios de la zona (Fundación Moisés Bertoni y sección de Catastro del I.B.R.)

¹⁴ Se ha podido documentar la evolución del espacio ocupado por todas las colonias campesinas existentes en la cuenca.

para la zona puede resumirse así: dominio público estatal desde la emancipación colonial; explotación yerbatera desde 1895, y probablemente maderera más tarde, de LIPSA; desmatelamiento y venta en grandes lotes de la hacienda de LIPSA a favor de capitales particulares (explotación maderera y/o ganadera, menos frecuente agrícola o sin explotación alguna); ocupaciones campesinas; compras del I.B.R. para asentar o para legalizar asentamientos ya existentes.

No obstante, las dificultades encontradas en esta materia y la provisionalidad de los resultados permiten extraer una de las conclusiones mayores de la investigación y uno de los objetivos para la ordenación territorial: la escasa transparencia, la falta de actualización y la ausencia de una base planimétrica adecuada de la situación de la tenencia de la tierra; eso provoca indefinición e inseguridad jurídicas, y condiciones, por consiguiente, para la especulación, para ocupaciones y aprovechamientos fuera de la ley, y para un uso de la tierra muchas veces extractivo, esquilante y empobrecedor, contrario a cualquier principio de ordenación física y económica del territorio. La duplicidad de derechos sobre la tierra, las ocupaciones en precario, la compraventa de derechos de uso (las “derecheras”) entre campesinos, son moneda común en la zona. De ahí que la clarificación y la legalización de la tenencia de la tierra constituya, a nuestro juicio, un capítulo importante de las iniciativas de desarrollo rural e, indirectamente, de conservación de la naturaleza. No se trata de la propiedad por la propiedad, ni de mitificar ese principio, sino de asegurar física y jurídicamente la tenencia como base del arraigo campesino, como coto a las operaciones fundiarias especulativas y como garantía de futuro para acciones de conservación como la que, por ejemplo, desarrolla la Fundación Bertoni en el Bosque de Mbaracayú. El croquis adjunto (al final del texto), levantado a partir de información administrativa (parcelario del I.B.R.) y de campo expresa bien el precarismo dominante en la titularidad de uno de los asentamientos más consolidados de la zona.

Por último, otro de los asuntos centrales de la investigación y del diagnóstico territorial es el que se refiere al manejo de los recursos, y concreta-

mente a la gestión del agrosistema dentro de los asentamientos y los lotes. En la primera campaña de campo se han reconocido, encuestado y cartografiado en forma de croquis un total de 17 lotes, distribuidos entre los distintos asentamientos de la zona, seleccionados, dentro de las posibilidades materiales de la investigación, atendiendo a determinados factores: la antigüedad de los asentamientos (lo que influye decisivamente en potencialidad agrológica y estado de los usos), características físicas de los mismos, tamaños de los lotes y existencia o no de iniciativas de desarrollo agrario sostenible en los propios asentamientos.

En objetivo en este capítulo, en lo analítico, es proceder por una parte a un auténtico catastro de aprovechamientos y usos por explotación, basado nuevamente en el trabajo de terreno extendido a asentamientos completos y aprovechando las excelentes oportunidades de la ortofoto digital; tal levantamiento del agrosistema a escala lote/asentamiento pretende indagar sobre aquellos aspectos que son más significativos desde el punto de vista del manejo sostenible/no sostenible del suelo, esencialmente diversidad y rotación de los cultivos, significado y aprovechamiento de la cubierta vegetal secundaria que permanece en los lotes, integración en su caso de la ganadería, significado del barbecho (“cocuér”) y de otras técnicas de agroecológicas de manejo de suelo y vegetación. Todo ello conduce, también en la parte analítica del estudio, a la obtención de resultados esenciales en materia de viabilidad económica y ecológica de las explotaciones, en el contexto demográfico de cada explotación, aspecto este último así mismo fundamental, teniendo en cuenta la dinámica de notable crecimiento dominante y el tamaño y composición de las unidades familiares.

Estos asuntos se conectan estrechamente, como es obvio, con los de ordenación ambiental y con las iniciativas de planificación y extensión rural que se vienen desarrollado en la zona, con algunos logros ya tangibles: las bases de tal ordenación, asumidas por la Fundación que opera en la zona, por otros proyectos de base campesina existentes en el país y por el propio discurso político del Instituto de Bienestar Rural pasan, de modo genérico, por

la viabilidad económica y ecológica de las explotaciones (se plantean como dos dimensiones de una misma realidad), con un equilibrio no siempre fácil de alcanzar entre satisfacción de necesidades de consumo familiares/locales y mercado; por la implantación y difusión de técnicas agroecológicas en el manejo de los suelos, abonado y diversidad y complementariedad productiva; por el destacado papel ambiental y económico que adquiere el bosque secundario y los cultivos permanentes; y por las operaciones complementarias de carácter comercial-industrial (existe experiencia incipiente e interesante en nuestra zona de estudio), fundiario-patrimonial (solución de problemas de titularidad/precarismo) y dotaciones básicas.

Limitaciones evidentes de espacio y el carácter de la investigación realizada hasta ahora en esta materia nos impide plantear siquiera “conclusiones provisionales”. Sí queremos terminar señalando algunas notas a partir de las explotaciones encuestadas: en primer lugar la no sostenibilidad de la mayoría de los lotes estudiados, aun dedicándose a cultivos tradicionales; en segundo término, y creemos que muy relacionado con lo anterior, la crítica situación económica de la mayor parte de las explotaciones (uno de los objetivos de la investigación en curso es tipificarlas desde este punto de vista), tanto en lo referente a abastecimiento como a excedentes; en tercer lugar, la escasa difusión de técnicas de conservación –la diferencia la marcan los comités campesinos que siguen programas de la ONG- y, concretamente, el escaso valor patrimonial y ambiental que se concede al potencial maderable de los lotes, una vez extraídos los rollos por los actuales ocupantes o con anterioridad; y, finalmente, la existencia de una mentalidad todavía relativamente extendida de la “ocupación” de nuevas tierras y una cierta itinerancia de largo alcance sobre suelos aún forestales. En ese contexto, se comprenderá fácilmente la vulnerabilidad de la conservación del Bosque de Mbaracayú y la prioridad del ordenamiento físico-ambiental, del desarrollo rural sostenible y viable, y, en última instancia, del arraigo campesino en su entorno, como garantía y legitimidad a un tiempo de la tarea conservacionista.

BIBLIOGRAFÍA

BASSETT, J.T.H. (1988): "*The Political Ecology of Peasant-Herder Conflicts in Northern Ivory Coast*". *Annals of the Association of American Geographers*, 78 (3), pp. 453-472.

BLAIKIE, P. (1995): "Understanding environmental issues", en *People and environment*, London, University College of London Press, pp. 1-30.

BLAIKIE, P.; BROOKFIELD, H.C. (1987): "*Land degradation and society*". London, Longman

BORDA, D.; MASI, F. (1998): "*Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*". Asunción, U.C.A, p. 128.

COQUE, R. (1987). "*Geomorfología*". Alianza Universidad Textos. 475 pp.

DURHAM, W.H. (1995): "Political Ecology and Environmental Destruction in Latin America". En PAINTER, M. (ed.): *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

FILI, M; DA ROSSA FILHO, E.F.; AUGÉ, M.; MONTAÑO XAVIER, J. y TUJCHNEIDER, O. (1998): "El acuífero guaraní. Un recurso compartido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (América del Sur)". *Boletín Geológico y Minero*. Vol 109-4: 389-394.

FOGEL, R. (1990): "*Los campesinos sin tierra en la frontera*". Asunción, Comité de Iglesias, serie Tierra, n.º 2.

FRUTOS, J.M. (1982): "*Con el hombre y la tierra hacia el bienestar rural*". Asunción, Ediciones Republicanas.

INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL-UNIÓN EUROPEA (1998): "*Cultivar arraigo campesino. Programa de colonización agraria San Pedro y Caaguazú, Convenio ALA 90/24*". Asunción, El Lector.

JAROSZ, L. (1993): "Defining and Explaining Tropical Deforestation: Shifting Cultivation and Population Growth in Colonial Madagascar". *Economic Geography*, 69, pp. 366-379.

KIRKBY, M.J.(Ed.) (1978). Hillslope hidrology, (Landscape systems. A series in Geomorphology). John Wiley and Sons. Chichester. 389 pp.

KLEINPENNING, J.M.G. (1988): "*Man and Land in Paraguay*". Amsterdam, CEDLA.

KLEINPENNING, J.M.G. (1992): "*Rural Paraguay, 1870-1932*". Amsterdam, CEDLA.

MATA OLMO, R.; ARANGUREN BERNAL, P.; FERNÁNDEZ IBÁÑEZ, J.J. (1998): "*La encrucijada de la protección de la naturaleza en Paraguay: deforestación, frontera agrícola y políticas públicas de conservación*". AGE-Federación Andaluza de Espacios Naturales Protegidos (19 pp., en prensa).

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE PARAGUAY (1993): "*Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP)*". Asunción, MAG.

MORELY, S.; VOS, R. (1998): "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay". *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid, PNUD-CEPAL-IDB, Ediciones Mundi-Prensa, pp. 669-712.

PEET, R.; WATTS, M. (1993): "*Introduction: Development Theory and Environment in an Age of Market Triumphalism*". *Economic Geography*, 69, pp. 227-253.

REED, D. (ed.) (1997): "*Structural adjustment, the environment, and sustainable development*". London, Earthscan Publications Ltd., especialmente capítulo 2 ("Sustainable development"), pp. 25-47.

ZARZA, O.M. (1988): "Las ocupaciones de tierras en Paraguay. El lado oscuro de la propiedad privada". *Revista Paraguaya de Sociología*, 71, 99. 81-95.

ZIMMERER, K.S. (1991): "Wetland production and smallholder persistence: agricultural change in a highland peruvian region". *Annals of the Association of American Geographers*, 8(3), pp. 443-463.

ZOOMERS, E.B. (1988): "*Rural Development and Survival Strategies in Central Paraguay*". Amsterdam, CEDLA.

WORLD BANK (1992): "*A World Bank country study. Paraguay, Country Economic Memorandum*". The World Bank, Washington D.C.



A AGRICULTURA PRATICADA EM MEIO URBANO E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MAIOR METRÓPOLE DA AMAZÔNIA

Isabel Maria Madaleno

Instituto de Investigação Científica Tropical de Lisboa

INTRODUÇÃO.

À medida que nos aproximamos do 3º Milénio, verificamos que mais árdua se torna a tarefa de alimentar uma população maioritariamente urbana. As previsões das Nações Unidas apontam para uma duplicação dos urbanitas nas próximas três décadas, ou seja, se em 1990 a população urbana mundial era de 2,4 bilhões, no ano de 2025 ela será presumivelmente de 5,5 bilhões de habitantes (UNFPA 1996).

Nesta medida, qualquer esforço no sentido de aumentar a capacidade dos cidadãos produzirem os seus próprios alimentos é meritório. Vivemos num planeta dotado de recursos finitos, afogados nos desperdícios da sociedade de consumo, e o facto de procurarmos reciclar materiais e a hipótese de utilizarmos os resíduos sólidos urbanos ou as águas residuais como insumo na actividade agrícola parece-nos um avanço significativo no sentido de realisar um verdadeiro desenvolvimento sustentado.

A agricultura é também uma estratégia posta à disposição do planeamento urbano capaz de resolver a pobreza, melhorar a renda dos cidadãos e

criar produção alimentar capaz de cobrir as necessidades diárias ou pelo menos passível de melhorar a qualidade da nutrição dos agregados familiares radicados em meio urbano.

A designação agricultura urbana abarca um sem número de sistemas de produção e formas de exploração agrícola que vão do cultivo intensivo dos quintais privados, ao plantio de uma associação de diversas espécies vegetais à beira das estradas e caminhos, passando pela ocupação, quantas vezes ilegal, de lotes urbanos vazios, pelo cultivo em vasos e recipientes dos mais diversos feitios nas varandas, em terraços, em pátios, nas caves, nas paredes de estruturas construídas, até à prática da agricultura hidropónica, da aquacultura e das mais ricas e variadas formas de criação de quase todos os tipos de gado.

De acordo com a definição do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, trata-se de uma actividade que “contribui para a produção, o processamento e a comercialização de alimentos e energia, destinados à demanda dos consumidores urbanos ou metropolitanos, praticada em solos e com recursos hídricos dispersos pelo tecido urbano e desenvolvida nas áreas periurbanas, por meio da utilização dum sistema de produção intensivo, através do uso e reciclagem de recursos naturais e de resíduos sólidos urbanos destinados a aumentar o rendimento das colheitas e a criação de gado” (UNDP 1996, p.3).

1. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA AGRICULTURA URBANA NA AMÉRICA LATINA.

Nas últimas duas décadas a agricultura urbana tem conhecido considerável expansão, opinando alguns autores que ela vem evoluindo mais rapidamente do que o próprio processo de urbanização (Smit 1996). As actividades primárias registam-se em meio urbano tanto nos países desenvolvidos como nos em vias de desenvolvimento. As informações referentes aos países mais pobres são, contudo, as dominantes por estes serem o alvo preferencial

do apoio técnico e financeiro das organizações internacionais, nomeadamente das não-governamentais, assim como dos estudos patrocinados pelos institutos de investigação científica.

Actualmente, se as populações mais desfavorecidas economicamente em todo o mundo gastam entre 50 a 70% do seu rendimento com a alimentação, são os residentes nas cidades dos países em desenvolvimento precisamente aqueles que gastam mais em comida, estando à cabeça Ho Chi Minh City, no Vietname, com 80%, seguida da capital do Perú - Lima - com 70%, de Katowice, na Polónia (67%), de Kinshasa (Congo/Zaire) e de Dhaka (Bangladesh), com a proporção de 63% da renda per capita despendida com a nutrição (Ethelston 1992).

Nos anos 80 a agricultura urbana conheceu um período de rápido crescimento e de grande notoriedade entre algumas nações de países pouco desenvolvidos. Este processo foi estimulado por certas organizações internacionais, que nessa década iniciaram ou incrementaram programas de cooperação com países pobres no sentido de investigarem as características da agricultura praticada em meio urbano, de promoverem a expansão das terras cultivadas e de apoiarem tecnicamente os pequenos produtores. Foi decisiva a transferência de conhecimentos adquiridos nos âmbitos científico e tecnológico, pois a agricultura começava a ser vista como actividade importante para um desenvolvimento sustentado.

O projecto científico mais conhecido foi o “Food-Energy Nexus” da Universidade das Nações Unidas (UNU), que a partir de Tóquio promoveu estudos sobre a Europa, a América Latina, África e Ásia, tendo publicado mais de duas dezenas de artigos sobre este assunto, o que colocou a Ásia num lugar cimeiro no ranking da produção de obras sobre esta temática.

Também no início da década de 80, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sediado em Nova Iorque, iniciou um movimento de estímulo à agricultura hidropónica, na América Latina, através do apoio técnico prestado à comunidade carente de Ciudad Bolívar, sita

a sul de Bogotá, na Colômbia. Esta transferência de saberes e de recursos foi estendida depois ao Chile, Costa Rica, República Dominicana e Nicarágua. Mais recentemente o interesse pela hidroponia expandiu-se por quase toda a América Latina, para o que deve ter concorrido o facto desta actividade económica requerer pequeno investimento e pouco espaço. Ela é preferencialmente praticada por mulheres e está a ser suportada tecnicamente, na actualidade, pela FAO e por algumas organizações não-governamentais (Bohrt 1993 e 1994; Smit 1996).

Registre-se que várias fundações, organizações não-governamentais e outras instituições internacionais estiveram particularmente activas nos anos oitenta tanto em África como na América Latina. São exemplos o Human Settlements na Zâmbia; Undungu Society, Mazingira Institute e IDRC no Quênia; ENDA na Colômbia e na Bolívia; a Inter American Foundation (IAF) na República Dominicana e no Chile; a Oxfam e CARE no Perú; a Fundação Mc Arthur e a Fundação Ford, no México.

Adicionalmente, a investigação revelou que as disponibilidades em solo agricultável eram ainda consideráveis num sem número de urbes de países em desenvolvimento. Na Grande São Paulo contavam-se então cerca de 600 Km² desocupados; em Bangkok, na Tailândia, 338 Km²; na área metropolitana de Manila, Filipinas, 203 Km²; na metrópole de Bombaim, na Índia, 200 Km²; em Dar es Salaam, na Tanzânia, 900 Km² (Sawio 1993; Sawio 1994).

Sabemos que o crescimento explosivo da população urbana tem dominado a cena mundial nas últimas décadas. De acordo com dados do *United Nations Population Fund* cerca de 2,6 bilhões de indivíduos vivem hoje em cidades, sendo que 1,6 bilhões pertencem a nações em desenvolvimento (UNFPA 1996). São 358 milhões os urbanitas só na América Latina, presentemente, mas provavelmente duplicarão até ao ano 2025. Aliás, as tendências registadas na evolução populacional deste final de século indiciam que tanto os países desenvolvidos como os latinoamericanos se aproximarão, no ano 2000, de uma taxa de urbanização de 80%.

Esta multiplicação da população urbana vem pondo à prova os sistemas de produção e de distribuição alimentar, agravados por situações de instabilidade política, por guerras intestinas (tão frequentes em África), por catástrofes naturais como furacões, erupções vulcânicas, terremotos (mais comuns na América Latina), e pela instabilidade econômica que varre a Ásia neste final de milênio, arrastando consigo as economias mais frágeis do globo. Eis porque os anos noventa têm sido os de consagração da agricultura urbana. Ao longo da década têm-se publicado mais obras e vem-se devotando muito mais tempo a este tema do que na anterior. Parece que as atividades primárias praticadas em meio urbano se tornaram repentinamente visíveis, fazendo agora parte da agenda das iniciativas tomadas por todas as grandes agências de desenvolvimento internacionais.

Alguns desses projectos referem-se à América Latina, onde pequenos países como Cuba ou Haiti, que se debatem com gravíssimos problemas económicos na actualidade, têm vindo a ser alvo de incentivos financeiros externos à prática da actividade agrícola. Em Port-au-Prince iniciou-se em Novembro de 1996 um programa-piloto de promoção da horticultura urbana, em dois bairros da lata, patrocinado e orientado pela CARE International, assim como pelo *International Development Research Centre* (IDRC), do Canadá (Régis 1998). Em Cuba, tem sido o próprio governo, através do Ministério da Agricultura, que vem estimulando a prática de actividades primárias em Havana, através dos serviços de extensão rural e do fornecimento de sementes aos potenciais cultivadores, em oito *Casas de Semillas* dispersas pela área metropolitana da capital. Organizações não-governamentais, mormente a *Green Team* da Organização Internacional Australiana de Permacultura (AOPI) e o Conselho de Igrejas de Cuba estão a incentivar também as hortas populares ou comunitárias (Chaplowe 1998).

Nos últimos anos têm-se desenv 1993. Importante é também a *Urban Resources System* de São Francisco, que data da década de 80, a qual vem reunindo e divulgando interessante acervo dedicado à prática da agricultura

e às zonas verdes urbanas (Wade 1986). A nível regional temos na América Latina a recém-criada AGUILA (Red de Agricultura Urbana Investigaciones Latino Americana), composta por três secretariados regionais - América Central e Caraíbas, Andes e Cono Sul. Esta é a organização melhor colocada para promover futuramente novos métodos, tecnologias e políticas tendentes a melhorar a produtividade em meio urbano, na América Hispânica. Foi fundada no início de 1997 (Fontaine 1997).

Finalmente, são já significativas as iniciativas do poder central e do poder local no espaço geográfico latinoamericano, no que concerne à promoção da agricultura em cidades com elevados índices de pobreza. É de registar também uma atitude crescentemente positiva por parte de empresas públicas e de algumas privadas na aceitação desta actividade e até na concessão de incentivos ao desenvolvimento da horticultura urbana, que pode passar pelo aluguer ou empréstimo de solos agricultáveis. O quadro seguinte apresenta alguns exemplos:

QUADRO 1 - Organizações governamentais apostadas na promoção da agricultura urbana na América Latina.

ORGANIZAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	PLANO DE ACTUAÇÃO
Governo Central - Min. Agricultura	CUBA	Serviços de Extensão Rural e de doação de sementes funcionam em Havana.
Governo Central	ARGENTINA	Criou agência devotada à promoção da agric.urbana através da qual se desenvolveu o PRO-HUERTA
Governo Local	Buenos Aires - ARGENTINA	Departamentos de pesquisa e serviços de extensão activos na área metropolitana da capital.

ORGANIZAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	PLANO DE ACTUAÇÃO
Governo Central - Ministérios da Agricultura e da Saúde	PERU	Apoiam as organizações que estimulam a agricul. urbana. Fornecem sementes, apoio técnico e fomentam a horticultura comunitária, em Lima.
Governo Central - Ministério da Agricultura	CHILE	O Ministério da Agricultura chileno apoia a Corporación de Desarrollo Solidario (CODESOL), com ligações a universidades da capital, que promovem a horticultura urbana nos bairros pobres de Santiago.
Ministérios da Educação e da Saúde, INCAP e Secretaría de Planeamiento do Sector Agropecuario (SEPSA)	COSTA RICA	Têm estudado, de forma directa ou indirecta, a agricultura urbana. Há acima de 1 500 hortas escolares por eles fomentadas e também hortas privadas.
Governo Local	Bogotá - COLÔMBIA	Uma cooperativa de mulheres de Jerusalém, bairro pobre de Bogotá, pratica a agricultura hidropônica de parceria com uma cadeia de supermercados e com a Prefeitura. O processo foi implementado pelo PNUD.
Governo Local	Ciudad de México MÉXICO	Departamentos de investigação e centros tecnológicos, assim como serviços de extensão rural operam no Distrito Federal. Os serviços municipalizados de Distribuição de Água fornecem água para irrigação aos agricultores periurbanos.
Governo Local - Prefeitura de Belém	Belém - BRASIL	Programa Cinturão Verde, promove a criação de patos na Ilha de Cotijuba e a horticultura e fruticultura na periferia de Belém (Ilha de Mosqueiro).

ORGANIZAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	PLANO DE ACTUAÇÃO
Estado de Pará	Belém - BRASIL	O governo do Pará também estimula a avicultura urbana, através da Secretaria da Agricultura-SAGRI.
Governo Local - Prefeitura de São Paulo	São Paulo (SP) - BRASIL	Recentemente introduziu-se a agricultura urbana no Plano Director Urbano de S. Paulo.
Governo Local - Prefeitura de Curitiba	Curitiba (PR) - BRASIL	Promove a ocupação de lotes não construídos, por agric. urbanos, estimulando a utilização de RSU como insumo, desde os anos 70.
Governo Local - Prefeitura de Londrina	Londrina (PR)- BRASIL	Apoia a unidade de vizinhança DEMOCRACIA E LIBERDADE que pratica a horticultura urbana. Esta UV também recebe recursos da UNICEF.

Em síntese, no seio de um espaço geoeconómico altamente urbanizado como o latinoamericano, onde cerca de 8 em cada 10 indivíduos vivem em cidades, encontramos uma adesão crescente à prática de actividades primárias em espaços exíguos. Trata-se duma concepção renovada de convivência do cimento com o verde saúde, do resgate duma das mais vetustas actividades humanas em espaços urbanizáveis, da imposição duma série de labores até há bem pouco tempo incompatíveis com a paisagem urbana e ausentes dos programas de gestão das urbes. O apoio institucional e técnico que já é prestado à agricultura urbana pelas autoridades de diversos países, ou a simples tolerância dos responsáveis municipais, constituem posturas inovadoras que contribuirão para modificar de forma irreversível as cidades do Futuro.

2. AGRICULTURA URBANA EM BELÉM, NO BRASIL.

Belém, capital do Estado do Pará, o segundo maior do Brasil, é uma cidade que se encontra em franco processo de crescimento populacional. Ela vem acolhendo um número crescente de migrantes, provenientes de zonas rurais ou de pequenas urbes interioranas. O fenômeno acentuou-se ao longo da década de 80, por via da concretização de grandes projetos mineradores na Baixa Amazônia e da ocupação do sul do Pará por poderosos pecuaristas que expulsaram os índios perdidos na floresta, os caboclos ribeirinhos, os colonos oriundos do Nordeste, e em geral as populações devotadas ao extrativismo vegetal, a uma pobre agricultura de subsistência, ao garimpo, à criação de gado e à pesca artesanal.

O município de Belém registou no Censo de 1991 a cifra de 1 244 689 habitantes, destacando-se como a maior cidade do Grande Norte Brasileiro e a nona do país, enquanto Manaus, capital do Amazonas, contava 1 011 501 residentes (IBGE 1991). Fundada em 1616, Belém conheceu tempos econômico e arquitectonicamente mais sublimes, como a época áurea de extração e exportação da borracha (1870-1920), mas continua a ser nos nossos dias referência literária e científica da Amazônia e do Brasil, pois apesar de ser cidade com elevados índices de pobreza está dotada de inegável beleza e oferece ao visitante a frescura de seus jardins e a exuberância de bem cuidados bosques e parques naturais.

Belém é também o maior município do Estado do Pará, com 505 Km² de superfície, 64% dos quais insulares. Nessa medida, difícil se torna investigar a agricultura praticada dentro dos seus limites territoriais, já que a densidade da ocupação humana é muito heterogênea e as estradas e caminhos transitáveis não abundam. No ano de 1998, e durante cerca de quatro meses, empenhámo-nos em fazer o levantamento das paisagens belenenses e em extrair uma amostra que cobriu 36 dos 71 bairros em que a cidade se divide. Com a ajuda de três colaboradores, inquirimos exactamente 555 famílias de agricultores urbanos, o que totalizou cerca de 2 800 indivíduos. Eles encontravam-se aleatoriamente

distribuídos pelo município, mas foram seleccionados por critérios demográficos e após ponderação da história de urbanização dos espaços.

Observamos que uma em cada três famílias reproduzia vegetais ou criava animais dentro do município, sendo que a esmagadora maioria cultivava porções de terra diminutas, por vezes mesmo inferiores a 50 m². São de mencionar os espaços fechados constituídos por seus quintais, de facto e de direito sua propriedade, ou então alugados, simplesmente ocupados (invadidos) ou mesmo emprestados. Assim, verificamos que 20% dos agricultores ou criadores belenenses eram invasores, enquanto cerca de 70% cultivava lote adquirido legalmente ou ocupado por mais de 30 anos (o que dá direito de usucapião). É que a agricultura, mau grado o processo de verticalização da cidade, não é actividade temporária nem ocasional: cerca de 62,5% dos inquiridos ocupava o solo há mais de 10 anos; 41,4% por mais de 20 anos; 6,1% cultivava a terra há mais de 50 anos.

Ademais, predomina a fruticultura por toda a cidade, já que 95 % dos quintais e lotes urbanos têm pelo menos uma árvore. A mais abundante das frutíferas registadas foi, sem sombra de dúvidas, o açaizeiro (*Euterpe oleracea*), uma palmácea de tronco fino e aspecto frágil que frutifica quase todo o ano. O suco do açaí faz parte da dieta diária das famílias, pois tem um valor calórico superior ao do leite e assinalável riqueza em sais minerais e vitaminas, constituindo um notável complemento alimentar das classes mais desfavorecidas (Cavalcante 1996). Na tabela das frutas mais encontradas nos quintais, seguiam-se a goiaba (*Psidium guajava*), o jambo (*Eugenia malaccensis*), o mamão ou papaia (*Carica papaya*) e o abacate (*Persea americana*). A folha seca do abacate e a semente torrada e moída usam-se também localmente em infusões que curam a anemia, as afecções gástricas, perturbações hepáticas, que ajudam a eliminar o ácido úrico e dizem ainda ser excelente tónico reconstituente (vide quadro 2).

Os belenenses, por tradição cultural, por motivos económicos ou até por pura desconfiança para com a medicina convencional, são partidários

dos chás e mezinhas caseiras e, no geral, praticantes da fitoterapia. Assim, as plantas medicinais constituem a segunda ocorrência nos quintais de Belém, ocupando 67% dos espaços que visitámos, onde encontramos acima de 90 espécies diferentes: da erva cidreira e carmelitana (*Lippia alba* e *Lippia citriodora*), cujos chás são calmantes naturais (em 30,6% dos quintais); ao pariri (*Arrabidaea chica*) que combate as anemias e as inflamações uterinas; à canarana (*Costus spicatus*) e quebra-pedra (*Phyllanthus orbiculatus*), usadas para os rins e problemas urinários; a hortelã (*Mentha piperita*) que combate as cólicas; as compressas de suco da erva de pirarucu (*Bryophyllum calicinum*) que são usadas contra as inflamações e o glaucoma; a milagrosa babosa (*Aloe vera*), com que se fabrica um preparado que dizem curar o cancro; à sacaca (*Croton cajucara*), o sucurijú (*Mikania lindleyana*), o boldo (*Pneumus boldus*) imprescindíveis para o tratamento de todos os problemas hepáticos; e até o algodão (*Gossipium herbaceum*) está presente em 4% dos quintais já que o chá da folha cura a asma, enquanto o xarope do suco da folha com mel, ou com leite, cura a tosse e as inflamações da garganta.

Depois da erva cidreira, a segunda erva medicinal mais frequente nos espaços urbanos cultivados, existente em 20,2% dos quintais visitados (vide quadro 2), é o capim santo (*Cymbopogon citratus*), cujo chá é calmante natural e anti-diarreico, sendo a folha e a raiz muito usadas também em infusões contra dores de estômago. A terceira planta usada na terapia caseira, encontrada em 14% dos espaços, é a árvore da canela (*Cinnamomum zeylanicum*) cujo chá combate as insónias e a indigestão, enquanto a casca é usada profusamente na culinária, em especial na doçaria paraense (Van den Berg 1993). Devemos enfatizar que o uso de plantas medicinais é tão acarinhado em Belém que mesmo em volta dos barracos mais humildes se reproduzem algumas espécies para uso das famílias.

Em termos comparativos, o cultivo de hortícolas é pouco importante dentro da cidade (em 22% dos espaços), embora a deliciosa culinária local e regional estimule a reprodução da chicória (*Eryngium foetidum*), do cariru ou caruru (*Talinum triangulare*) - uma Portulacaceae - assim como do jambú

(*Spilanthes oleracea*) imprescindíveis num bom “tacacá” e no “pato no tucupi”, os pratos típicos de Belém. Pelas mesmas razões, as hortícolas condimentares mais abundantes (existentes em 37% dos quintais) são a alfavaca (*Ocimum basilicum*), a cebolinha (*Allium fistulosum*), o manjerição (*Ocimum minimum*), o coentro (*Coriandrum sativum*), o cheiro verde (*Allium escalonicum*). A preferida dos agricultores urbanos é, no entanto, a pimenta (*piper nigrum*), espécie bem aclimatada na Amazónia, seguida das variedades do género *Capsicum*, como a pimentinha e a malagueta (Cardoso 1997).

QUADRO 2 - Principais produções agrícolas dos quintais de Belém, Brasil.

FRUTOS, PLANTAS MEDICINAIS, CONDIMENTOS E VEGETAIS	ESPAÇOS INQUIRIDOS
AÇAÍ (<i>Euterpe oleracea</i>)	40%
GOIABA (<i>Psidium guajava</i>)	35%
ERVA CIDREIRA (<i>Lippia alba</i>)	30,6%
AMBO (<i>Eugenia malaccensis</i>)	30%
PAPAIA (<i>Carica papaya</i>)	26%
ABACATE (<i>Persea americana</i>)	25,8
BANANA (<i>Musa</i>)	25.4%
MANGA (<i>Mangifera indica</i>)	24.3%
LIMA & LIMÃO (<i>Citrus limonium, aurantifolia e medica</i>)	23.2%
COCO (<i>Cocos nucifera</i>)	21.8%
PIMENTA (<i>Piper nigrum</i>)	20,9%
CAPIM SANTO (<i>Cymbopogon citratus</i>)	20,2%
ACEROLA (<i>Malpighia puniceifolia</i>)	19%
CHICORIA (<i>Eryngium foetidum</i>)	17.3%
CAJU (<i>Anacardium occidentale</i>)	17%
CANELA (<i>Cinnamomum zeylanicum</i>)	14%

FONTE: Inquérito aos agricultores urbanos - Belém, 1998.

O trabalho dispensado ao quintal pelos agricultores urbanos belenenses é mais intenso entre as classes média e média-baixa, em todo o caso proporcional ao tempo disponível do agricultor. Cerca de 54,3% dos produtores ocupam-se dos labores primários a tempo parcial, sendo bem variadas as suas profissões : 10,3% são comerciantes, empregados do comércio ou vendedores informais; cerca de 8,3% empregadas domésticas e jardineiros; 2,2 % são motoristas; 2,7% são funcionários públicos, no geral de baixo escalão; 3,4% professores de todos os níveis (inclusivé universitário); 2,2% trabalhadores da saúde (médicos e enfermeiras incluídos); e, finalmente, 1,1% militares de todos os ramos das forças armadas. Ademais, um total de 5% trabalha na construção civil e 7% são estudantes do ensino secundário ou universitário. Em percentagem os mais expeditos e aplicados na arte do cultivo ou na criação de animais são os aposentados e pensionistas, 19,2% do total inquirido, seguidos das donas de casa (14,4%) e dos desempregados (11,4%).

A agricultura urbana parece, portanto, cativar indivíduos de todas as idades, profissões e mesmo classes socio-económicas, independentemente do grau de instrução. Registámos que 40% dos cultivadores tinham a instrução primária (o primeiro grau), enquanto 10% haviam cursado o ensino superior. Apenas 6% eram analfabetos e a maior fatia tinha o segundo grau (ensino secundário), mesmo que incompleto. Entretanto, se 24% dos inquiridos tinham entre 20 e 30 anos, cerca de 38% diziam ter mais de 50 anos e 12% estavam mesmo acima dos 70. Espantou-nos o bom estado de saúde física e mental de várias agricultoras urbanas na faixa dos 80 anos e particularmente a agilidade de duas senhoras com mais de 90 anos, que nos mostraram solícitas e orgulhosas o seu bem tratado quintal!

Quase metade dos agricultores urbanos entrevistados em Belém (49%) recebiam menos de 3 salários mínimos, ou seja, pertenciam às classes sociais mais desfavorecidas. Por outro lado, verificámos que 77% dos entrevistados ganhavam menos de 7 salários. Isso significa que a maioria dos produtores tinha baixa renda (um salário correspondia, ao tempo da amostragem, a cerca de 120 dólares) ou então pertenciam à classe média-baixa. Em contraparti-

da, apenas 3% dos inquiridos ganhava mais de 20 salários, ou seja, pertenciam ao escalão de renda mais elevado.

A família média belenense tem entre 4 e 7 elementos, mas no geral são as mulheres quem mais se ocupa dos quintais; ao todo inquirimos 387 agricultoras. Porém, nos poucos casos em que as produções se destinavam exclusivamente a venda, (somente 6), eram homens quem se encarregava de todos os labores agrícolas. É também a mulher quem vende as culturas, na rua ou no mercado, sendo o comércio informal extremamente importante e evidente por todo o município, já que a taxa de desemprego rondava então os 12%.

O apoio institucional prestado pela Prefeitura Municipal à agricultura praticada dentro do tecido urbano é actualmente nulo, embora a partir de 1993 se tenha consagrado no Plano Director Urbano de Belém o “Programa Cinturão Verde”, que se vem desenvolvendo na periferia da cidade (PDU 1993). De acordo com especialistas entrevistados em diversas divisões e departamentos municipais que se ocupam desta actividade, os programas estão ainda em fase inicial de implementação, embora apresentem já alguns resultados animadores. Pelo contrário, a actuação do Governo do Estado no âmbito pecuário vem contribuindo para colmatar as deficiências e carências dos programas municipais.

Assim, a Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI), com escassa participação da Prefeitura de Belém, vem promovendo o Programa de Avicultura Doméstica e fomentando a produção e o consumo de carne e ovos de galinha no município. A raça escolhida foi a Label Rouge, linhagem “pescoco pelado”, fornecendo-se a cada família seleccionada até 15 animais que eles têm o dever de acomodar em instalações rústicas, de acordo com orientações de técnicos da SAGRI e EMATER-PARÁ.

A criação de patos pareceu-nos a mais consequente, não só por ele fazer parte da gastronomia paraense, mas por gerar maior renda do que o frango e até por estar mais adaptado às condições físicas dos lugares onde vive a população de menor renda, como são as baixadas. Convém lembrar

que o pato é ave aquática, como tal adequada à vida em superfícies sujeitas a grande precipitação e facilmente inundáveis. A SAGRI promove actualmente a reprodução da raça Paissandu em Belém, de plumagem cinza e branca, doando a cada criador 1 pato e 6 patas.

A Prefeitura, particularmente através da Divisão de Agricultura da SECON (Secretaria de Economia) também promove a criação de patos na ilha de Cotijuba, localizada em frente a Belém, com algum sucesso. Ali existe, ainda em fase inicial, um programa de cultivo de hortícolas e de frutícolas em terras particulares. Noutra ilha bem maior, sita a Norte do município, a ilha do Mosqueiro, a opção foi feita pelo sistema de exploração em hortas comunitárias, onde actualmente se cultivam cerca de 4 104 m² de folhosas. Dez famílias residem em área instalada e infraestruturada pelo município, vivendo também do cultivo de macaxeira (mandioca) e de árvores de fruta como a bananeira, o cupuaçu, o coco e o limão.

Em termos comparativos, a agricultura periurbana, apesar de subsidiada, é bem menos importante tanto na produção anual como em área cultivada. Em contrapartida, o sector primário é mais visível na periferia do que no seio do tecido urbano de Belém, até porque os cultivos intraurbanos ao contrário dos periurbanos se destinam ao auto-consumo. Essa é uma razão convincente para gerar sinergias que levem à promoção da atividade agrícola dentro da cidade, também. Aliás, é provável que essa acção venha a concretizar-se no futuro, em bairros pobres como o Tapanã e a Vila da Barca, a partir do momento em que o PGU (programa das Nações Unidas) se interessou por apoiar a regularização da bacia do Una (a maior do município), a construção de bairros populares e a melhoria das habitações existentes naquelas áreas, estando previsto vir a promover, subsidiariamente, com a ajuda de uma ONG francesa, o sector primário dentre as populações mais carentes, numa tentativa de melhorar a sua renda e a nutrição das famílias.

CONCLUSÃO.

As actividades do sector primário, outrora vistas como anómalas no seio das urbes, são actualmente entendidas como necessárias à sobrevivência das populações de baixa renda, em especial nas cidades dos países menos desenvolvidos. Estimuladas por instituições internacionais de diversificada origem, a perspectiva dominante hoje é a de que, quando orientadas e circunscritas, as actividades agrícolas são, não apenas fonte de saúde e bem-estar, mas formas potenciais de reutilização de resíduos sólidos urbanos e de águas residuais, depois de convenientemente tratadas, como também maneiras de minorar a erosão e de prevenir as enxurradas, de impedir o deslizamento de terras, através da fixação dos solos pelas plantas, criando-se assim áreas verdes que embelezam as cidades e espaços óptimos para infiltração das águas.

O testemunho aqui apresentado relativamente à agricultura urbana praticada em Belém teve por objectivo demonstrar quão importante é esta actividade para a vida económica da cidade. Sugere ainda, que é imperioso apoiar o microprodutor interessado em reproduzir espécies vegetais e em criar animais no Brasil, como noutros países da América Latina, utilizando mais precedentemente a experiência acumulada por tantas organizações mundiais neste âmbito, transferindo saberes acumulados em centros de investigação particulares e públicos, aproveitando a cadeia de solidariedade constituída pelas ONGs, e motivando os governos centrais e locais a aceitar, regulamentar e estimular a prática de actividades primárias intra e periurbanas. Só quando as políticas agrárias nacionais incluírem a agricultura urbana se tornará possível o desenvolvimento sustentado das cidades latinoamericanas como fundamento básico para o desenvolvimento de espaços mais abrangentes.

BIBLIOGRAFIA

BOHRT, Julio P. *Agricultura Urbana en America Latina: evaluación in situ para iniciativa regional*, in *Cities Feeding People Report 13*, Ottawa: IDRC, 1994.

BOHRT, Julio P. *Urban Agriculture Research in Latin America: Record, Capacities and Opportunities*, in *Cities Feeding People Report 7*, Ottawa: IDRC, 1993.

CARDOSO, Marinice Oliveira. *Hortaliças Não-Convencionais da Amazônia*, Manaus: EMBRAPA, 1997.

CAVALCANTE, Paulo B. *Frutas Comestíveis da Amazônia*, Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1996.

CHAPLOWE, Scott G. *Havana's Popular Gardens: Sustainable Urban Agriculture*, in: *Urban Agriculture Notes*, Vancouver: City Farmer, 1998.

ETHELSTON, Sally. *Food Costs in Cities*, in: *Hunger Notes*, Washington: WHES, 1992.

FONTAINE, Laurent. *AGUILA: Promoting Urban Agriculture in Latin America*, Ottawa: IDRC, 1997.

IBGE. *Censo Demográfico 1991 - Famílias e Domicílios*, Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

PDU. *Plano Diretor Urbano do Município de Belém*, Belém: CEJUP, 1993.

RÉGIS, Mildred D. *Urban Horticulture Project: Port-au-Prince, Haiti*, in: *Urban Agriculture Notes*, Vancouver: City Farmer, 1998.

SAWIO, Camillus J. *Urban Agriculture Research in East & Central Africa: Record, Capacities and Opportunities*, in: *Cities Feeding People Report 1*, Ottawa: IDRC, 1993.

SAWIO, Camillus J. *Urban Agriculture and the Sustainable Dar es Salaam Project*, in: *Cities Feeding People Report 10*, Ottawa: IDRC, 1994.

SMIT, Jac. *Urban Agriculture, Progress and Prospect: 1975-2005*, in: *Cities Feeding People Report 18*, Ottawa: IDRC, 1996.

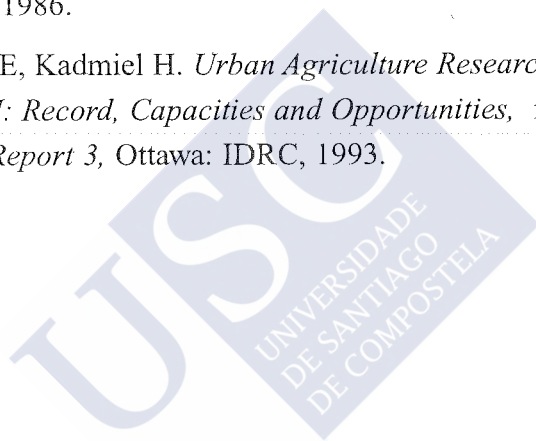
UNDP. *Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities*, New York: United Nations Development Program, 1996.

UNFPA *The State of World Population*, New York: United Nations Population Fund, 1996.

VAN DEN BERG, M^a Elisabeth. *Plantas Medicinais na Amazônia: contribuição ao seu conhecimento sistemático*, Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1993.

WADE, Isabel. *"City Food, crop seleccion in Third World Cities"*, S. Francisco: URS, 1986.

WEKWETE, Kadmiel H. *Urban Agriculture Research in East and Southern Africa I: Record, Capacities and Opportunities*, in: *Cities Feeding People Report 3*, Ottawa: IDRC, 1993.



LA FUNCIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN EL DESARROLLO RURAL DEL ESTADO DE PARANÁ (BRASIL)

Antonio Maya Frades

Universidad de León

Ana María Muratori

Universidad Federal de Paraná-Brasil

INTRODUCCIÓN.

En el Estado de Paraná, situado en la región Sur de Brasil (véase mapa adjunto), el sistema cooperativo está presente y participa intensamente de las actividades agrícolas y, más recientemente, agroindustriales. El objetivo de este trabajo consiste en realizar un sucinto análisis del sistema cooperativo paranaense, tratando de evaluar su importancia e incidencia sobre el desarrollo rural y sobre la dinámica de los espacios agrarios en dicho estado.

1. ORÍGENES Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO COOPERATIVISTA BRASILEÑO.

Una cooperativa se define como una asociación voluntaria, con fines económicos, compuesta por personas que desarrollan una misma actividad. Es una organización que tiene como objetivo fundamental prestar servicios a sus asociados y no persigue lucrarse. Trabaja para ellos y no para sí. El posible beneficio, o sea el excedente disponible, se devuelve a sus asociados, que

son en última instancia los verdaderos beneficiarios de su buen funcionamiento y del desarrollo de sus actividades económicas (RIOS, 1989).

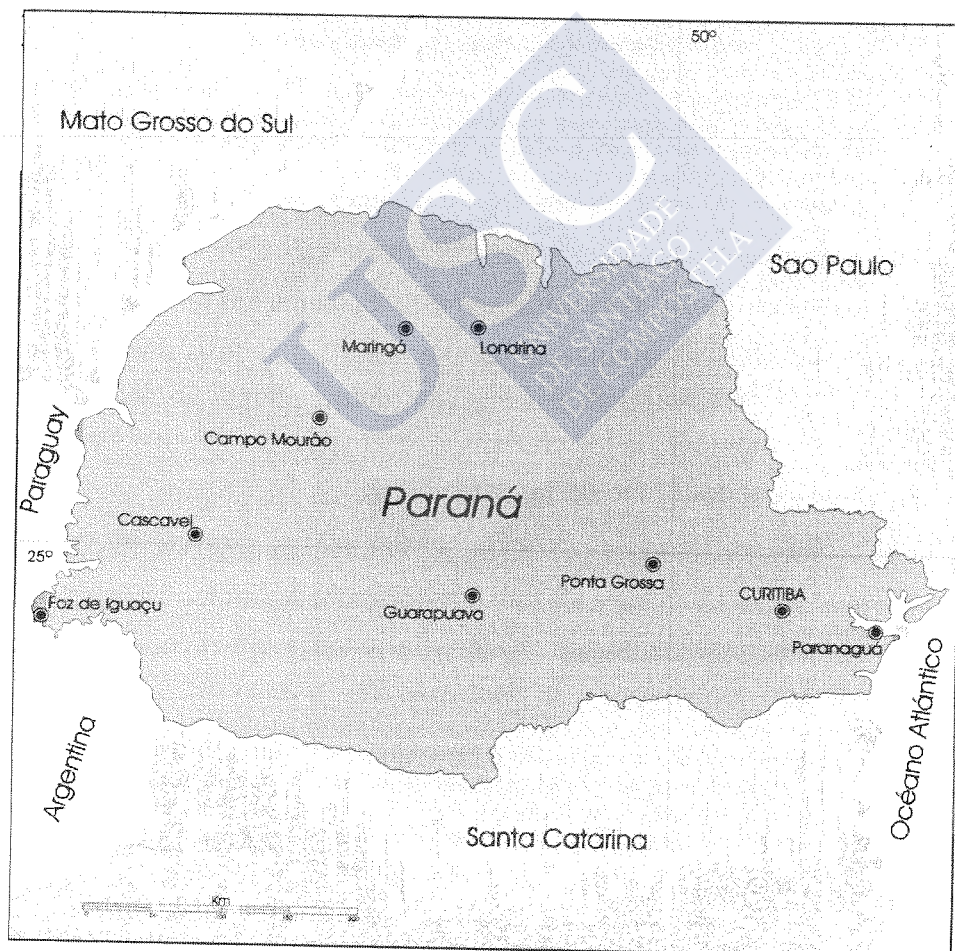
El pensamiento económico cooperativo surgió en la Europa Occidental en los inicios del siglo XIX. Desde el principio, sus ideales se basaron en los del socialismo utópico, donde se destacaba la cooperación, la libre iniciativa, la reforma social por la organización del trabajo, la prestación de servicios sin fines lucrativos, en fin, el capital al servicio del hombre y de sus necesidades (MARQUES, 1984). Según este mismo autor, conforme ha avanzado el tiempo, el pensamiento económico cooperativo ha evolucionado según las directrices democráticas de la justicia y de la equidad en los sistemas cooperativistas de producción, de consumo y de crédito.

Para FLEURY (1983), el origen del cooperativismo agrícola en Brasil está claramente relacionado con el progresivo y rápido crecimiento de los centros urbano-industriales y con los problemas asociados a su continuo y abundante abastecimiento. Desde el punto de vista ideológico, se ha revestido de ideas reformistas muy convenientes para el Estado brasileño, que se hallan bastante lejos de los primigenios ideales socialistas. Se ha configurado como un modelo de organización democrática y se ha dotado de ciertos padrones de conducta, que le aseguran la competitividad en los mercados de una economía cada vez más globalizada. En ese sentido, se trata de un fenómeno específico y contradictorio, cuya potencialidad depende, en cierto modo, del juego de las desiguales y, a veces, contradictorias fuerzas que actúan en la sociedad actual.

El cooperativismo ha cumplido importantes funciones en los procesos de desarrollo y modernización de las actividades agrarias brasileñas. Aunque sus orígenes se remontan al siglo pasado, sus manifestaciones y características más destacadas se han conformado a lo largo de las décadas de los cincuenta y sesenta. Dicha época, que puede considerarse como de transición, está marcada por los movimientos migratorios masivos del campo a la ciudad, lo cual ha acarreado importantes cambios en los espacios rurales.



El Estado de Paraná en Brasil



La mayor parte de las cooperativas se han constituido entre los años 1957 y 1964, que fue un periodo crítico de la desarticulación de la economía cafetera brasileña (SERRA, 1988). En este sentido, el cooperativismo se concibió como un instrumento de defensa de los productores frente a las multinacionales y a las oscilaciones de los precios en los mercados internacionales; a pesar de ello, debido a las dificultades coyunturales de la época, van a ser pocas las que se mantengan y sean capaces de enfrentarse a los nuevos mecanismos que rigen las relaciones comerciales. Asimismo, en esas circunstancias el cooperativismo se convirtió en un factor fundamental para la divulgación y extensión de técnicas innovadoras de producción y de organización (GRAMACHO, 1997). Entre 1960 y 1975, las cooperativas disminuyeron su representación. A pesar de esa dinámica regresiva, en 1970, la región Sur, que incluye los Estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul y supone el 17,7 % de la población total brasileña, englobaba la mitad de todos los asociados cooperativistas existentes en el país.

De manera oficial, la constitución y funcionamiento del sistema cooperativo se rige actualmente por la Ley Federal nº. 5.764/71, del año 1971. En dicha ley se recoge la normativa legal que deben cumplir las cooperativas y, al mismo tiempo, regula los criterios y objetivos a los que han de someterse para el buen desarrollo de sus actividades.

El cooperativismo actúa en distintos sectores productivos, destacando en particular los que afectan a los trabajos desarrollados en los espacios rurales. En éstos, se dedica a las actividades relacionadas con el cooperativismo agropecuario, el crédito rural y la electrificación rural.

El cooperativismo agropecuario presenta distintas modalidades de asociacionismo. Dentro de ellas, se puede mencionar la categoría denominada singular, que está formada, por lo menos, por 20 personas físicas con responsabilidades individuales. También puede ser central o de 2º grado, cuando tres o más cooperativas singulares se unen para acometer objetivos más amplios y que deben ser abordados de modo colectivo; sus fines se diversi-

fican y tratan de cubrir metas más complicadas que no podrían asumir de manera individualizada.

Las cooperativas de crédito rural actúan como apoyo de las actividades productivas, facilitando líneas de crédito más baratas y asequibles para el conjunto de sus socios. Tienen una administración descentralizada y presentan una amplia oferta de servicios comunes, con el fin de reducir los costes de dichas operaciones financieras o de otra índole económica frente a las entidades u organismos dedicados preferentemente a esas funciones.

Finalmente, está la categoría de las cooperativas dedicadas a la electrificación rural. Tienen como objetivo fundamental dotar de las adecuadas y suficientes infraestructuras y aprovisionar los servicios de energía eléctrica para el abastecimiento de las necesidades de las comunidades rurales.

2. ORGANIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES EN EL ESTADO DE PARANÁ.

En el Estado de Paraná, el origen del cooperativismo está claramente relacionado con los inmigrantes europeos que llegaron en el siglo XIX, como los alemanes, franceses e italianos. Dichas experiencias continuaron y se sucedieron a lo largo del siglo XX. Los movimientos cooperativistas han surgido, asimismo, asociados y dependientes de los diversos ciclos económicos agrarios; dichos movimientos han desaparecido o reducido su presencia territorial conforme ha ido perdiendo relevancia económica el correspondiente producto, como, por ejemplo, los madereros, los hierbateros o los cafecultores.

Desde el punto de vista histórico, en el Estado de Paraná el ciclo económico más importante y expansivo fue el del café, que ha dejado profundas huellas sobre los paisajes agrarios y sobre los núcleos de población (infraestructuras, edificaciones rurales y portuarias, etc.). Éste, a partir de los años cuarenta y cincuenta, estaba muy extendido y ocupaba una amplia superficie por las regiones del Norte, Norte nuevo y Noroeste. Sin embargo, en la déca-

da de los setenta, el ciclo se agotó debido tanto a factores internos (agotamiento y erosión de los suelos, enfermedades de la planta, etc.) como externos (competencia de otros países, disminución de los precios internacionales, reducción de los beneficios, etc.); dicho producto fue reemplazado por otros cultivos agrícolas, como la soja, el trigo, el maíz y el algodón.

Estos cultivos agrícolas son los que ocupan mayor superficie en las tierras labradas. Constituyen la base de la economía agrícola de Paraná. En la mayoría de las ocasiones, los agricultores aplican sistemas de rotación más intensivos¹, dependiendo, claro está, de las propias condiciones edáficas, de tal forma que los suelos no se agoten y así sus producciones y, por ende, los ingresos no dependan de un solo producto. Los agricultores, debido a la larga trayectoria de trabajo de las cooperativas, presentan bastante receptividad a las innovaciones agrícolas y a los cambios culturales, sobre todo en estos momentos en los que se requiere estar más que nunca al corriente de las nuevas prácticas productivas² con el fin de lograr una mayor eficiencia y competitividad ajustadas a las continuas oscilaciones de los mercados.

Desde finales de la década de los sesenta, el movimiento cooperativista ha sido fomentado y apoyado por los organismos gubernamentales a través de proyectos de integración. Dichos proyectos afectan a todo el territorio del Estado de Paraná. La principal consecuencia que se derivó de su aplicación fue el fomento del espíritu empresarial. Además, esta integración ha conllevado a que las cooperativas se hayan preocupado por la construcción de unas infraestructuras elementales para desarrollar actividades de elabora-

¹ Según nos informaron, el 23 de octubre de 1998, en la Cooperativa Agropecuaria de Campo Mourau (COAMO), sus asociados practican sistemas de rotación intensivos y obtienen dos cosechas al año: invierno (junio) y verano (noviembre). La rotación en una misma parcela se hace del siguiente modo:

- Cosecha de invierno: 50% sembrado de trigo; 25% forrajeras y 25% avena.
- Cosecha de verano: 50% sembrado de soja; 25% maíz y 25% soja.

² Según la información de COAMO, su preocupación medioambiental y conservacionista queda claramente recogida en las prácticas experimentales que están desarrollando con nuevos métodos productivos relacionados con las actuales inquietudes sociales. Prueba de ello, es la aplicación de la agricultura biológica y el cultivo directo (tienen sembradas 4.500 Has. de soja)

ción y transformación de los productos agrícolas; es decir, se han dedicado a crear las bases para impulsar el próspero y dinámico complejo agroindustrial, en el que, dentro de lo posible, se cierre el ciclo productivo y, de este modo, obtengan la mayor parte posible del valor añadido generado por el proceso de producción agrario.

Otros hechos que también se deben mencionar, ya que han favorecido la expansión del movimiento cooperativo, son el nacimiento, en el año 1971, de la Organización de las Cooperativas de Estado de Paraná (OCEPAR) y la disminución de la injerencia estatal en el funcionamiento de las cooperativas. Dicha injerencia empezó a declinar a partir del año 1983 y se ha consumado jurídicamente al estar recogido en la Constitución Federal de 1998.

3. EL COOPERATIVISMO AGROPECUARIO PARANAENSE EN LA ACTUALIDAD.

En el Estado de Paraná, la actividad agraria engloba la producción agrícola, la industria de transformación y elaboración de dichos productos y la oferta y el abastecimiento de variados servicios, orientados a satisfacer las necesidades, cada vez más diversas, del sector agropecuario. Nos encontramos ante un importante y próspero sector económico, de ahí que la mayor parte de las exportaciones de Paraná provengan del pujante sector agrario (IPARDES, 1993).

El cooperativismo agropecuario paranaense participa de todo el proceso de producción, mejora, almacenamiento y transformación de los productos agrarios. Su actividad afecta tanto los mercados internos como externos; su diversificación favorece sustancialmente las posibilidades de competitividad y permite que participen en distintas dinámicas y fases del proceso de producción. De este modo, sus fuentes de ingresos no están dependiendo solamente de una actividad, sino que esa plurifuncionalidad enriquece aún más los cometidos de las distintas cooperativas agropecuarias.

Según OCEPAR (1997), las cooperativas se comportan como agentes de difusión de las tecnologías³ y, al mismo tiempo, divulgadoras de las políticas de desarrollo rural diseñadas y fomentadas por el gobierno. Dentro de su función transmisora, se preocupa de difundir entre sus asociados las ventajas derivadas, por ejemplo, del crédito rural, del buen manejo de las prácticas agrarias y la conservación de los suelos, del asentamiento de los agricultores en tierras públicas y la comercialización de productos. En fin, actuaciones que son las que más interesan al conjunto de los miembros de dichas asociaciones.

El dinamismo de los procesos de integración ha propiciado que Paraná se convierta en el primer estado del país en cuanto a la producción y a la productividad agrícola; esa continua integración ha provocado que las cooperativas se transformen en agentes de desenvolvimiento económico y social (OCEPAR, 1997). Como consecuencia de esa tendencia, se ha conseguido implantar y construir el mayor centro de elaboración y transformación de oleaginosas de Brasil, formando parte de un gran parque agroindustrial que se halla en continuo crecimiento y con buenas perspectivas de futuro.

En el Estado de Paraná, según los últimos datos de OCEPAR (1997), en la actualidad existen 102 cooperativas activas. De ellas, 51 actúan en las actividades agropecuarias de carácter singular, 9 intervienen en el sector agropecuario de tipo central, 31 se dedican a funciones de crédito rural y las 11 restantes centran sus objetivos en la electrificación rural. En conjunto, dichas cooperativas engloban y atienden a 158.976 asociados, de los cuales el 70% corresponden al sector agropecuario de tipo singular, la cuarta parte se integra en la faceta del crédito rural y el porcentaje restante pertenece a la electrificación rural y a las actividades agropecuarias de tipo central. Así pues, de ello se deduce que las cooperativas de primer grado dedicadas a las fases ini-

³ Similares ideas fueron transmitidas por COAMO. Según los responsables de esta cooperativa, sus objetivos básicos son informar sobre las novedades tecnológicas y sobre los insumos agrarios y los medios de producción. Para conseguir esos fines, la mayoría de las cooperativas disponen de hacienda experimental, donde a través del efecto demostración presentan a sus asociados las ventajas derivadas de las cuestiones agrarias que quieren transmitirles o enseñarles.

ciales de los procesos de producción agrarios son las dominantes, ya que éstas son en última instancia las más extendidas y las más necesarias en los diversos espacios rurales; deben estar próximas a sus socios para conocer directamente sus problemas o incertidumbres. Sin embargo, las otras, aunque también cumplen un importante papel a las comunidades rurales no requieren tanta distribución, sino más bien prestan sus servicios de forma más concentrada y así se logra una mayor eficiencia y eficacia de las mismas.

En el año 1996 (OCEPAR, 1997), la participación y contribución de las cooperativas a la producción agrícola del Estado de Paraná queda perfectamente recogida en el Cuadro 1. En él, se puede apreciar que la soja y el maíz, cultivos de verano, son los más importantes y aportan el mayor volumen productivo (casi las dos terceras partes de la producción total), seguidos a bastante distancia del trigo, que es un cultivo de invierno; también conviene destacar aún la importancia productiva de la caña de azúcar, que se halla restringida a la regiones Norte y Noroeste del Estado, debido a sus condiciones de clima tropical y, por tanto, ajustadas plenamente a su ciclo productivo.

CUADRO 1: Contribución de las cooperativas a la producción agraria en el Estado de Paraná: Año 1996.

<i>Producto</i>	<i>Producción en Tm.</i>	<i>%</i>
Soja	6.448.800	30,0
Trigo	1.977.000	9,2
Maíz	7.911.000	36,8
Algodón	287.060	1,3
Judías	470.850	2,2
Arroz	205.000	0,9
Leche	837.680	3,9
Aves	640.000	3,0

<i>Producto</i>	<i>Producción en Tm.</i>	<i>%</i>
Porcino	220.000	1,0
Café	134.000	0,6
Cebada	85.400	0,4
Caña de azúcar	2.300.000	10,7
TOTAL	21.516.790	100,0

FUENTE: OCEPAR. (Elaboración propia).

Las actividades productivas desarrolladas por las cooperativas y, por tanto, el volumen de la producción aportado representan cerca del 10% del Producto Interior Bruto del Estado de Paraná, que en el año 1997 ascendió a unos 50,5 billones de dólares. Además, el conjunto de la producción agraria paranaense equivale al 22% de la cosecha nacional y en cuyo proceso intervienen 1,2 millones de personas, que son las que desarrollan dichas actividades agrícolas (GAZETA MERCANTIL, 1999).

En el año 1997, la facturación total de las cooperativas (OCEPAR, 1997) ascendió a unos 4.496 millones de dólares. Dentro de ella, el sector agropecuario, que es el más representativo y relevante económicamente, aportó el 83,6%, mientras que los restantes sólo contribuyeron con el 16,4%. En cuanto a los productos, destaca de forma prioritaria la soja, como el principal contribuyente a la facturación total debido a su continua presencia en los paisajes agrarios paranaenses, a su mayor precio en los mercados internacionales, aunque sometido a continuas oscilaciones, y también debido a que es una materia prima básica para la obtención de aceite y para la elaboración de piensos compuestos para la alimentación de la cabaña ganadera.

Si tenemos en cuenta la aportación y la participación de las distintas cooperativas en el conjunto de la economía agraria de Paraná, sobresale de forma mayoritaria la cooperativa COAMO (Cooperativa Agropecuaria

Mouraoense Ltda.). Ésta, que es la cooperativa de más relevancia y de mayor tamaño de América Latina en todos los sectores en los que interviene, ocupa el primer lugar en cuanto a la facturación (cerca 800 millones de dólares), en producción recibida y en número de asociados⁴.

La producción agrícola paranaense representa el 20% de la producción de granos de todo el país. El Estado de Paraná es el primer productor nacional de soja, maíz, judías y trigo y el cuarto productor nacional de café y algodón. La superficie ocupada por dichos cultivos y el volumen de producción obtenida en las diferentes campañas agrícolas quedan perfectamente recogidos en el cuadro 2.

CUADRO 2: Superficie sembrada y producción de granos y algodón en las cosechas de verano e invierno en Paraná.

<i>Campaña</i>	<i>Superficie (miles Has.)</i>	<i>Producción (miles Tm.)</i>
1986-87	8.148	16.800
1987-88	8.151	15.476
1988-89	8.058	15.301
1989-90	7.231	12.843
1990-91	7.313	12.043
1991-92	7.723	14.111
1992-93	6.882	15.274
1993-94	6.500	15.929
1994-95	6.570	17.769
1995-96	7.060	17.249
1996-97	6.911	17.249
1997-98	7.102	17.798

FUENTE: *Gazeta Mercantil*. (Elaboración propia).

⁴ Según nos comentaron, en COAMO los pequeños agricultores (los que cultivan entre 30-50 Has.) representan el 82% de sus asociados y aportan el 40% de la producción, mientras que los grandes (los que superan aquella superficie) equivalen al 18% y producen el 60% de la cosecha total de dicha cooperativa.

En dicho cuadro se aprecia que el espacio sembrado se mantiene prácticamente estable a lo largo de las diversas campañas agrícolas, aunque en los últimos años desciende ligeramente. Al mismo tiempo que se reduce la superficie, se constata un incremento de la producción, que está íntimamente relacionado con la introducción de modos de producción más intensivos y la incorporación de nuevas tecnologías que exigen aumentar los niveles de capitalización (crecimiento del uso de los insumos agrarios); además, todo ello está propiciado, en última instancia, por el trabajo, buen funcionamiento y la organización de las cooperativas (GAZETA MERCANTIL, 1999).

Finalmente, otro hecho que conviene mencionar es la forma de organización interna y de la producción de las cooperativas paranaenses, que están regidas por tres principios básicos: la propiedad, la gestión y el reparto ajustados a las ideas cooperativistas. En general, las cooperativas presentan una estructura de poder donde las grandes explotaciones agrarias controlan y marcan su funcionamiento y objetivos, a pesar de que son mayoritarios los pequeños y medianos productores, tal como se aprecia en el cuadro 3.

CUADRO 3: Estructura de los socios de las cooperativas agropecuarias en Paraná.

<i>Tamaño (Has.)</i>	<i>Nº de socios</i>	<i>%</i>
0 – 10	33.290	27,8
11 – 50	56.645	47,3
51 – 100	16.885	14,1
+ de 100	12.934	10,8
TOTAL	119.754	100,0

FUENTE: OCEMAR. (Elaboración propia).

En este cuadro se puede comprobar perfectamente la considerable participación de los pequeños y medianos propietarios en el conjunto de las coope-

rativas paranaenses (OCEPAR, 1997). Este tipo de agricultores se encuentra bastante desprotegido frente a la fuerte competencia nacional e internacional, por lo que son los más necesitados de adecuados sistemas de protección. Ahí radica, sin duda alguna, la virtualidad y la esencial función que cumple el sistema cooperativo dentro de la economía agraria como firme defensor de los intereses de los más débiles, al mismo tiempo que se comporta como un perfecto canal de penetración y de divulgación de las innovaciones productivas.

4. CONSIDERACIONES FINALES.

Las cooperativas en el Estado de Paraná han cumplido y siguen cumpliendo en la actualidad un relevante papel en la difusión y extensión del desarrollo rural, apreciándose su mayor influencia en la economía ligada a las actividades agrícolas. Son vehículos de transmisión y difusión de las innovaciones tecnológicas y de los sistemas de producción, que han servido para introducir importantes cambios en los espacios rurales y han propiciado al mismo tiempo la mejora del nivel de vida de la población rural. Su constante actuación dinamizadora ha incidido en que Paraná se convierta en una gran potencia económica y alcance el liderazgo nacional a través del sostenimiento y el apoyo a esas actividades agrarias.

BIBLIOGRAFÍA

GAZETA MERCANTIL (1999): *Safra*. Curitiba. 9 de março de 1999.

GRAMACHO, A. (1997): "Cooperativas agrícolas e globalização", en: *Agroanalysis*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 4-15.

FLEURY, M.T.L. (1983): *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Global Editora.

IPARDES (Instituto Parananense de Desenvolvimento Econômico e Social) (1985): *Cooperativas do Paraná: gestão e participação do quadro social*. Curitiba, Fundação Edison Vierira.

MARQUES, M. O. (1984): “Comunicação e Educação cooperativistas no Brasil”, en *Manual de Cooperativismo*. V.4 org. Diva Benevides Pinho, São Paulo, CNP.

OCEPAR (Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná (1997): *O Cooperativismo Paranaense*. Curitiba, OCB.

RIOS, C. (1999): “Receita agrícola deve crescer 14% este ano. Curitiba”, en *Gazeta Mercantil*, 9 de março de 1999.

SERRA, E. (1988): “Origem e desenvolvimento do cooperativismo agrícola no Paraná”, en *Anais do IX Encontro Nacional de Geografia Agrária*. Florianópolis : UFSC, pp. 571-584.



A INTERCULTURALIDADE COMO ESSÊNCIA

Júlio César Barreto Rocha
Universidade Federal de Rondônia

Diálogo indígena:

—*Tu Pan?*

—*Yá só Pindorama koti!*

Tradução: —“Que é isto?” (Perguntam os índios anambés ao dirigirem-se dos Andes para a terra chã, para a Amazônia.);

Resposta: —“Marchemos para a região das Palmeiras!” (Ou “para a Pindorama, região onde nasce o sol”.)

Em 1998 a *Telefónica de España* se instalava no Brasil, como uma das principais vencedoras da concorrência aberta após o demorado processo de quebra do monopólio das telecomunicações no Brasil, e abertura do capital da única empresa estatal, no imediatamente subsequente processo de privatização de uma das maiores companhias do ramo em todo o mundo, que ficou reduzida a pequenas partes. Hoje, um ano depois, a *Telefónica de España* está-se sentindo “atacada” pela reação do governo, dos jornais e da legislação brasileira, que não a vê com bons olhos, ou com os olhos de um parceiro positivo no processo de desenvolvimento do Brasil.

O meu objetivo principal, neste curto texto, será indicar alguns elementos que, ao mesmo tempo em que servem de alerta, expliquem algum

motivo que está escondido nas diferenças que surgem, no longo trajeto que supõe um trabalho qualquer de colaboração no campo econômico; oferecendo assim um ponto de vista, a partir da minha área específica, de alguns indícios, importantes uns, imprescindíveis outros, que favoreceriam um intercâmbio amplo, na linha de uma globalização mais humanística e menos automático-capitalista. Para isto a teoria alternativa de inícios dos anos 1990 que trata do Desenvolvimento Humano (com o advento dos chamados “direitos de terceira geração”) fornecerá melhores parâmetros —os quais empregaremos sem maiores explicações.

Primeiro desejamos situar mais condizentemente os nossos referenciais. Distante de querer enfocar grandes espaços, cuja freqüência em trabalhos de pequeno e médio porte será, sobretudo, uma seqüela teórica do próprio processo de “globalização”, pensamos, ao contrário do que dizem alguns dirigentes, que sim é possível pensar certa globalização reunindo pequenos espaços. No nosso caso, procuraremos deixar claro que Rondônia, um Estado brasileiro da Região Norte, será privilegiado, e que a Galiza, como Comunidade Autônoma, é de particular importância para nós, todos os brasileiros, quanto ao ideal de um desenvolvimento humanizado.

Jesús Martín-Barbero, em um texto denominado “*La globalización desde una perspectiva cultural*”¹, analisa a presença de uma imposição de valores “do Norte”, via hegemonia televisiva dos Estados Unidos, e reclama

“el triunfo de la experiencia del mercado en rentabilizar la diferencia cultural para renovar gastadas narrativas, conectándolas a otras sensibilidades cuya vitalidad es resemantizada en la tramposa oferta de una cultura de la indiferencia, que es la otra cara de la fragmentación cultural que produce la globalización.”

Bem, não apenas esta crítica é fútil, porque criticar a televisão, criticar os meios de comunicação de massa se tornou o inútil esporte predileto de

¹ Revista Letra, n.º 58. pp. 13-17. 1998; p. 16.

uma geração pós-MacLuhan, como também atacar a hegemonia norte-americana pela ação negativa mais do que pela ação positiva necessariamente não nos conduzirá, a nós, de uma presumida “cultura românica”, a uma aproximação maior. De fato, a cultura lusófona, a hispânica e a ibérica possuem condições para estarem mais próximas, bem mais próximas, a partir, mais, das atitudes de achegamento, do que das atitudes de rechaço ao outro, qualquer um outro. E Brasil e Espanha, até por não estarem envolvidos (como seria o caso de Brasil e Portugal) por um passado que comprometa historicamente um excelente inter-relacionamento dos povos, seriam parceiros ideais, mas que, no nosso século XX, contaram com uma desafortunada problemática comum a esta agonizante “era dos nacionalismos”: as suas ditaduras totalitárias e marcadamente isolacionistas.

O fim desta chamada “era dos nacionalismos” não implicará, decerto, o fim dos interesses locais ou o fim do interesse na preservação das diferenças culturais específicas. Trata-se antes que tudo do declínio do nacionalismo imperialista (hoje o imperialismo é multinacional e financeiro) e da derrocada política do nacionalismo isolacionista (guardar fronteiras artificialmente é contraproducente para a própria preservação dos caracteres culturais).

Com respeito ao desenvolvimento do Brasil, no âmbito da sua relação com a Espanha, podemos recortar três “fases” principais que marcaram a nossa história comum. Primeiro uma fase mais arcaica, com as incursões pelo Rio Amazonas, ainda no século XVI, dos exploradores espanhóis, cujo trabalho de desbravamento e mapeamento da região antecipou em muito a penetração dos portugueses ou dos nativos organizados ao modo da civilização capitalista europeia. Uma segunda fase importante foi a chegada ao Brasil de braços para a agricultura, num movimento que se ampliou desde o último quartel do século XIX até meados da década de 1920. A industrialização do País, expandida a partir de 1930, não teria de espanhóis migrantes a mesma importância, numa terceira fase, pois o seu contributo máximo, em termos de mão-de-obra, somente atingiu um pico

de 17.010 pessoas em 1953, mas com média e percentuais bastante inferiores ao período 1888-1913.

Finalmente, a redemocratização espanhola do último quartel deste nosso século propicia, numa terceira fase, um retorno dos olhares da Espanha ao Brasil —mas agora na forma de interesse do capital financeiro, particularmente com a presença de investimentos em áreas estratégicas, como telecomunicações ou bancos. Outro motivo diverso leva os brasileiros a olharem a Espanha: como modelo para o processo de redemocratização brasileiro, já agora concretizado e sereno².

No entanto, de fato, os convênios, tratados e acordos entre os dois países neste século findam por refletir uma quase atonia mútua, no campo humanístico, neste processo de globalização, que parece não estar acorde com as potencialidades oferecidas pela expressão cultural. Um convênio básico de cooperação técnica, científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico foi firmado no dia 13 de abril de 1989³. Posteriormente um Tratado Geral de Cooperação e Amizade veio trazer maior espaço (ainda que sub-aproveitado, posteriormente) ao desenvolvimento humano, no dia 23 de julho de 1992⁴. Mais além, encontramos pouco mais do que um Tratado sobre Translado de Presos entre os dois países, firmado em Brasília no dia 07 de novembro de 1996⁵.

Além de propiciar um tratamento desigual de elementos tão fundamentais de cultura compartilhados, como língua (o idioma galego filologicamente é o mesmo que o português do Brasil), ou como o intercâmbio de con-

² *Vid.*, v.g., Enrique Fuentes Quintana *et alii*. *A transição que deu certo: O exemplo da democracia espanhola (Com Apresentação de Fernando Henrique Cardoso e Prefácio de Adolfo Suárez González)*. Trajetória Cultural, São Paulo; 1989.

³ BOE n.º 47, de 24 de fevereiro de 1992.

⁴ BOE n.º 162 de 08 de julho de 1994. É interessante anotar que, apesar do ingrediente “cultural”, no mesmo dia, como consequência prevista, foi firmado um acordo puramente econômico, que, podemos acrescentar aqui, eludindo por falta de espaço uma análise mais completa, serviu eminentemente para exportações de bens e serviços espanhóis ao Brasil (*Cf.* especialmente o Artigo 3).

⁵ BOE n.º 84, de 08 de abril de 1998.

tingentes populacionais, não existe consideração maior por outros pontos igualmente importantes. Desnecessário seria lembrar que já existem bastantes tópicos que findam por afastar os nossos povos, em pronunciamentos oficiais muitas vezes exacerbados pelos cíclicos períodos de crise por que passa o sistema. Recentemente, por exemplo, em fevereiro deste ano, o Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso atacou o protecionismo alfandegário da União Européia. Para ele, o comércio internacional estaria distante de apresentar um quadro “equilibrado”. O Presidente criticou duramente os países da União Européia num discurso de abertura do Fórum Empresarial Mercosul-União Européia, nestes termos:

“O comércio internacional está longe de apresentar um quadro equilibrado e tranqüilizador. (...) Há leis de defesa comercial que são aplicadas de forma pouco compatível com as normas multilaterais, quase sempre para a proteção de indústrias obsoletas”.

Efetivamente, segundo estatísticas apresentadas pelo Presidente na ocasião, as exportações da União Européia para o Mercosul aumentaram 274% de 1990 até 1996, enquanto as importações cresceram apenas 25%. Fernando Henrique Cardoso, que assegurou que “nos últimos três anos, os saldos comerciais do Mercosul com o mercado comunitário evoluíram de uma posição de superávit para uma situação de déficit”; e centrou o seu discurso na importância do fortalecimento das relações comerciais, não apenas na América do Sul, mas também na parceria do Mercosul com a União Européia, tema do fórum, que reúne mais de cem empresários do bloco comercial e da Europa.

Esta postura aberta, apesar dos golpes que recebe em diversas áreas, demonstra, ao contrário do que possa parecer, não fragilidade, mas uma tolerância típica dos fortes, que tudo aceitam transigentemente, mas que resguardam a reação como quem segura uma explosão, que dificilmente deixa margem para um retorno nos mesmos termos de antes. Interpretar este momento de possibilidade de acordo é importante para o atual estágio das relações bilaterais entre Espanha e Brasil.

Somente para modelar mais claramente o desfavorecimento nas relações comerciais entre o Brasil e a União Européia, indicamos mais alguns dados: Na agricultura, os países desenvolvidos gastam, por ano, US\$ 160 bilhões para impedir que a sua agricultura seja exposta às regras da concorrência —e com subsídios afrontam a concorrência em terceiros mercados. Em junho deste ano (1999), será realizada no Rio de Janeiro uma reunião de cúpula entre os países do Mercosul e da União Européia, da qual aquele fórum é uma espécie de preparação.

Claro que há a face dos investimentos realizados. De fato, a União Européia, em bloco, é o principal investidor estrangeiro no Mercosul, mas seus investimentos diretos concentram-se espertamente em setores estratégicos, e assim os governos não permitem espelhar o grau de aproximação real havida entre os povos.

Faremos um breve percurso histórico-estatístico acerca da presença de galegos⁶ no Brasil, e logo apresentaremos duas sugestões, que cremos poderá facultar uma continuidade jurídico-estatal a uma presença que, mais que nada, até os nossos dias, foi meramente espontânea, ou às vezes inclusive represada.

Os movimentos migratórios de galegos, desde meados do século XIX, se dirigiam particularmente para fazendas paulistas, onde este afluxo concorria com a mão-de-obra italiana. Por sua vez, esta outra fatia também peninsular teve alguma dificuldade: em 26 de maio de 1902, o chamado Decreto Prinetti proibiu subvenção à emigração italiana ao Brasil. Temia-se (de forma paralela à de hoje na Espanha) uma desestabilização da economia, fosse pelo envelhecimento da população, fosse pela falta de braços no desenvolvimento daquele País-península.

De fato, o elemento econômico é onipresente. Com a crise do café de 1898-1902, o Brasil que importava braços europeus para a agricultura teve

⁶ *Grosso modo*, admitindo que a maioria dos espanhóis emigrantes eram galegos, e que a zona preferencial dos galegos era o Sul do Brasil. (Cf. ref. *infra*.)

essa particular “demanda”, para empregar os termos tecnocráticos, recuada a limites muito baixos. Depois, em setembro de 1910 (e com duração a 1913) a Espanha proibiu a até então favorecida emigração subvencionada ao Brasil, o que, diga-se de passagem, não apenas não controlou, mas até fez aumentar a saída clandestina por outros portos em direção ao “país do futuro”.

Dissemos que havia movimentos “migratórios”. Para satisfazer a uma maior exatidão, havemos que iluminar a distinção que fazem os estudiosos da área entre movimento migratório e movimento emigrante: Espanha e Brasil estavam concordes às bases de definição da Conferência Internacional de Emigração e Imigração de Roma de 1924. O principal ponto que nos interessa diz respeito a que à idéia de **imigração** deve corresponder o estabelecimento no país receptor da pessoa de forma permanente, *versus*, no caso de simples **migração**, haver apenas intenção de trabalho de maneira temporária.

Já houve avanços nesta conceituação em outras reuniões da Conferência, o que levou a admitir que poder-se-ia não considerar nem um nem outro fator, mas sim as forças de intercâmbio e de produção, ligadas numa espécie de contrato sócio-cultural. Mas, enfim, não nos cabe penetrar nesta discussão mais do que para dois propósitos: um, iluminar a antiquala de haver consideração de pessoas como simples deslocamento de força de trabalho, o que atenta contra os propósitos de uma teoria humanística do desenvolvimento; e dois, para deixar estampada a nossa visão do deslocamento de galegos especialmente para o Sul do Brasil e de maneira permanente: houve emigração, na mesma medida em que lá se estabeleceram, e lá criaram os seus filhos como brasileiros, mais do que como espanhóis ou como galegos.

Aliás, desde já faz-se necessário ressaltar esta recorrente frase, notoriamente denotativa da realidade suprageneracional:

*“Galicia es la región de España que más emigración aportó a América en los siglos XIX y XX.”*⁷

⁷ Yáñez Gallardo, C. (1994). *La emigración española a América (siglos XIX y XX)*. Principado de Asturias/Archivo de Indianos/Caja de Asturias; Oviedo; p.16.

E também:

*“El empuje emigratorio gallego ha hecho que su aporte fuera fundamental en todos los destinos de la emigración española a América, participando activamente en la corriente hacia Cuba (incluida la emigración golondrina), hacia Argentina donde es ‘gallego’ cualquier peninsular, en la emigración al Brasil, y últimamente a Venezuela.”*⁸

E, de fato, o nosso autor revela que de 1836 a 1860 93 mil emigrantes saíram da Galiza à América. Cuba, no início, era o destino de três quartos desta quantia. Em 1885, 2.384 espanhóis se dirigiram à Argentina, e anota-se apenas 685 ao Brasil.

Em 20 de dezembro de 1924, com a reforma da *Ley de Emigración*, mudou-se o conceito (o emigrante era aquele que abandonava o território da Espanha, por causas de trabalho, para estabelecer-se fora, “definitiva ou permanentemente”⁹), desimportando absolutamente qualquer componente humana que não o interesse de subsistência.

Depois ficou condicionado em lei espanhola que “emigrante” (21 de julho de 1971) seria somente aquele que estivesse sob a assistência do *Instituto de Emigración de España*, o que mais ainda desconsidera a pessoa. Em conclusão, no período que vai de 1882 a 1930, 233.432 emigrantes se deslocam diretamente da Espanha para o Brasil. E de 1882 a 1930, diversamente destes números, o Departamento Nacional de Imigração do Brasil anotava o número de 577.729 “espanhóis” chegados ao território brasileiro. A identidade das zonas limítrofes seria um incentivo a mais para deslocar os galegos às zonas temperadas das regiões Sul e Sudeste do Brasil¹⁰.

Obviamente a componente econômica era fundamental, de que é exemplar esta anotação ainda mais impessoal:

⁸ *Ibidem*, p. 240.

⁹ *Ibidem*; p. 33.

¹⁰ *Cf. Ibidem* p. 90.

“El esfuerzo español por ocupar posiciones en los mercados internacionales (...) es suficiente para explicar la persistencia de las salidas de este sector de pasajeros”¹¹

O presente quadro abaixo seqüencia, em síntese, os deslocamentos de emigrantes diretamente da Espanha ao Brasil no auge daquela que denominamos segunda fase:

1.880-1.275	1.881-2.677	1.882-3.961	1.883-2.660
1.888-4.736	1.889-9.012	1.890-12.008	1.891-22.146
1.892-4.736	1.893-38.988	1.894-5.986	1.895-17.641
1.896-24.154	1.897-19.466	1.905-25.329	1.906-24.441
1.911-27.141	1.912-35.492	1.913-41.064	

Depois deste ano de 1913, a média caiu para qualquer número em torno de 10.000 imigrantes galegos no Brasil, até o final da década de 1920, para voltar ao pico de 17.010 apenas em 1953, quando o País já está em plena “segunda fase” da sua industrialização. A estes números haveríamos de acrescentar aqueles galegos que entram no Brasil provenientes de outros portos europeus ou americanos, mas inclusivamente e particularmente portugueses¹². E, de fato, anota-se que, entre 1908 e 1926, 38.648 “espanhóis” chegaram, somente ao porto de Santos, oriundos da Argentina e do Uruguai. Considerando a população da época, os números são efetivamente bastante vultosos.

O que verificamos, neste percurso de “intercâmbio”, nestas duas fases de inter-relacionamento, é que a Espanha sempre cuidou do Brasil em termos de exploração: ou bem ao **território** se atiravam os navegadores do século XVI como simples aventureiros; ou bem facilitavam o deslocamento de **mão-de-obra** sem qualquer especialização, e sobrando das hiperativas e desgastadas terras agricultáveis européias, de finais do século XIX; ou, num segundo

¹¹ *Ibidem*, p. 194.

¹² *Ibidem*, pp. 89-90.

momento da segunda fase buscavam fugir dos rigores da guerra civil e de uma Espanha que não era exatamente esta do atual encontro consolidado na União Européia. Ademais, podemos recordar que hodiernamente movimenta-se mais esse “intercâmbio” de divisas, primeiro política e agora financeira como simples **capital especulativo** em busca de melhor investimento, em uma área cultural favorável, devido a traços do passado cultural comum.

Ora, não pode impunemente haver uma relação de troca saudável, por muito tempo, caso não seja considerado o fator humano, a face cultural, a vertente espiritual. Não pregamos um retorno à política da emigração, mas sim a que sejam estabelecidos canais de intercomunicação abertos suficientemente a permitir o intercâmbio de recursos humanos direcionados ao Brasil, capacitados humanisticamente, de maneira a proporcionar um aproveitamento mais integral das potencialidades espirituais da Península Ibérica, que sempre foi à América mais como subproduto de uma exploração das potencialidades do Novo Mundo do que pensado conseqüentemente como meta e objetivo, mesmo que agregado, a compartilhar com a nação brasileira.

Feito este rapidíssimo repasso por uma parte significativa da história do encontro entre os dois países —mas principalmente do encontro entre os dois **povos**—, trazemos à colação, neste ponto, as anteriores sugestões, supramencionadas. Obviamente tais sugestões (duas) importariam contrapartidas, numa atitude salutar a todos os paladares.

Primeiro que tudo, afirmar o evidente: O desenvolvimento do Brasil, do Mercosul ou da Ibero-américa não se dará sem que consideremos o crescimento equilibrado das suas diversas micro-regiões. Assim ocorre com a experiência da União Européia; assim deve ser pensado desde o âmbito de cada país e de cada bloco que se estabelece e que se consolida naquele continente ou além. Ora, se a Espanha prega, na União Européia, uma globalização com equilíbrio das diferenças regionais¹³, deverá admitir esta mesma

¹³ E, de fato, o atual governo espanhol conseguiu “arrancar” da Alemanha a assinatura de um razoável acordo, no seio da UE, que mantém o fundo de apoio ao equilíbrio regional até o ano 2006.

reivindicação no Brasil¹⁴, no Cone Sul, ou nos países com os quais estabeleça, pela via das suas empresas, relações de desenvolvimento humano.

Lembremos que depois do ano 2005 teremos na América do Sul duas perspectivas. Ou, primeiro, teremos um Mercosul¹⁵ aliado à União Européia; ou, segundo, um Mercosul aliado à ALCA¹⁶, o que dará, neste caso, todos sabemos, uma completa e verdadeira hegemonia norte-americana sobre o Novo Mundo. Estamos num momento de singular importância para, ou a afirmação de uma possibilidade de integração ibero-americana, ou para ceder espaço a uma presença anglo-saxônica que em muito pouco agradaria às nossas duas bandas do Atlântico —por razões diversas.

Acreditamos que o enfoque eminentemente **cultural** deve ser realçado, não como complemento de uma política de inter-relacionamento entre Estados, mas como essência do enlace entre esses povos. Para que a garantia desta postura fique evidenciada logo de início, alguns pontos fundamentais devem ser destacados, como matriz necessária de relacionamento entre Espanha e Brasil, por exemplo, de forma que tenhamos uma integração de qualidade superior à tradicionalmente encontrada pelo contacto do gigante sul-americano com o seu “Grande Irmão do Norte”.

Afinal, na nossa opinião, a cultura foi e deve ser ainda, o elo principal, um elo que está abalado, em parte pela presença deslegante da *Telefónica de España*¹⁷ no Brasil, mas numa situação que pode muito bem ser resgatada se imediatamente forem tomadas medidas de reagregação de elementos, não apenas subconsiderados e desconsiderados, mas até extirpados há sécu-

¹⁴ O Brasil, de acordo com estatísticas do Banco Mundial, é o país mais desigual do planeta —o que logicamente estará muito distante de significar “o mais pobre”; entretanto...

¹⁵ Pertencem ao Mercosul, um tratado eminentemente econômico-alfandegário, ademais do Brasil, o Uruguai, o Paraguai e a Argentina. O Chile e a Bolívia são parceiros potenciais a partir de 2005.

¹⁶ ALCA: Área de Livre Comércio das Américas, que abrangerá 34 dos 35 países do continente. Cuba está exceptuada porque o direccionamento da ALCA presidem os Estados Unidos.

¹⁷ A obsessão em manter o acento agudo em *Telefónica*, eludindo a possibilidade de grafar Telefônica é patente da perversão cultural de impor formas.

los como é a própria integração lingüística, a fatia galega, “mãe” ou “avó” privilegiada da plural cultura brasileira, como é o idioma “galego-brasileiro”, que teria sido historicamente “cedido” aos portugueses, por via da Reconquista da faixa Ocidental da Península Ibérica.

Esta “extirpação” até que poder-se-ia entender, quando ainda era necessário controlar as fronteiras entre os países europeus, verdadeiros impérios colonialistas —uma realidade político-cultural (que não político-econômica) que dia a dia desmorona mais rápida e intrepidamente.

O Brasil é o quinto maior país do mundo, tanto em território (e sem vastas áreas inaproveitáveis, como têm o Canadá e a Rússia, por exemplo) e também em população (e que não é somente “mercado consumidor”, mas um grandíssimo contingente de **pessoas** com necessidades cada vez mais amplas de desenvolvimento econômico-cultural, porque sem superstições exaltadas, como há na China, na Índia ou na Indonésia); e é a nona economia do Globo, em processo de reencaminhamento da estabilidade abalada, buscando uma melhor redistribuição de renda. Ou seja, numa palavra, não se trata de um parceiro comum. Por ser brasileiro, não gostamos de fazer este tipo de comparações, mas é imperioso dizer que um bairro da cidade de São Paulo pode equivaler com facilidade a toda a população da Namíbia, por exemplo, orçada em cerca de 1.600.000 habitantes —e esta sim, finda por receber bem mais “atenção” diplomática que o Brasil.

Mas vamos por partes: a nossa primeira sugestão diz respeito à necessidade de suprimir a política iterativa de controlar/incentivar a emigração, para depois conclamar/incentivar o retorno dos emigrantes e dos seus descendentes. Primeiro cabe pontuar que a atual ânsia do governo espanhol em “repatriar” os seus nacionais na América pouco efeito terá mais que ser uma eterna “política de sanfona”, que não resiste a uma crítica mais profunda¹⁸. Não cabe dizer que não seja necessária ou humanamente viável tal política.

¹⁸ E nem mesmo nos deteremos nos comentários dos partidos oposicionistas ao governo autonômico...

No entanto, por outro lado, parece apenas cumprir alguns desígnios momentâneos, e mesmo não obedece à resolução do problema do desemprego, que será a mais substancial questão com que se defrontam os governos na União Européia.

Ao lado desta realidade da ausência de uma política mais estável de intercâmbio entre os povos, deslocando-se contingentes de pessoas como simples mão-de-obra a cruzar o Atlântico, de um lado para o outro, impulsionados por legislações casuísticas, mesmo com outros percalços agregados, surge o fato de o Brasil Norte, especialmente o Estado de Rondônia, carecer de recursos humanos especializados, ou numa linguagem mais antiga, “mão-de-obra formada” (especialmente professores às escolas e às universidades brasileiras, e dentre estes profissionais, especialmente hispanistas), que pudessem para lá levar maior desenvolvimento humanista àquela região do Brasil, bastante carente deste tipo de profissionais.

Já é fato aceito até pelo próprio governo da Galiza que os galegos continuam a emigrar, por diversas razões, mas agora apenas como capital especulativo da nossa “terceira fase”. Uma notícia no periódico 5 Días anotava há pouco:

“Los Gallegos, a hacer las Américas” (Com subtítulo: *“Couceiro presenta en Argentina a las empresas de la región como ‘competidores globales’”*)

Ter em vista um propósito neocolonialista não é todo o mal. Ocorre também um desprezo ao próprio povo desassistido que fica na Galiza. É preciso recordar que o desemprego é problema crescente no mundo da globalização. Fernando Henrique Cardoso, ao tomar posse no seu segundo mandato presidencial no Brasil, no início deste ano (1999), declarou ser este o principal problema a afrontar nos próximos anos. No entanto os números de 1998 (ainda somente estimados) indicavam uma taxa quase quatro vezes **menor** que a taxa que acusava de desemprego espanhol. No Brasil, 5,9% da população em idade adulta se encontra sem emprego, enquanto que no Estado espanhol 19,4% se encontra sem trabalho. Se consideramos que a população brasileira é mais dúctil que a espanhola, isto é, que as pessoas

começam mais cedo a sua vida laboral e que admitem trabalhar em áreas de diversa formação profissional, contrariamente ao que ocorre na Espanha, essa diferença “trabalho”/“emprego” ganha ainda maior relevo. E se considerarmos que grande “fatia” dos desempregados galegos possui formação universitária, e há carência desses no Brasil, mais ainda vemos a importância de um inter-relacionamento estável entre os povos.

No Brasil é costume admitir os Estados Unidos como importador de cérebros, que absorvem, até pela imagem (em muito discutível...) de patrono das liberdades e dos direitos humanos, e terra da oportunidade, as simpatias do continente e além. Deixando para trás a idéia de “destruidor do mundo indígena”, tão reafirmada nas comemorações do 1992, para a da construção do mundo intelectual latino-americano, a Espanha teria a vantagem de participar da construção desta vertente da nova América, sem cair no lugar-comum da simples luta por arrancar uma fatia do capitalismo financeiro das mãos de maiores competidores internacionais, sempre bastante mais ágeis neste setor e bem menos empolgados no setor cultural, com a vantagem de afastar-se ao outro lado da imagem norte-americana de “chupadores” de cérebros, e de sempre prestos a tornarem-se exportadores de produtos industrializados aos países que “desumanizam”.

Outro elemento a destacar também, num suposto item atualidade, como comparação entre os dois países, Brasil e Espanha, considerando o tópico da instabilidade econômica dos países sul-americanos, é a segurança da variante política. O Brasil pós-ditadura militar e com nova moeda circulando com boa estabilidade desde 1994¹⁹, possui sua estabilidade política apoiada pelo quadro econômico —mesmo considerando a crise (que foi prevista) do início do ano e uma ou outra catástrofe natural de grandes proporções (inundações inauditas no Sul/Sudeste do País). Enquanto que, pelo lado espanhol, pesquisa recente do *Centro de Investigaciones Sociológicas*

¹⁹ Houve paridade da nova moeda, o Real, com o dólar por quase cinco anos, de junho de 1994 a dezembro de 1998.

(divulgada amplamente nos jornais) dava conta de que apenas 31,5% dos “espanhóis” considerava boa a situação política do Estado, enquanto 60,5% a admitia ruim ou regular.

De fato, havendo uma atitude de regularização deste intercâmbio “de cérebros”, inaugurar-se-ia uma quarta fase no relacionamento entre o Brasil e o Estado espanhol, que anteriormente apenas exportava mão-de-obra sobrando, como vimos, e depois procurava (e procura) repatriar os descendentes (formados e solventes...) de volta à casa, e teríamos a possibilidade de superar aquilo que chamamos de “política de sanfona”, porque decerto evitaríamos sobreviesse uma nova onda futura de emigração, pelo nada impossível acentuado retorno dos espanhóis —e dentre estes os maioritários galegos— ao seu país.

Outro lado desta questão, que serve como luva a favorecer não apenas o desenvolvimento daquela região nortista especial do Brasil (Rondônia, *in casu*), mas também para acomodar os desejos e as necessidades migrantes dos galegos, caberia ampliar o contacto cultural —para o qual, sabe-se, a língua é o principal elemento regularizador. De saída devemos deixar claro que a Espanha deve perder o temor da penetração lingüística de outra nação sobre a Galiza e confiar no desenvolvimento e na projeção do povo e da cultura galega, propiciando a integração humana a partir da integração lingüístico-cultural: Portugal, que sempre importou uma preocupação da luta entre dois impérios, fazendo prosperar a “política de costas viradas” deve ser visto como parceiro absoluto.

Obviamente os termos devem estar equilibrados, o Brasil deve ser visto como aliado, e estes termos devem permanentemente ser postos em questão. Não se trata de uma “mestiçagem comercial” o que se procura alavancar, nem devemos procurar uma instrumentalização de organismos para “morder um mercado”, competindo com EUA e Canadá. O traço cultural deve ser a essência. A União Européia e as suas nações, o Mercosul e os seus estados, o Brasil e as suas regiões, todos devem estar empenhados em deixar no pas-

sado, **expressamente**, estes sintomas anacrônicos de terminologia neo-imperialista disfarçada de neoliberalismo, tão freqüentes como desprezíveis, hoje, quando se trata de firmar um maduro relacionamento intercultural.

E a desconsideração do elemento cultural não pode ser tão flagrante. Somente para exemplificar, mencionaremos uma das origens dos atuais percalços pelos quais passa a *Telefónica de España* no Brasil. Primeiramente esta empresa encontrou o governo e o povo de braços abertos para recebê-la, devido aos termos do contrato da presença da empresa espanhola, que lhes era visivelmente favorável, e que assim facilitou abocanhar mais uma empresa na qual já plantavam o olho há tempos.²⁰

No Brasil, atualmente a marca “*Telefónica*” da empresa espanhola *Telefónica* está sofrendo os primeiros reveses devido a um elemento cultural muito desprezado pelo falante castelhano comum: a língua do outro.²¹ No caso, a língua portuguesa exige a acentuação da palavra com um acento chamado circunflexo, ficando a letra “o” como que levando um chapeuzinho: “*Telefônica*”. A empresa recusou-se peremptoriamente a modificar a sua logomarca, que teria sido ideada para representar o nome seja em castelhano, com o acento agudo, seja em inglês, sem acento —seja em português, acrescentam eles, uma vez que a letra *e*fe estaria feita para representar “também” o acento circunflexo.

Isto seria coisa de somenos —não fora a ameaça de uma série de problemas que advêm da recusa de uma empresa de adaptar-se a um país onde

²⁰ *Vid.*, para informações específicas sobre o procedimento paulatino da presença da *Telefónica de España* no continente americano, v.g.: Verónica Pastor; “*Las Telecomunicaciones en Iberoamérica*”; pp. 1243-1253, em que a autora analisa, entre outros pontos, a presença da concorrência norte-americana; e Francisco Gómez Alamillo, Elena Pérez Escutia & Juan Carlos Huertas Sánchez; “*Hechos relevantes y tendencias de las Telecomunicaciones en Hispanoamérica*”, em que os autores (o primeiro deles presidente da AHCIET - *Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigaciones y Empresas de Telecomunicaciones en Hispanoamérica*) tratam do eixo principal do processo de implantação da *Telefónica* no mercado: os processos de privatização e a “desregulação” (sic.) do mercado. Ambos os trabalhos publicados in: Javier Cremades (Coord.) *Derecho de las Telecomunicaciones*. La Ley – Actualidad/Ministerio de Fomento; Madrid; 1997.

²¹ *Vid.* nota 17, supra.

se achega, acreditando que os problemas de língua num país normalizado não devam ser considerados. É um ledó engano.

Lingüísticamente, a Espanha olha com interesse a manutenção da própria **unidade** da língua castelhana, seja na Península, seja na Hispano-américa, seja no Sul dos Estados Unidos, por exemplo. De fato, o próprio ideal da Real Academia Espanhola foi reformado atualmente, de maneira a comportar este item como elemento superior, acima até do histórico dever de “limpar”, “polir” e “fixar” o léxico. Mas, por outro lado, como Estado, a Espanha observa com desigual comportamento a unidade do idioma dos seus vizinhos, os portugueses, que culturalmente são devedores aos galegos por sua língua “portuguesa”, na verdade galego-portuguesa, que surgiu em todo o noroeste da Península Ibérica, havendo posteriormente se estendido como língua principal dos brasileiros. Tal comportamento desigual pode-se depreender, por exemplo, do seguinte trecho:

“No se puede ignorar que la unidad de nuestra lengua hermana, la portuguesa, está en trame de quebrarse entre Portugal y el Brasil, al no ponerse de acuerdo en la ortografía y en otras cuestiones esenciales separándose cada vez más idiomáticamente.”

E, com respeito ao imperialismo lingüístico, jacta-se em seguida o mesmíssimo texto²², propugnando a expansão do idioma castelhano:

“Los norteamericanos la aprenden [la lengua de Cervantes] porque la tienen al lado y porque la hablan treinta millones de sus conciudadanos, los brasileños porque están rodeados por ella, los japoneses, los coreanos y los chinos porque América irremediavelmente los atrae.”

Como salta aos olhos, esta atitude não é meramente descritiva, é atitude engajada, e, quando se trata de lidar com a face galega da língua, não parece humanisticamente aceitável o divisionismo. Mesmo não será condi-

²² Gregorio Salvador. “La lengua española, clave del mundo hispánico”. *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*; n.º 101; Enero-Febrero 1997; p. 127.

zente com a realidade de uma globalização que deveria procurar ser mais realista na defesa igualitária dos valores, como será valor maior o idioma, próprio daqueles que buscam a convergência.

Esta a segunda sugestão: procurar no idioma comum a ponte para maior aproximação entre os povos. Neste sentido, os galegos e a Galiza podem ser encarados como interlocutores privilegiados dos brasileiros, especialmente dos rondonianos, que receberiam profissionais no intercâmbio gerado pela nossa primeira sugestão, e teríamos-os assim como necessários e verdadeiros “pais” da língua de cultura mais estendida do Brasil.²³

Sabemos muito bem que a Galiza vive momentos de afirmação identitária, e sabemos igualmente que longe de termos como imagem da Espanha a caricatura moderna de uma Sérvia centralista, existirá como parceiro um Estado democrático²⁴. Além do mais, sabe-se que o chamado “feito diferencial” da Galiza não é falar galego, mas falar **também** galego; isto é: existe um “bilingüismo possível” (na medida em que este bilingüismo subsista com um equilíbrio tendente a superar o atual nível de uso da língua autóctone) que parece ser fundamental. E será fundamental para esta permanência do idioma galego a aproximação com o Brasil. E temos consciência de que carecemos de um planejamento que vise um desenvolvimento que considere a **continuidade** de um projeto maior de integração como marco principal. E um projeto maior deve ser encarado positivamente, seja no campo de envio e recebimento de pessoal, ou na troca de informações, como na recuperação de uma realidade lingüística (mais atinente com a própria filosofia da Real Academia Espanhola), que não seja apenas uma nova aurora de um neo-neo-colonialismo, desdobrado insanamente, num processo de choque e rompimento que ambos os lados já estão cansados de reinventar, seja como agressores, seja como agredidos.

²³ Não desprezando, de maneira alguma, as demais línguas indígenas presentes na geografia brasílica.

²⁴ *Vid.*, v.g., a nossa Nota 2.

Uma afirmação parece ser de inegável valor universal, perfeita atualidade e de circulação internacional. Asseverou o Presidente Fernando Henrique Cardoso: “Não nos interessa uma integração que leve à desintegração social e ao aumento da desigualdade.”²⁵ Esta verdade meridiana está posta para reforçar a disposição do Brasil de repudiar todos aqueles que virem no processo de globalização, de desprivatização e de abertura da economia brasileira um mero processo de mão única, até porque a desintegração social, mesmo em caso de imperar um neocolonialismo financeiro, não interessaria efetivamente a ninguém.

A Espanha é, em termos cada vez mais crescentes, um dos parceiros preferenciais do Brasil, um investidor com maior participação, recuperando um longo período de distanciamento, e tem agora, passados cem anos do chamado “desastre” de 1898, a possibilidade de ser melhor visto. A *Telefónica de España* já conseguiu o mais difícil: estar próxima do coração do Brasil, rompendo aquela tão propalada hegemonia dos Estados Unidos. Os povos já estão muito próximos. Esperamos que os governos não os façam perder o trem dessa História comum tão desencontrada.

BIBLIOGRAFIA:

ARANGÜREN, J. L. (1975). *La cultura española y la cultura establecida*. Taurus; Madrid.

CHOMSKY, N. (1994). *Política y Cultura a finales del siglo XX – Un panorama de las actuales tendencias*. Ariel; Barcelona; 1996.

FERGUSON, M. e Golding, P. (Eds.) (1997). *Economía Política y Estudios Culturales*. Bosch; Barcelona; 1998.

²⁵ Fernando Henrique Cardoso & Mário Soares. In: O Mundo em Português: Conversa entre Mário Soares e Fernando Henrique Cardoso. Paz e Terra; São Paulo; 1998.

HENRIQUE CARDOSO, F. e SOARES, M.. *O Mundo em Português*; Paz e Terra; São Paulo; 1998.

REALE, M. (1996). *Paradigmas da Cultura Contemporânea*. Saraiva; São Paulo.

REIS, E., TAVARES DE ALMEIDA, M. H. e FRY, P. (1996). *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*. Hucitec/ANPOCS; São Paulo.



COMUNIDADES AUTÓNOMAS E INTEGRACIÓN EUROPEA

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

Juan Rodríguez Yuste
Secretario General de Relaciones con la U.E.
y Acción Exterior de la Xunta de Galicia

Nadie puede dudar que el Estado sigue siendo el gran protagonista aunque no el único, del proceso de integración europea. Por tanto, cualquier apelación al regionalismo debe entenderse en la justa acepción del término; es decir, la búsqueda de un espacio para la región en las relaciones europeas en función del nivel competencial y del reparto de poder en el interior de cada Estado miembro.

Esta idea de partida -que el regionalismo no cuestiona- sirve también para afirmar con rotundidad la necesidad de tener muy en cuenta la posición de las regiones ante las decisiones comunitarias en la medida en que les afectan sustancialmente en el ejercicio de sus competencias exclusivas. El eje del debate no debe situarse, por tanto, en justificar la participación de las regiones -de las Comunidades Autónomas en nuestro caso-, en el proceso de integración europea, sino en buscar fórmulas eficaces para articular esa participación en el respeto al equilibrio entre la consideración del Estado como sujeto básico o primario de las relaciones internacionales europeas y el reparto de poder querido por nuestra Constitución.

Desde una perspectiva interna, se han dado ya los primeros pasos: ahí está, por ejemplo, el Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de la vía de las Conferencias Sectoriales, la creación de la figura del Consejero de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España en Bruselas o los trabajos tendientes a garantizar la presencia de representantes autonómicos en los Comités de la Comisión Europea.

Lo esencial es tener claro el modelo al que se quiere llegar, para evitar innecesarias improvisaciones. Se trata, en definitiva, de que las Comunidades Autónomas puedan participar en la formación de la voluntad del Estado para obligarse en Bruselas, de que se asegure que la ejecución de las políticas comunitarias es coherente con las atribuciones de las Comunidades Autónomas y, de que, en fin, se establezca un marco que permita una eficiente implicación de aquellas en un proceso que les afecta muy directamente.

Desde la perspectiva “externa” o comunitaria, los avances son también significativos. Así, en los Tratados de Roma no se mencionaba el hecho regional, el Tratado de la Unión Europea ya lo reconoce explícitamente al crear un órgano -el Comité de las Regiones- que sirve de cauce de expresión de las entidades territoriales menores (Regiones y Municipios), respecto de los proyectos normativos en fase de preparación.

De una dialéctica marcadamente economicista, hemos pasado a otra que pone el acento fundamentalmente en lo político e institucional, llegando el Tratado incluso a permitir que un representante regional ocupe el sillón correspondiente a su Estado de procedencia en las reuniones del Consejo.

Así las cosas, las Comunidades Autónomas se sitúan hoy ante un doble reto: de una parte, deben perseverar en definir y cerrar el modelo de participación en los asuntos europeos “in foro doméstico” y de otra parte, deben aprovechar las modificaciones de los Tratados para expresar su opinión en la idea de que los textos “comunes” recojan cada vez más las diferentes realidades constitucionales de los Estados miembros.

El respeto al principio de autonomía institucional debe entenderse así, como el respeto a la voluntad de autoorganizarse de cada Estado y esto significa tanto que la Comunidad no puede imponer modelos uniformizadores, como la necesidad de recoger en los Tratados y en los métodos de trabajo, los diferentes esquemas de reparto de poder que conviven en Europa.

Fieles al espíritu de cooperación con la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas han ido modelando sus posturas renunciando en muchos casos a reivindicaciones sin duda fundamentadas, como la creación de una cámara regional distinta de la mixta regional- municipal ahora existente en el Comité de las Regiones siguiendo el modelo vigente en el Consejo de Europa o apoyando explícitamente la posición defendida por el Gobierno en otros asuntos de interés autonómico.

Lo importante en este momento es que las Comunidades Autónomas dejen claro su voluntad de participar en un proceso de reforma que les afecta en la idea de cohesionar los intereses nacionales y regionales en juego.

Si analizamos la pasada participación de los *länder* alemanes en la negociación del Tratado de Maastricht, observamos cómo gracias a su grado de implicación en el seno de la delegación federal, algunas políticas como Educación, Salud Pública o Cultura entran en la órbita comunitaria como “políticas complementarias”, dejando en manos de Bruselas sólo la definición de las orientaciones generales y respetando, de este modo, la competencia de los Estados miembros en la mayor parte de las facultades. Gracias a esta actuación y al empeño que puso Alemania en la negociación, sus *länder* siguen conservando la competencia exclusiva sobre estas materias respetándose, de este modo, el equilibrio querido en la Ley Fundamental de Bonn.

Además de esta que podemos llamar “participación directa”, tanto en su vertiente interna como externa, y cuya necesidad de regular a través de cauces reglados parece lógica y suficientemente fundamentada, las Comunidades Autónomas no deben descuidar su participación en la formulación de la política europea del Gobierno que expresa la posición del

Estado. Este bloque de actuaciones no se refieren ya a la definición y ejecución de las políticas comunitarias en lo que afecta a las competencias autonómicas -objeto de la participación directa-, sino que se sitúan en la esfera del interés.

El pasado debate sobre la reforma de los Fondos Estructurales y de Cohesión o las previsiones sobre la ampliación, en el que Galicia tuvo una implicación evidente a través del Comité de Regiones, son sólo dos ejemplos que justifican la necesidad de perfeccionar los instrumentos de información y coordinación entre la posición elaborada y defendida por el Estado y la opinión de las Comunidades Autónomas.

Con frecuencia se afirma que una de las asignaturas pendientes del proceso de integración europea es la necesidad de una mayor implicación del ciudadano y de una movilización de la opinión pública en apoyo de esta tarea histórica. Sin duda en la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria, en la que los ciudadanos europeos contamos nuestros gastos y ahorros en EUROS, asistiremos a un rebrote del debate general sobre Europa y sobre el fenómeno de la integración en marcha. Ese será el gran contenido de la próxima Conferencia Intergubernamental que revisará el Tratado de Amsterdam, vigente a partir del próximo 1 de mayo.

La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos es un instrumento útil para garantizar una mayor aproximación de los ciudadanos a la construcción europea. A través de la actividad del Comité de las Regiones o mediante el esfuerzo para que el principio de subsidiariedad sea interpretado teniendo en cuenta el escalón regional y local, la participación de las Comunidades Autónomas puede expresar la Europa de lo próximo, la Europa de lo cercano.

Conjugando la eficacia en la defensa de las competencias e intereses autonómicos desde el prisma de las Comunidades Autónomas, con la necesidad de una mayor proximidad de los ciudadanos desde el punto de vista de la consolidación del fenómeno comunitario, obtendremos una sólida

alianza entre el interés de la regionalización y el interés de la integración, entre la lógica de la gestión de lo inmediato al ciudadano y la actuación a escala europea. El respeto a esta confluencia de fuerzas aparentemente opuestas, es condición previa para avanzar por el camino de una Europa más eficaz y solidaria.





ORADORES



CINADORES



Fundación Pedro
Barrié de la Moza



FUNDACION CAIXA GALICIA



COBEO'99
GALLERÍA DE CULTURA



XUNTA DE GALICIA
Secretaría Xeral de I + D
Secretaría Xeral de Relacións coas C. Galileas
Secretaría Xeral de Relacións coas U.E. e A.E.



UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA)
Vicerrectorado de Investigación
Vicerrectorado de Extensión Cultural
Vicerrectorado de Estudantes



CURSOS E CONGRESOS
DA
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA