

CADERNOS IPPUR

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

Editor

Pedro Abramo

Conselho Editorial

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

Conselho Científico

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

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

IPPUR / UFRJ

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

CADERNOS IPPUR

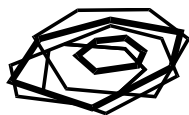
**Ano XVII, N° 2
Ago-Dez 2003**

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

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

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

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



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

Apoio



CADERNOS IPPUR

Ano XVII, Nº 2
Ago-Dez 2003

SUMÁRIO

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Ana Clara Torres Ribeiro
Ana Lúcia Ferreira Gonçalves
Andréa Paulo da Cunha Pulici
Arantxa Rodriguez
Javier Gurrpide
Iñaki Beristain
Maria Luíza Cavalcanti Jardim
Óscar A. Alfonso R.

SECRETÁRIO

João Carlos de Paula Freire

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

"Un suburbio de protección oficial de Nottingham, típico de la época de posguerra". ESPUCHE, Albert Garcia. (Org.). *Ciudades: del globo al satélite*. Barcelona: Centre de la Cultura Contemporània de Barcelona, 1994. p. 188.

Inovação teórica, 5

Michael Storper, 7
Sociedad, comunidad y desarrollo económico

Artigos, 45

Michael Keating, 47
Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo

Andrés Rodríguez-Pose

Adala Bwire, 69
La (in)eficiencia económica de los procesos de descentralización (devolution)

Luis Mauricio Cuervo González, 105
Ciudad y globalización en América Latina: el punto de vista de los investigadores

Pesquisa, 121

Tamara Tania Cohen Egler, 123
A imagem do espaço numérico

Resenha, 139

Mauricio Archila Neira, 141
Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990
(por Óscar A. Alfonso R.)

Inovação teórica

Sociedad, Comunidad y Desarrollo Económico *

Michael Storper

¿Sociedad o comunidad?

Algunos analistas describen Silicon Valley en California, centro mundial de las industrias de microelectrónica e Internet, como una comunidad densamente entrelazada, cuya evolución económica depen-

de de redes informales de emprendedores y tecnófilos (Saxenian, 1994). Pero otros lo describen como un conjunto de mercados superpuestos, con centros de investigación universitaria, financiación pública,

* Versiones anteriores de este artículo fueron presentadas en el Tercer Seminario Internacional de la Universidad de São Paulo, Facultades de Economía y Sociología, octubre de 2002; en el Seminario SPURS de Geografía de la Innovación en el MIT; en la Escuela NOLD de Doctorado en Tromsø, Noruega, abril de 2003, y en las Conferencias Hettner en Heidelberg, junio de 2003, y en la Conferencia de Verano DRUID, Elsinore, junio de 2004. El estudio de campo que estimuló este artículo fue llevado a cabo conjuntamente con Lena Lavinás (Universidad Federal de Río de Janeiro), dentro de un proyecto financiado principalmente por el Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), gracias también a la Sociedad Brasileña de Econometría por la administración de los fondos. La ayuda financiera adicional procedió de la William and Flora Hewlett Foundation y del UCLA Center for Latin American Studies. El apoyo logístico fue provisto por UCLA, el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Río de Janeiro, y el Center for Research on Territories, Technologies and Society (LATTS) de la Ecole National des Ponts et Chaussées, Francia. Los ayudantes de investigación fueron Eduardo García, IPEA, y Yun-Chun Chen en UCLA. También me gustaría agradecer a mi colega de la LSE Andrés Rodríguez-Pose sus detallados y esclarecedores comentarios, especialmente por la Figura 2, y a mi colega de la Sciences PO Patrick LeGalés por sus numerosos comentarios críticos. Se asumen las acostumbradas renunciaciones.

Traducción de Arantxa Rodríguez y Óscar A. Alfonso R.

capital riesgo, asesorías jurídicas, *stock options*, alta movilidad laboral, competencia brutal y "responsabilidad" (reputación), no confianza, que sustentan sus redes empresariales (Cohen y Fields, 1998). Para estos últimos, Silicon Valley lleva la cultura comercial americana al extremo mientras que para los primeros es una versión de alta tecnología del empresariado de red e intenso capital social, comúnmente asociado con los cluster Europeos de pequeñas y medianas empresas (Piore y Sabel, 1984).

Las historias de fracasos en la literatura sobre desarrollo económico comparten esta ambivalencia. Con frecuencia, se escuchan críticas (en la prensa occidental, por lo menos) al "capitalismo de amiguetes" en Asia. Las redes de producción basadas en la familia –ciertamente una forma de amiguismo– funcionan bien en Taiwán y son a menudo citadas como un elemento de las estructuras comunitarias "buenas" que se hallan en la Tercera Italia, pero son repudiadas cuando se convierten en estructuras de clan, como en el Mezzogiorno (Gambetta, 1988; Leonardi, 1995). En las industrias del textil, de juguetes o de joyas en Los Ángeles, las redes étnicas o familiares de pequeñas empresas no parece que conduzcan a un desarrollo sostenido a largo plazo, al contrario, las bloquean en un círculo vicioso de productos baratos, salarios muy bajos e inestabilidad (Scott, 1993). Por otra parte, algunos historiadores económicos han considerado que Francia debe el éxito de

su modernización económica a un Estado fuerte que fue capaz de "domesticar" a un capitalismo intensamente localista y orientado a la familia (Grémion, 1976; Kuisel, 1981). Sin embargo, otros denuncian que ese mismo Estado ha dejado un vacío institucional, con capacidades de asociacionismo espontáneo muy débiles, que dificulta el desarrollo de una economía emprendedora y dinámica en Francia (Reynolds et. al., 2001; Levy, 1999; Rosenvallon, 2004).

En el fondo de estos debates subyace la pregunta clásica de la Sociología sobre si lo más importante para el desarrollo económico es la sociedad o la comunidad –las reglas y procesos amplios que aglutinan a grupos e individuos en un orden social superior, en contraposición a los vínculos entre individuos en grupos más pequeños. Esta cuestión se plantea en los debates actuales de todas las ciencias sociales sobre si las bases de la acción eficiente o racional deben buscarse en reglas superiores (y qué tipo de reglas) o en relaciones sociales densas entre las personas. En lugar de este encendido debate entre partidarios de la sociedad o de la comunidad como elemento clave para el desarrollo, nosotros defendemos que tanto los vínculos entre agentes económicos individuales en grupos, como los puentes entre estos grupos tienen efectos importantes en el desarrollo económico a largo plazo, y son sus interacciones lo que tiene mayor relevancia.

¿Qué queremos decir por sociedad y comunidad?

Los sociólogos inventaron la distinción analítica entre comunidad y sociedad como una manera de diferenciar entre diferentes formas de integración social. Un siglo más tarde, la mayoría de las teorías sobre los “fundamentos sociales del desarrollo” todavía descansan en los conceptos fundamentales de la sociología – *gemeinschaft* (comunidad) y *gesellschaft* (sociedad)– que derivan de las formulaciones clásicas de Weber y Tönnies, o de la noción equivalente de Durkheim que diferencia entre dos tipos de vínculos entre las personas, *solidarité mécanique* y *solidarité organique* (Durkheim, 1893). Desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, los sociólogos utilizaban el término comunidad para referirse a las formas de vida colectiva en las que las personas se encuentran ligadas por la tradición, contactos interpersonales, relaciones informales y afinidades particulares. Distanciándonos en cierto modo de la noción original de sociedad de Durkheim, como procesos diversos de integración social, y tomando como punto de partida Max Weber, la comunidad fue siendo percibida progresivamente como un obstáculo para la expansión de vínculos sociales formales, desapegados, regidos por normas y transparentes, considerados condiciones previas para la construcción de una economía de mercado solvente y una sociedad industrial (Weber, 1921). Consecuentemente, la ciencia social analítica del siglo XX comenzó a utilizar “sociedad” para referirse a las interacciones coordi-

nadas a través de intercambios anónimos, formales y transparentes.

Desde Durkheim, existen también recelos en sentido opuesto, esto es que demasiada sociedad y demasiada poca comunidad pudiera ser problemático para los individuos e incluso para el propio desarrollo social. El conservadurismo y romanticismo europeo se mostraron escépticos con la sociedad moderna, a la que consideraban excesivamente individualista y, por tanto, insostenible¹. Desde la década de los 40 del siglo XX hasta la década de los 60 se hicieron constantes llamadas de atención a la ciencia social sobre la importancia de la comunidad, y no solo sobre su naturaleza disfuncional, bloqueadora del progreso (K. Polanyi, 1957; M. Polanyi, 1966). Entre las voces más destacadas, Daniel Bell (1976), previno contra la alienación y el excesivo anonimato. En la actualidad, existe un debate acerca de si los principios burocráticos, racionales y a gran escala –junto con la individualización, la provisionalidad y la movilidad que parecen introducir– no habrán ido demasiado lejos, debilitando formas de comunidad necesarias para el orden social (Putnam, 2000; Sandel, 1996; Etzioni, 1996; Levy, 1999; Bellah et. al., 1995). Entre los numerosos conceptos utilizados en el debate contemporáneo se encuentran el de “capital social” (Putnam, 2000; Coleman, 1990); “sociedad civil” (Douglass y Friedmann, 1997);

¹ Le Play y otros de ciertas escuelas históricas europeas.

“hipermodernidad” (Giddens, 1990), y una amplia variedad de consideraciones en torno al resurgimiento de las políticas de identidad, religiosidad y espiritualidad en los países avanzados (Fogel, 2000).

Sociedad y comunidad también se han empleado en la Economía. Fukuyama (1995) defiende que las sociedades altamente comunitarias y con niveles de confianza bajos son menos propensas a generar grandes empresas de éxito que aquellas en las que el nivel de confianza es mayor. Igualmente considera que las sociedades con escasa confianza suelen tener tasas de crecimiento a largo plazo menores que las sociedades con niveles de confianza mayores. Este autor sostiene que las capacidades para la asociación directa, espontánea o informal de las personas facilitan el desarrollo de formas de vida económica de gran escala, transparentes y burocráticas, como la gran corporación. Estas dos formas de asociación, más que ser mutuamente incompatibles, son prerrequisito una de la otra.

Giddens (1990) y otros sociólogos exploran los efectos positivos potenciales de la comunidad en la economía moderna. Este autor concuerda con los economistas liberales en que la burocracia, tanto estatal como corporativa, tiende a desincentivar la autonomía y la responsabilidad individual. Pero, a diferencia de los defensores del libre mercado, Giddens considera fundamentales los niveles intermedios de asociación para

evitar los riesgos tanto de una sociedad y una economía rígida y administrada, como de una “jungla” caótica. Las comunidades mejoran el funcionamiento de los mercados de trabajo, estimulan la capacidad emprendedora y organizan la provisión de bienes públicos que alivian los presupuestos tanto públicos como privados para promover bienestar e integración social. Esta valoración está en consonancia con los estudios que muestran que el éxito en distritos o clusters industriales basados en pequeñas empresas, desde los más famosos casos de Italia hasta ejemplos de Taiwán, Dinamarca, Méjico o Alemania, se apoyan en la existencia de comunidades que regulan complejas relaciones entre empresas y entre empresas y trabajadores a través de normas compartidas, efectos de reputación y expectativas multilaterales². En particular, Putnam, (2000) sugiere que el “capital social” –que él define específicamente en relación con los niveles de participación voluntaria y compromiso cívico– es positivo para el desarrollo económico y la integración social. El capital social crea externalidades positivas para los miembros de las sociedades que tienen altos niveles de éste, de manera que incluso aquellos que no lo crean activamente se benefician de su existencia. Estas externalidades incluyen aspectos como la reducción de los riesgos morales (por ejemplo, menos engaños en la economía, menos delincuencia en los barrios) e incentiva los esfuerzos no retribuidos (que, a su vez, generan beneficios a terceros).

² Existe una vasta literatura al respecto. Para una revisión más amplia ver, *inter alia*, Storper, 1997; Storper y Salais, 1993, así como los artículos de Becattini y Sforzi, 2002.

Todos estos argumentos presentan limitaciones pero pueden también contribuir a construir un análisis más eficaz de los fundamentos institucionales del desarrollo económico. Putnam afirma que existen dos componentes del capital social: "*bonding*" (vincular) entre tipos similares de personas (clase, etnia, procedencia, intereses) y "*bridging*" (conectar) entre diferentes grupos o, lo que él denomina, "personas diferentes de uno mismo". *Bonding*, en otras palabras, es una versión operativa de comunidad, y *bridging* de sociedad. El aumento del voluntariado y del compromiso civil es más fuerte allí donde se da una abundancia de *bonding* o pertenencia a grupos; pero esta pertenencia a grupos es más fuerte en sociedades más homogéneas, según Putnam. Así, aunque este autor afirma que existen dos componentes en el capital social, *bonding* está relacionado negativamente con *bridging*, y lo que él llama "lugares de alto capital social" son, en realidad, lugares con abundancia de uno de los componentes, *bonding*.

Por otra parte, el concepto de Putnam de *bonding* es demasiado reducido. En su estudio de la Tercera Italia, Putnam, Leonardi y Nanetti (1993) defienden que el capital social, materializado en la vida compartida de redes familiares y locales y en asociaciones cívicas, surge de largos procesos históricos. Los actores se tienen confianza mutua debido a su procedencia cultural común, valores compartidos y fuertes efectos de reputación que son consecuencia de redes interpersonales densas. Esta noción puede encontrarse también en muchos otros trabajos empí-

ricos sobre desarrollo económico regional (Becattini y Sforzi, 2002).

Sin embargo, estas definiciones parecen demasiado restrictivas, puesto que los grupos pueden existir en muchas otras formas. Por ejemplo, las asociaciones profesionales están basadas en normas compartidas sobre desempeño profesional, no en una historia compartida o en la confianza interpersonal. En la misma línea, Aydogan (2002) ha mostrado que incluso en la presencia de culturas corporativas superficiales en Silicon Valley, la cultura profesional permite el desarrollo de un capital social específico a la industria y a la región debido al alto nivel de rotación laboral. Existe una abundancia de *bonding* en Silicon Valley, pero sus redes de empresas de capital riesgo, tecnólogos y de otro tipo, tienen poco que ver con las comunidades basadas en la confianza y la tradición de la Tercera Italia. Los vínculos entre miembros de una comunidad pueden activarse por medio de muchos tipos diferentes de mecanismos de señalización y selección. De ello se deduce que las comunidades no deben ser equiparadas a la noción clásica de solidaridad mecánica o *gemeinschaft*. Además, los grupos o comunidades no se expresan necesariamente como organizaciones o asociaciones intencionales o como formas de compromiso cívico del tipo descrito por Tocqueville.

Coleman (1990) intentó abordar esta cuestión distinguiendo entre capital social "primordial" y capital social organizado. Sin embargo, se equivocó al considerar que el primero debía de ser

necesariamente más potente que el segundo³; desde nuestro punto de vista, no existe ninguna razón convincente para creer que una identidad profesional adquirida, por ejemplo⁴, no pueda ser tan fuerte como, digamos, una identidad regional o étnica. Más aún, una fuerte identidad profesional no necesariamente adopta la forma de asociacionismo cívico organizado o pertenencia de grupo; puede ser el resultado de fuertes procesos organizados como la enseñanza y, después, expresarse en una amplia variedad de formas diferentes a las organizaciones formales. “Comunidad” será así utilizada en adelante para referirnos a una amplia variedad de formas de agrupamiento con otros con los que compartimos alguna parte de nuestra identidad, expectativas e intereses.

El valor de estas dos modificaciones básicas de Putnam y Coleman –que *bonding* y *bridging* son fuerzas separadas, y que la primera tiene orígenes diversos y complejos y adopta formas muy diversas– emerge más claramente cuando consideramos la relación entre grupos y desarrollo económico. Mucha de la atención a los grupos ha tomado la forma de estudios de asociacionismo civil, y se han ocupado de cuestiones de integración social más que de economía. Sin embargo, existe un interés de mucho tiempo sobre del papel de la asociación

voluntaria en el desarrollo económico y social, del que Fukuyama y Putnam son los valedores principales y más recientes. Por ejemplo, Tocqueville (1830) pensaba que la capacidad de los americanos para la asociación era una de las razones que explicaban no sólo su democracia sino también la fortaleza del espíritu empresarial americano⁵. No obstante, la literatura no es concluyente acerca de la relación entre la vida asociativa y el desarrollo económico. Por un lado, existen muchos casos de sociedades con débil asociacionismo que han tenido éxito en su desarrollo, incluyendo Francia, Singapur, el Reino Unido, Canadá y Australia. Al mismo tiempo, ciertas formas de asociación pueden frenar el desarrollo económico: los clanes y mafias aumentan el conjunto de costes de transacción al crear estructuras *insider-outsider* y obstaculizar el desarrollo de la confianza y seguridad generalizada. Estas observaciones sugieren dos cosas: que bajo ciertas circunstancias, los grupos débiles pueden compensarse con otras formas de instituciones fuertes para organizar el proceso económico; y que, bajo ciertas circunstancias, los grupos fuertes pueden ser negativos para el desarrollo si no se encuentran enraizados en estructuras institucionales apropiadas más amplias. En otras palabras, la vida social no hace referencia sólo a los grupos a los que pertenecemos, sino a cómo los grupos se

³ Arnaldo Bagnasco llamó mi atención sobre este punto en una conversación (ver también Bagnasco, 2003)

⁴ La base analítica para este argumento puede encontrarse en la sección “Los mercados solventes necesitan comunidades” de este artículo.

⁵ El indicador empírico de estos estudios ha sido siempre la intensidad de la vida asociativa, aunque hay una considerable controversia sobre cuáles son las medidas empíricas que deben ser utilizadas y cómo interpretarlas (Norris, 2001).

relacionan entre ellos. Expresándolo en los términos del debate que nos ocupa, lo relevante es tanto la densidad de lazos entre grupos como la estructura de estos puentes (Granovetter, 2001; Lin, 2001).

A este respecto, se puede efectivamente preguntar si ciertos tipos de vínculos son los más apropiados para ciertos tipos de puentes y viceversa. Si éste fuera el caso, existiría un tipo de ley funcionalista de la estructura institucional y de las formas de acción que configura⁶. Aunque no existe una prueba definitiva en contra de esta noción, la mayoría de los soció-

logos abandonaron hace tiempo la idea de un orden social único y unificado, y pocos estudios empíricos de instituciones suscribirían esta noción hoy en día (sobre esta cuestión, ver: Boltanski y Thevenot, 1987; Giddens, 1984; Fligstein, 2001; DiMaggio, 1994). En lugar de la idea de que "ciertos tipos de comunidades son compatibles con ciertos tipos de sociedad", la relación entre sociedad y comunidad se entiende mejor como una tensión dinámica e incierta entre vínculos y puentes. Ahora exploraremos la naturaleza económica y las consecuencias de esta relación.

Los grupos y la eficiencia económica

Cualquier definición seria de un grupo debe establecer su causa, *bonding*, como algo más que la convergencia accidental y estrictamente temporal de preferencias individuales. En esta formulación, la categoría analítica de "grupo" o "comunidad" es superflua ya que no existe agregación de preferencias que exhiban ningún grado de heterogeneidad significativa. Las comunidades o grupos deben unir indivi-

duos con al menos alguna diferencia en sus preferencias, que tengan la capacidad de reflexión individual sobre sus preferencias y que aún así se mantengan unidos para la acción colectiva incluso a pesar de estas diferencias, y no sólo temporalmente⁷. Esta noción es ampliamente rechazada por la ciencia social analítica contemporánea –economía, filosofía y ciencia política– que muestra un escepti-

⁶ Como se ha dicho antes, Putnam no es claro sobre este punto, debido a que supone que tanto los vínculos como los puentes son componentes del capital social, pero en ese caso los lugares que para él tienen un elevado capital social son precisamente aquellos con altas vinculaciones, ya que son más homogéneos que aquellos con bajo capital social. En definitiva, no trata del establecimiento de puentes en términos generales.

⁷ También existen temas complejos asociados al establecimiento de la existencia de estos grupos empíricamente. Efectos positivos o negativos putativos de los grupos no son establecidos solamente mostrando que los individuos con ciertas características tienen estos efectos, ya que éstos pueden ser generados por atributos individuales similares. Los grupos existen cuando los efectos son no-lineales y atribuibles a la pertenencia al grupo, o cuando los individuos hacen cosas diferentes en grupo de las que harían de otra manera.

cismo extremo en relación con cualquier presunto factor de cohesión social. Desde la perspectiva dominante, para los individuos es irracional formar grupos debido al problema de la imposibilidad (Arrow, 1951). Los grupos sólo pueden desviar a los individuos de la maximización de sus preferencias; por lo tanto, disminuyen el bienestar individual y, para rematar, tampoco contribuyen a alcanzar un nivel óptimo de satisfacción conjunta, es decir, no nos acercan a la “elección social” (Buchanan y Tullock, 1962). Si la posibilidad de lograr las preferencias está positivamente relacionada con el fomento del esfuerzo económico y la coordinación, entonces la existencia de grupos debe ser, en general, negativa para el proceso de desarrollo económico (Olson, 1965). No es posible defender, además, que los grupos existen por diversos tipos de razones negativas, entre las que se encuentran el miedo a las sanciones (que incluyen los efectos reputación) por diferenciarse de las normas del grupo, o debido a que los costes de obtener información o de ir por cuenta propia (es decir, costes de transacción) son tan altos que uno simplemente capitula y se deja arrastrar por el grupo. Los grupos del mundo real pueden de hecho existir por estos motivos, pero aun así es probable que sufran las fuertes desventajas anticipadas por la teoría. Estas desventajas ocupan un lugar central en la economía institucional contemporánea, que en general concluye que las únicas instituciones que debemos tener son aquellas –como los derechos de propiedad o el imperio de la ley– que refuerzan los papeles de la competencia y la salida y, por tanto, limitan el papel del *bonding* o de los grupos.

Los mercados solventes necesitan comunidades

La economía ha avanzado en el “sofisticado análisis de cómo los individuos persiguen incentivos en espacios sociales bien definidos” (Granovetter, 2001). El problema es, por supuesto, que los contextos institucionales de elección individual y social más complejos tienden a quedar marginados de este escenario. En esta línea, el caso estándar, que para la mayor parte de los grupos dificulta la eficiencia económica debido a su entrada en el camino de las elecciones racionales, no es el único que existe en economía. Una de las figuras fundadoras de la economía moderna –Alfred Marshall (1919)– dio a entender que la comunidad era en ocasiones indispensable para el rendimiento económico. Los trabajos de Marshall sobre los distritos textiles de Lancashire, que él tanto admiró, están repletos de ambivalencia. En algunos pasajes, los describe como sistemas completamente competitivos; en otros observa que “los secretos de la industria están en el aire”, por ejemplo, los recursos colectivos de la comunidad de productores. Sin embargo, economistas del siglo XX progresivamente aceptan la visión de que mercados perfectos requieren instituciones sociales para reemplazar comunidades.

Pero el alegato de una economía sin comunidades parece parcial e internamente contradictorio. Se puede cuestionar la veracidad de este escepticismo acerca de las comunidades en términos simplemente empíricos. Una extensa literatura de estudios de caso destaca las

diversas formas en que los grupos (y redes de actores) minimizan los obstáculos morales, reducen los costes de transacción y generan ciertos tipos de externalidades positivas y crecientes efectos de retorno, haciendo ver de esta manera que es casi lo opuesto de la versión estándar (por ejemplo, Grabher, 1993; Lorenz, 1984; Lin, 2000). Aún más, la tendencia continuista de definir grupos o comunidades utilizando la distinción sociológica del siglo XIX es una continua fuente de confusión. Los grupos o comunidades no se mantienen necesariamente unidos a través de la tradición, relaciones interpersonales o vínculos no racionales entre personas. El hecho es que la teoría estándar presiona para formalizar sólo una parte de los efectos de los grupos, y no ha construido todavía una teoría que pueda distinguir entre aquellas circunstancias bajo las cuales los grupos son propensos a dificultar la eficiencia y aquellas en las que la refuerzan.

La teoría también ofrece alternativas a la visión dominante en la que los grupos sólo crean costes excesivos de transacción, riesgos morales y oportunismo. La economía de los costes de transacción establece la necesaria aparición de ciertos tipos de coordinación aparte del mercado; por ejemplo, bajo ciertas circunstancias, la relación contractual es más eficiente que mercados puntuales en competencia perfecta (Williamson, 1985). Las relaciones en cuestión son esencialmente grupos de contratistas que participan de redes fuera del mercado. Sin embargo, en la economía permanece un elevado grado de ambivalencia sobre el fundamento de estas redes, para las

que buena parte de la “nueva economía institucional” insiste en encontrar el carácter perfectamente racional de la participación en redes y gobernanza (negociaciones Coasianas) e, incluso, en ocasiones llegando a negar que éstos pudieran –al menos en parte– depender de la identidad del grupo o que los participantes estuvieran socialmente “enraizados” en formas relevantes para el funcionamiento de estos grupos. Sin embargo, se ven con dificultades para rebatir los resultados de muchos estudios empíricos de estas redes, que indican que las relaciones no se imponen solamente por la amenaza de sanciones, sino por algún tipo de *bonding*, bien sea primordial o adquirido (Grabher, 1993, Lorenz, 1992, Dobbin, 2004).

Desde la Economía, la nueva economía de la información plantea una segunda y más fundamental objeción al enfoque exclusivamente social de la coordinación económica. Muestra que los fallos de mercado asociados a la información son constantes en el capitalismo moderno y son precisos otros tipos de organización diferentes de los mercados para cubrir esta brecha. Greenwald y Stiglitz (1984, 1986) apuntan que cuando la información no es completa, y casi nunca lo es, los mercados son incompletos. Los fallos de mercado resultantes no son los mismos que los clásicos fallos de mercado de la economía del bienestar ya que los nuevos son generales y difíciles de identificar y aislar. En cambio, Stiglitz (1994) sugiere que las comunidades son una de las maneras en que estos fallos de mercado pueden ser superados eficientemente, y a me-

nudo son superiores a las burocracias. No se da ninguna definición precisa de comunidad, pero se da a entender claramente que los grupos tienen un papel necesario para lograr la coordinación óptima de una economía moderna que funcione correctamente.

Esta crítica enfrenta tanto la teoría positiva de las instituciones y la economía de los costes de transacción en su propio terreno al sugerir que no es posible que los mercados por sí mismos consigan la reducción óptima de los costes de transacción, los riesgos morales y otros problemas de incentivos. En otras palabras, da sustento teórico a la noción que emerge de gran cantidad de trabajo empírico: que los grupos son en realidad bastante buenos, bajo ciertas circunstancias, para todas estas tareas.

Por otro lado, la actual teoría del crecimiento sostiene que la acumulación de capital humano es el elemento central del crecimiento y que existe una estrecha complementariedad entre el capital humano y la tecnología. Lucas (1988) argumenta que el capital humano se acumula cuando la tasa de beneficio para incrementos adicionales de capital humano es mayor que la tasa de descuento. Esta tasa de beneficio no es solamente resultado de la educación o el esfuerzo individual, ya que el extremo hasta el que el conocimiento adquirido puede realmente ser aplicado en la economía requiere de vínculos de "ajuste" con aquellos que tienen similares destrezas o capital, es decir, donde los efectos de escala son necesarios. En ocasiones se requiere de conexiones con aquellos

que tienen destrezas o tecnologías complementarias ya que el capital del individuo no puede utilizarse aisladamente. Los agentes dotados de conocimiento (cualificados) tienden así a funcionar por afinidades selectivas dentro de comunidades económicas. Si estas afinidades no existen en modo alguno (es decir, si las personas dotadas de conocimiento son o bien muy escasas, de tal modo que no pueden emparejarse con nadie, o tremendamente desconfiadas), el conocimiento puede ser desperdiciado y tener escasos efectos positivos en el desarrollo. Cuando la acción colectiva de este tipo es posible, los efectos derivados del conocimiento se activan y se producen retornos crecientes en inversiones en conocimiento (Easterly, 2001). Es por ello por lo que muchos estudios empíricos han mostrado que la solidaridad dentro del grupo facilita la adquisición de capital humano y la difusión de nuevas tecnologías, y que los conflictos y rivalidades entre grupos reducen o incluso impiden el crecimiento (Amsden, 2001; Easterly, 2001).

En resumen, existen razones substantivas para creer que *bonding* dentro de grupos puede tener efectos positivos importantes sobre las interacciones económicas. De todas formas, no hay una teoría, y tampoco suficiente trabajo empírico, que considere los efectos potencialmente positivos y negativos de forma integrada y explique además por qué un conjunto de efectos prevalecería en un momento dado. Los análisis permanecen polarizados, con una parte defendiendo los efectos positivos de los grupos y, la otra, su naturaleza problemática. En

la siguiente sección defendemos que las posibles contribuciones positivas del *bonding* son maximizadas y sus posibles efectos negativos minimizados, cuando

tienen lugar en un contexto de instituciones sociales que establecen puentes entre los grupos.

Formación de puentes y desarrollo

En claro contraste con mucha de la teoría a nivel micro de las instituciones (como la PTI), los estudios empíricos recientes sobre desarrollo económico sitúan las relaciones entre grupos y especialmente la formación de coaliciones políticas en el centro del debate. Las explicaciones principales sobre por qué las coaliciones son esenciales para el desarrollo plantean que éstas proveen de un contexto en el que las buenas ideas y políticas pueden ser aplicadas a la vez que permiten solventar problemas y resolver conflictos. Muchos esfuerzos recientes se han centrado en teorizar la aparición de buenas coaliciones “desarrollistas” que contrarrestan la tendencia de la política de grupos de interés a apropiarse de beneficios y rebajar la eficiencia. Los aspectos principales analizados son: la competencia política democrática, los controles y ajustes institucionales, y el aislamiento administrativo de la política que fomenta el desarrollo respecto al cuerpo político.

Como podremos ver ahora, existe, sin embargo, un límite implícito a la fortaleza de estas nociones: casi toda la investigación sobre coaliciones hace referencia a las relaciones entre grupos, con relativamente poca atención pres-

tada a las fuerzas sociales subyacentes, especialmente a la *bonding*, y, de ahí, a la posible interacción entre *bonding* y *bridging* en el fomento de la formación de coaliciones y en determinar las maneras en que las coaliciones realmente funcionan.

La democracia como una comunidad desarrollista

Los economistas del desarrollo han especulado durante mucho tiempo sobre la posible relación entre el potencial a largo plazo del desarrollo económico y la existencia de instituciones democráticas, donde la democracia es, en los términos del argumento que nos ocupa, una forma de *bridging*. Desde esta perspectiva, la democracia permite que el sistema de mercado funcione correctamente, puesto que las instituciones democráticas dan por hecho los derechos individuales que sustentan la movilidad de los factores y la iniciativa individual, mientras que los procesos políticos democráticos fomentan la competencia entre grupos, lo que limita el comportamiento oportunista a la vez que fomenta la negociación y la moderación (Lipset, 1963).

En el contexto actual de globalización, este argumento se ha centrado en la relación entre integración, democracia y desarrollo⁸. Una de estas teorías es una extensión de la clásica tesis *doux commerce* (Hirschman, 1997). La mayoría de casos de atraso son atribuidos a un exceso de comunidad –existencia de clanes, rigideces y aislamiento– y a una escasez de estructuras sociales capaces de crear mercados eficientes para compensar o frustrar estas fuerzas comunitarias. El comercio conlleva la interdependencia económica, que obliga a los lugares a desarrollar configuraciones institucionales que sostengan esta integración en forma de mercados y un compromiso con la transparencia y los derechos de propiedad. Esto, a su vez, precisa de ciertos tipos de instituciones democráticas ya que son las únicas que son realmente compatibles con altos niveles de movilidad de factores, competencia (en lugar de oportunismo) y espíritu empresarial. El comercio, por tanto, hace posible y elimina los excesos de la comunidad.

No obstante, todos estos argumentos no se corroboran adecuadamente a nivel empírico. En el análisis estadístico más exhaustivo de que disponemos hasta el momento sobre la relación entre democracia y desarrollo, Przeworski et al. (2000), muestran que no hay manera de saber si la democracia es el resultado del desarrollo o su precursor. Y existen también numerosos ejemplos de retrocesos democráticos espectaculares en periodos de intenso crecimiento del comercio así

como de procesos de expansión económica en contextos autoritarios. Rodrik (1999) revierte la causalidad de la tesis *doux commerce* afirmando que hay una fuerte relación entre la habilidad de una sociedad para gestionar conflictos redistributivos a la hora de enfrentar shocks económicos, y su capacidad para aplicar políticas capaces de mantener el crecimiento. Los shocks hacen emerger conflictos latentes y pueden llevar a que se adopten políticas que reflejen solamente los intereses de los agentes más poderosos (oportunistas) generando a su vez una extensión del conflicto. Además, continúa Rodrik, la resolución efectiva de estos conflictos potenciales está fuertemente ligada a la existencia de instituciones y procesos democráticos, ya que éstos proveen de un foro para la expresión y construcción de consensos, o, por lo menos, para la cooperación y la aceptación del sacrificio en aras del bien común. Incluso si este argumento es hasta cierto punto reduccionista en su definición de las cualidades de la “democracia”, funciona mejor empíricamente que la versión estándar de la tesis *doux commerce*. Como afirma Rodrik (1999: 101), “... las democracias producen un mejor equilibrio entre riesgo y recompensa: es decir, el nivel de inestabilidad económica agregada tiende a ser mucho menor en las democracias”. De ahí que las economías en países formalmente democráticos consigan sistemáticamente mejores resultados cuando tienen que enfrentar shocks externos y tienen mayores tasas de crecimiento a largo plazo.

⁸ Bien de regiones menos desarrolladas en sus respectivas economías o integración de economía nacionales con diferentes niveles de desarrollo –como en la UE o NAFTA– o la integración generalizada en la economía mundial.

Existe mayor soporte empírico, aunque indirecto, para este punto de vista. Por debajo de un cierto nivel de renta, algunas formas de dictadura pueden funcionar tan bien como la democracia ya que pueden centralizar el poder y así controlar la corrupción y la especulación. Las democracias, no obstante, nunca caen una vez que se ha conseguido un cierto nivel de desarrollo (el umbral hoy se sitúa en US\$6055 per cápita) (Przeworski et al., 2000). Esta parece ser la causa por la que las democracias más prósperas y las dictaduras crecen de forma diferente: la riqueza nacional en las primeras aumenta gracias al desarrollo intensivo en tecnología, mientras que en las segundas crece gracias al desarrollo intensivo en mano de obra. Finalmente, esto se traduce en salarios mayores en las democracias puesto que la población responde reduciendo la fertilidad, lo que también se debe a que el imperio de la ley típico de las democracias ricas le hace confiar más en un futuro predecible, menos dependiente del poder arbitrario (Alesina, Ozler, Roubini y Swagel, 1996). Esto también explica por qué no hay regímenes autoritarios en niveles de renta extremadamente altos. Esto es casi como decir que las democracias prósperas, internamente heterogéneas, son más flexibles y eficaces a la hora de resolver problemas de una manera compatible con la eficiencia económica a largo plazo.

Aún más, existe abundante evidencia de que la fragmentación religiosa, étnica o regional están estrechamente asociadas con cambios de régimen más frecuentes tanto para regímenes autoritarios como democráticos, y con una

propensión al autoritarismo. La negociación de puentes entre estos grupos suele darse cuando los principios democráticos son generalmente aceptados, y las democracias resultantes son más duraderas y estables que el autoritarismo o las alianzas corporativas entre diferentes grupos, con mejores resultados para el crecimiento a largo plazo (Easterly, 2001; Przeworski et al., 2000).

Con todo, estos argumentos no nos indican si la aceptación de las reglas sociales democráticas es una causa o una consecuencia de las prácticas democráticas. Una de las razones por las que los detallados resultados empíricos de Przeworski et al. (2000) pueden no ser concluyentes, es que ellos definen la democracia de forma bastante restringida, como procedimientos legislativos y electorales formales. Lindert (2003) muestra que la relación crecimiento-democracia es muy marcada cuando la democracia se define de un modo más amplio como la existencia sustantiva de "voz" en la economía, incluyendo no sólo grandes instituciones electorales, sino muchas pequeñas prácticas que organizan y permiten la participación y la competencia político-económica. Lindert llama la atención sobre el papel concreto de las instituciones educativas a la hora de determinar quién tiene voz, pero la idea general hace referencia a "la distribución más extensa de la voz" (2003:30) que ya dijimos que procede de la pertenencia al grupo. Una vez que esta voz se sitúa en un contexto de mutuo respeto entre los grupos *-bridging-* se dan entonces las condiciones definitorias básicas de las democracias.

En este sentido, parece probable que la existencia y supervivencia de las instituciones democráticas se deba tanto a *bonding* como a *bridging*. Apelar a la simple existencia de instituciones formalmente democráticas en las economías más avanzadas elude, en gran medida, la cuestión fundamental de cómo se constituyen los grupos de una sociedad y cómo se definen a sí mismos en relación a otros grupos. Incluso si los mercados cumplen un papel en este proceso, este no es con seguridad el de un "promotor" automático del buen comportamiento por medio de alguna "disciplina" abstracta. En efecto, buena parte de la causalidad implica recurrir a otras alternativas, con modelos de *bonding* y *bridging* que posibiliten la determinación de la capacidad de las instituciones específicas para resolver problemas económicos, los cuales sucesivamente favorecen la disposición de los grupos a jugar según las reglas del mercado.

Las coaliciones "desarrollistas" como puentes entre grupos

Politólogos y sociólogos interesados en los acuerdos institucionales de estados desa-

rollistas eficaces han aportado algunas ideas sobre el tema planteado más arriba. Sus argumentos se centran en la arquitectura de *bridging*—coaliciones desarrollistas y los acuerdos que las hacen posibles— y sus resultados en términos de políticas. Analistas de la economía política sugieren que ciertas estructuras de oportunidad política permiten la creación de coaliciones políticas eficaces para el desarrollo y limitan los, comportamientos oportunistas, no competitivos. Los sociólogos abordan esta cuestión destacando las relaciones entre las instituciones (especialmente los Estados) y sus sociedades a la hora de determinar si los Estados tienen o no el apoyo social para organizar buenas estrategias de desarrollo⁹.

Una importante cantidad de investigaciones detalladas y sobre el terreno revela que las espirales virtuosas a largo plazo de las economías del Este Asiático, irlandesa, israelí (hasta hace poco tiempo) e incluso de Mauritania —por nombrar solo algunas— han sido posibles gracias a estrategias desarrollistas inteligentes (Wade, 1990; Evans, 1995; Amsden, 1992, 2001; O'Malley, 1998). Estas estrategias han sido aplicadas por burócratas honestos y cualificados¹⁰ con

⁹ La teoría de la elección pública no comparte este interés por las coaliciones y Estados, estableciendo en su lugar que la agregación de intereses puede y debe ser generada espontánea y temporalmente. Desde este punto de vista, tanto quien se vincula como la forma en que se establecen puentes con otros grupos emerge desde la acción racional bajo la condición de transparencia de la información completa y bajos o nulos costes de transacción. Esta alianza "coasiana" asume precisamente las condiciones que, tal como hemos establecido en la sección "Los mercados solventes necesitan comunidades", son aspectos definitorios de la economía moderna y que crean las funciones necesarias y fomentadoras de la eficiencia de los grupos.

¹⁰ A este respecto la Nueva Economía Comparativa enfatiza el largo camino de "ley y orden" y en "el peso de la ley", definidos respectivamente como el grado al que el estado basado en reglas se establece y el grado en el que los actores son obligados a seguir las reglas que se establecen (Schleifer, 2002).

un vínculo estable de largo plazo con la política del sector público; dependen de la regulación de los mercados de capital y la canalización estratégica de la inversión extranjera; y se apoyan en el dinamismo emprendedor a largo plazo, respaldado institucionalmente, como principal fuente de eficiencia y competitividad.

Entonces la cuestión es: ¿por qué estos lugares han sido capaces de desarrollar los recursos institucionales necesarios para el éxito, aparte de grandes dosis de buena coordinación, buena suerte y cualificación de sus burócratas? Las prácticas económicas favorables al desarrollo han prevalecido en las políticas domésticas, y hay coaliciones políticas que las hacen prevalecer (Amsden, 2001; Evans, 1995). ¿De dónde surgen estas coaliciones? Una reacción es afirmar que los intereses de estas coaliciones se corresponden casualmente con la "buena economía", mientras que en los lugares con menos éxito dominan las coaliciones cuyos intereses se corresponden con la mala economía (Haggard, 1990). No obstante, ninguna de estas coaliciones puede estar basada simplemente en una fusión fortuita de los intereses de cada miembro. Esto es debido a que todo implica compensaciones distributivas y sacrificios a corto plazo de ciertos miembros.

Esto hace variar la pregunta de la búsqueda de la convergencia perfecta de

intereses, a preguntarnos cómo estas coaliciones pueden emerger sobre la base de sacrificios de intereses a corto y medio plazo, y del desarrollo de una visión común de intereses potenciales comunes a largo plazo. Haggard afirma que, en parte, el aislamiento de las elites políticas respecto a ciertos tipos de presiones basadas en intereses les permite formular políticas muy provechosas a largo plazo. Existe una mediación considerable de elecciones políticas por parte de instituciones e ideas, no sólo por parte de intereses (o al menos esas ideas transforman los horizontes temporales utilizados para definir los intereses).

Sin embargo, si éste fuere el caso, entonces el desarrollo ventajoso sólo requeriría las estructuras de oportunidad política correctas, es decir, instituciones formales apropiadas que respeten la independencia de los tecnócratas (ver, para tener un punto de vista contrario, Amsden, 2001; y Grossman y Helpman, 2001). Las dos principales dudas sobre este argumento son, por una parte, que países con estructuras de oportunidad política similares tratan de forma muy diferente a sus expertos; en algunos, parece que se manifiesta el aislamiento, mientras que en otros esto no ocurre. Por otra parte, el aislamiento no conduce a la toma de decisiones económicas universalmente inteligentes más de lo que lo hace la inmersión total en la fricción y agitación de la sociedad¹¹.

¹¹ En estas líneas, las coaliciones se presentaron como aquellas estructuras políticas de oportunidad deben tener en cualquier caso el significado de supervivencia. Se puede argumentar, simplemente, que también sobreviven en aquellos casos de éxito debido a su éxito para con el desarrollo, mientras que en otros casos, sobreviven otorgando rentas a los poderosos. Pero todos los procesos de desarrollo generan un constante potencial e conflictos, y requieren

Para estas cuestiones, no basta la explicación puramente institucional del aislamiento: un conjunto de fuerzas más profundo afecta al grado actual de funcionamiento del aislamiento de las decisiones y su inteligencia. En esta línea, Aghion et al. (2002) argumentan que el grado de polarización o fragmentación social subyacente¹² está relacionado positivamente con el aislamiento de la toma de decisiones de la política cotidiana¹³. De ahí que sociedades potencialmente conflictivas "opten" por el aislamiento mientras que otras, más unificadas, adopten sistemas más "democráticos". Sin embargo, este punto de vista tiene dificultades para explicar los altos niveles de aislamiento en Japón y Corea (sociedades relativamente homogéneas), el bajo nivel en EE.UU. (otro país homogéneo de acuerdo con su definición) y el hecho evidente de que el éxito en el desarrollo puede darse en estructuras políticas de bajo aislamiento como en EE.UU. o Canadá, así como en situaciones de alto aislamiento como Corea o

Japón. Así, parecería que ni la hipótesis de "perfecta convergencia de intereses" ni la de "aislamiento político" son suficientes para explicar el *bridging* que cimienta las coaliciones desarrollistas.

Un buen número de otros autores destacan el hecho de que los patrones de vinculación primaria establecen los parámetros básicos del problema del *bridging* en la sociedad. Estos incluyen el grado de homogeneidad o diversidad racial, étnica, lingüística, económica o geográfica de la sociedad en cuestión. Easterly (2001) muestra que cuanto mayores son las divisiones étnicas o raciales en la sociedad, mayor es la tendencia a que el comportamiento oportunista erosione la política de desarrollo y el uso eficiente de la ayuda exterior. Amsden (2001) afirma que las sociedades con menor desigualdad de renta han conseguido poner en marcha más fácilmente estrategias dirigidas a convertirlas en potencias industriales. Esto se debe a que la igualdad entre individuos trasciende a los

ajustes internos. ¿Son estos ajustes alcanzables simplemente a través de la inercia de las estructuras políticas de oportunidad (inteligentes elites aisladas en los casos de éxitos, o poderosas coaliciones de grupos de interés en los otros)? Esto parece más plausible para la obstrucción del desarrollo que para su éxito. Las coaliciones exitosas en última instancia deben ser buenas en la resolución de los conflictos reales generados por el desarrollo, utilizando los auténticos intereses de las comunidades que existan, y manteniéndolos de alguna relación social viable con los otros. En otras palabras, las coaliciones políticas exitosas depende para su formación, no sólo de fortuitas construcciones institucionales y buenas ideas; también responden a continuas interacciones entre comunidades que componen la sociedad en cuestión. Esto nos brinda un panorama general acerca de la existencia de la ley y el orden y al cumplimiento de la ley, pero estas no existen como fuerzas sociales abstractas; existen como prácticas concretas que las diferentes comunidades utilizan para relacionar sus interacciones con otras comunidades.

¹² Las fuentes de esta fragmentación pueden ser étnicas, regionales o de clase.

¹³ Pero esta relación se debilita a medida que los países se van enriqueciendo, ya que la necesidad de grandes reformas se hace más pequeña y las pérdidas pueden ser compensadas por costes que representan una pequeña parte de la riqueza social total. Así, existe en general una menor necesidad de aislamiento político.

grupos y hace más difícil privar de derechos a otros grupos y/o someterlos al comportamiento oportunista de los grupos dominantes. Como Aghion (1998) apunta, esto también elimina el desincentivo a esforzarse que la desigualdad extrema puede generar, aspecto recogido por Amartya Sen (1999). A menudo, aunque no siempre, la homogeneidad racial o étnica se corresponde con menores niveles de desigualdad de renta y, de ahí, se refuerza mutuamente en la promoción del *bridging*, que a su vez ayuda a conseguir consenso sobre los objetivos de desarrollo. Amsden (2001) afirma específicamente que este consenso se manifiesta en la capacidad de establecer "sistemas de control" que consisten en obligaciones mutuamente impuestas entre estados y empresas. Alesina y Rodrik (1994) argumentan que una menor desigualdad reduce la necesidad de políticas distributivas que absorben inversión orientada al crecimiento. En otra línea, sociólogos como Pizzorno (1980) destacan que la evolución hacia una sociedad de "clase media" fue resultado tanto de la adquisición de valores comunes –haciendo referencia a lo apuntado en la sección anterior sobre la democracia como una forma de comu-

nidad– como debido a que los hábitos de la clase media son ligazones entre personas con diferentes vínculos primordiales, un conjunto de prácticas que comparten, un lenguaje común¹⁴.

Así, *bridging* no puede reducirse a estructuras formales de oportunidad política, y el grado de aislamiento no parece ser una causa independiente, sino un resultado derivado del tipo de *bridging* que se dé. Aún más, el potencial del *bridging* depende en parte de los patrones subyacentes del *bonding*. A fin de evitar el riesgo de un retroceso infinito en el análisis, la cuestión debe ser reformulada en dos sentidos. Uno es para establecer que *bonding* y *bridging* tiene causas que son parcialmente independientes de la arquitectura institucional formal y de las estructuras de oportunidad política, y que son subyacentes a la efectividad de las instituciones formales. Otro es ver *bonding* y *bridging* como interactivos, procesos mutuamente transformadores, en lugar de determinados por parámetros funcionales fijos, en un extremo, o totalmente maleables en función de negociaciones de tipo Coasiano, en el otro.

Bonding, bridging y los fundamentos del desarrollo

Siguiendo con lo anterior, podemos ver que tanto a la sociedad como a la comunidad, o más específicamente *bridging* y *bonding*, se les ha atribuido la capaci-

dad de hacer contribuciones potencialmente positivas al desarrollo económico, y los grupos también se han mostrado como poseedores de efectos negativos

¹⁴ También hace referencia a la noción de Lipset (1963) de alianzas diversificadas transversales como generadoras de un tipo de moderación, de *bridging* generalizado.

potencialmente fuertes. La pertenencia a grupos no inhibe exclusivamente la elección individual, también puede crear capacidades y voz y, de ahí, en algunos aspectos reforzar la autonomía individual que es esencial para la elección racional. En los mercados, los costes de transacción y los riesgos morales pueden ser reducidos por la pertenencia a grupos pero sólo si están establecidos en un contexto donde sus miembros no pueden extraer rentas y monopolizar actividades. Algunos desbordamientos (*spillover*) que son fundamentales para obtener rendimientos crecientes, básicos para el proceso de crecimiento, sólo pueden ser obtenidos en presencia de ciertos tipos de vínculos entre personas, pero los vínculos rígidos o un exceso de jerarquía social pueden también inhibir su aparición. Las coaliciones para el desarrollo emergen del *bridging* entre grupos pero el significado de estar conectado ("bridged") y cómo el *bridging* afecta al desarrollo, está fuertemente determinado por los patrones subyacentes del *bonding*. Es por esto que el considerar *bonding* y *bridging* de manera conjunta aporta elementos que no aparecen en el análisis individual de cada uno de ellos y permite avanzar una hipótesis firme: si *bonding* fomenta el potencial de autonomía y construye las capacidades de los actores para encontrar un lugar en la economía, *bridging* tiende a limitar su oportunismo potencial y los hace más responsables en el ejercicio de su autonomía. Así, una combinación favorable de *bonding* y *bridging* puede crear el equilibrio adecuado de

autonomía y responsabilidad por parte de los agentes individuales y así generar incentivos para la eficiencia; o una combinación diferente conduciría a una configuración menos favorable de autonomía y responsabilidad, permitiendo que los efectos negativos potenciales de *bonding* o *bridging* emerjan y afecten negativamente al desarrollo económico.

Esta hipótesis puede ser ahora analizada tomando en cuenta ciertos prerrequisitos para el desarrollo económico y las maneras en que *bonding* y *bridging* contribuyen a ellas. La primera columna de la Figura 1 establece las tres áreas institucionales principales en las que ciertas condiciones de primer orden para el crecimiento económico deben satisfacerse: aquellas que garantizan la eficiencia microeconómica; aquellas que definen las bases de la política social de esa eficiencia; y aquellas que fomentan la resolución efectiva de problemas (ver, al respecto, Rodrik, 2003)¹⁵. La segunda y tercera columna muestran, respectivamente, la importancia microeconómica de cada condición y sus formas institucionales; las columnas cuarta y quinta muestran cómo *bonding* genera las capacidades autónomas que contribuyen a cada una de las características del desarrollo, mientras que *bridging* fomenta la responsabilidad que controla los potenciales efectos negativos de los grupos.

Considerando la primera de estas características, cualquier conjunto de fuerzas que sistemáticamente reduzca los

¹⁵ Existe desde luego una cuarta área, la macroeconomía, pero se encuentra fuera de las posibilidades de este artículo.

costes de transacción y los riesgos morales crea un ambiente microeconómico que gira en torno a los actores individuales como la posibilidad de tener confianza en el proceso económico y estimar mejor las recompensas futuras. Este medio se refleja en las tasas de descuento, las percepciones del riesgo¹⁶ y la estimación de las proyecciones a largo plazo de la riqueza, derivando en mayores expectativas y niveles de esfuerzo. Estos, en cambio, tienen muchos efectos benéficos en los resultados económicos a largo plazo, fomentando en los actores su participación en las rutinas que son favorables para la economía y que se muestran en la tercera columna. Estas incluyen el fomento del espíritu emprendedor innovador (schumpeteriano), (Casson, 1995; Kirzner, 1973; Schumpeter, 1991); mejorar la coordinación de las transacciones entre empresas, disminuyendo tanto los costes como aumentando la disposición de las empresas para tratar de construirlas mejorando, así, los efectos que inducen al crecimiento de la división internacional del trabajo (Young, 1928; Stigler, 1951); e incrementar los niveles de inversión a través de los ya mencionados efectos en las tasas de descuento y en las percepciones de riesgo.

La confianza está directamente relacionada con el mecanismo central de la teoría del crecimiento contemporánea que consiste en la acumulación y apli-

cación del conocimiento (Lucas, 1988). Como se ha mencionado anteriormente, el conocimiento es diferente de muchos otros factores en lo que respecta a su capacidad para generar rendimientos crecientes mediante su re-utilización sin coste adicional y puede ser aplicado de muy diferentes maneras y recombinarse para diferentes usos. Las comunidades facilitan las afinidades selectivas que subyacen a la difusión del conocimiento promoviendo así efectos de bola de nieve en sus aplicaciones. Al mismo tiempo, si el conocimiento permanece durante mucho tiempo dentro de estas comunidades –cuando las comunidades desconfían mutuamente– entonces este conocimiento tendrá una difusión limitada y desigual; así, es necesario que existan formas de *bridging* entre las comunidades, en otras palabras, formas de proveer comunidades mejor dotadas de conocimiento que confíen en que tal conocimiento será bien utilizado por los miembros de otras comunidades. Adicionalmente, la confianza anima a los gobiernos a ser menos miopes en sus políticas, y las políticas públicas miopes como se ha demostrado son nocivas para el crecimiento (Persson y Tabellini, 2002).

La segunda característica del desarrollo es un medio efectivo de política social como el reflejado en los pactos distributivos –que no deben ser confundidos con la ausencia de conflicto dis-

¹⁶ Aquí recordamos la diferencia fundamental entre riesgo e incertidumbre, introducida por Frank Knight (1921). Cuando la confianza es débil o no existe, el problema es que el riesgo no puede ser estimado y de esta manera minimizado, y los actores deben hacer frente a la verdadera incertidumbre con graves efectos negativos para muchas de las bases del crecimiento a largo plazo.

tributivo. Cuando existen fuerzas sociales que generan pactos distributivos aceptables estos pactos promueven que se lleven a cabo los necesarios sacrificios cuando las economías atraviesan los inevitables shocks y recesiones de cualquier proceso de desarrollo (Rodrik, 1999). De esta manera, también presenta un efecto de incentivo positivo. Aghion (1998) ha argumentado que la desigualdad excesiva es tan perjudicial como la equiparación excesiva en renta, ya que demasiada desigualdad conduce al abandono del esfuerzo por los actores potencialmente productivos; formalmente, esto conduce a una importante imperfección del mercado¹⁷. En el contexto de efectos derrame y ajuste de conocimiento, los acuerdos de distribución apropiados fomentan la participación y desincentivan el abandono del esfuerzo –ya sea entre o dentro de los grupos. Una de las maneras en que lo hacen es mediante la provisión de incentivos para aquellos que no son los principales beneficiarios de las nuevas tecnologías para apoyar (o al menos no bloquear) innovaciones, que normalmente son más decididamente favorecidas por aquellos que se supone se van a beneficiar de ellas (Mokyr, 1990). Existe un equilibrio entre los incentivos individuales y de grupos para minimizar los riesgos morales y también maximizar los efectos complementarios. Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (2002) defienden teóricamente que niveles muy altos de desi-

gualdad tienden a reducir el crecimiento, que es consistente con la evidencia empírica que muestra que las Economías Asiáticas Más Avanzadas (HPAEs) se han caracterizado todas ellas por una desigualdad limitada, en contraste con las economías latinoamericanas con precario desempeño. La moderación en la desigualdad mejora el conjunto de inversiones en la creación de destrezas, aumenta los incentivos para participar completamente en la economía formal y para ser un emprendedor (de ahí, los niveles y tasas de participación), y mejora la disposición a pagar impuestos y a invertir. Los acuerdos distributivos efectivos son fundamentales para conseguir los efectos derrame que identificamos en la sección “Los mercados solventes necesitan comunidades” como esenciales para el crecimiento a largo plazo.

Veblen y otros precursores del pensamiento evolucionista en economía nos aportaron la idea básica de que las instituciones de la economía le permitirían (si tienen éxito) auto seleccionarse de forma constante en aquellas cosas que puede hacer bien y, de esta manera, desarrollarse (Hodgson, 2002). Detrás de esto, se encuentra la idea de que no hay acuerdos institucionales que resuelvan todos los problemas. El ajuste continuo de las reglas que gobiernan la inversión, el espíritu empresarial y la regulación de los mercados laborales, son necesarios en tanto una economía experimenta cambios estructu-

¹⁷ Estos han tenido una relación indirecta con la noción de Sen (1999) de que la desigualdad extrema expresa la falta de, pero también impide la construcción de, vínculos sociales que son cruciales para el desarrollo, ya que desincentiva la provisión de ciertos bienes sociales necesarios y despoja a los más pobres de las precondiciones (recursos básicos) que les posibilitarían para contribuir a su propio desarrollo y al de la sociedad.

rales en el curso del desarrollo (las que son formas institucionales adecuadas para una etapa no serán apropiadas para otras) y las circunstancias externas varían (Bremer y Kasarda, 2002). Los procesos y coaliciones para la resolución de problemas son indispensables.

Lo esencial de nuestro argumento se muestra en la cuarta y quinta columna de la Figura 1. La confianza generalizada emerge cuando los problemas de información dominantes, los riesgos morales asociados y los fallos de mercado de todas las economías modernas se atenúan, especialmente en las actividades y sectores más creativos e innovadores. Los grupos son vías de bajos costes para resolver estos problemas, mediante la creación de confianza, efectos reputación y convenciones compartidas. Ningún sistema plenamente "societal" –bien sean mercados o burocracias centralizadas y administradas– ha tenido éxito en hacer lo que los grupos son capaces de hacer a este respecto. Pero las comunidades pueden ser perjudiciales para el desarrollo económico si conducen al oportunismo; así, deben encontrarse en una relación sensible y dinámica con las fuerzas que promueven la transparencia, entrada y salida, y limitan la especulación, contribuyendo a completar mercados donde las comunidades los sofocan. La confianza generalizada, en otras palabras, requiere tanto de *bonding* como de *bridging*.

Lo mismo sucede para la consecución de unos intercambios distributivos

efectivos y aceptables. Un supervisor de la sociedad no puede administrarlos ni tampoco surgirán de la interacción espontánea de las diferentes comunidades (y tampoco surgirán de la interacción espontánea entre agentes individuales). Los grupos están basados en la lealtad y pueden dar voz a aquellos cuyas demandas, de otra manera, no serán oídas por los mercados¹⁸. Aún más, la pertenencia a un grupo tiene la virtud de difundir un sentido de "estar en el mismo barco" y aquellos que están en el barco pueden contribuir a un sentido mutuo de que la justicia se ha conseguido (así como injusticia e indignación). En el primer caso, la aceptación de cualquier intercambio distributivo se potencia. Finalmente, los grupos –incluso en las economías más modernas– a menudo tienen efectos concretos en aspectos distributivos. Las familias, en algunas economías, llevan a cabo redistribución de renta y nivelación, movilizan ahorros a baja tasa de interés y comparten trabajo. Pero *bridging* es igualmente necesario para evitar formas indeseables de comportamiento de compinche o jerarquías duraderas. La competencia y la interacción política entre grupos contrarresta el corporativismo y los obstáculos distributivos; los estándares generales de eficiencia y justicia pueden controlar ciertas demandas y privilegios de los grupos y la movilidad entre los grupos (la posibilidad de salir) puede tener efectos disciplinarios sobre lo que los grupos hacen para obtener su parte del pastel.

¹⁸ Formalmente, la escala disminuye los costes de transacción y aumenta los pagos por mantener preferencias compartidas a gran escala.

Figura 1: *Bonding, Bridging* y Desarrollo

Fundamentos del Desarrollo a Largo Plazo	Principales Efectos Microeconómicos de Cada Fundamento	Formas Institucionales y Rutinas de Cada Fundamento	Papel del <i>Bonding</i> en la Creación de Autonomía y Capacidades	Papel de <i>Bridging</i> en Reforzar el Comportamiento Responsable
Microeconomía: confianza ↓	<ul style="list-style-type: none"> – Reduce costes de transacción – Reduce riesgos morales – Aumenta las expectativas y los esfuerzos <p style="text-align: center;">↓</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Fomenta el emprendedor schumpeteriano – Mejora la coordinación de las transacciones empresa-empresa – Aumenta los niveles de inversión <p style="text-align: center;">↓ →</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Efectos reputación, convenciones compartidas, identidades: (depende del proceso de formación del grupo): – Supera ciertos problemas de información a bajo coste (pero puede fomentar el oportunismo) <p style="text-align: right;">→</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Reglas marco promueven la transparencia y limitan el oportunismo, ayuda a completar los mercados <p style="text-align: left;">←</p>
Política Social: Intercambios distributivos eficientes y aceptables ↓↓	<ul style="list-style-type: none"> – El precedente fomenta los sacrificios continuos para hacer frente a los shocks (Rodrik) – Supera los desincentivos a participar y esforzarse (Aghion) <p style="text-align: center;">↓↓</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Aumenta las inversiones en capacidades – Aumenta el trabajo y las tasa de participación empresarial – Mejora la responsabilidad para pagar impuestos (inversión) <p style="text-align: center;">↓↓ →</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Voz y lealtad – Estar en el mismo barco fomenta la aceptación – La pertenencia puede implicar formas reales de redistribución dentro del grupo <p style="text-align: right;">→</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Contrarresta el corporativismo y retrasos distributivos. – Estándares de justicia y eficiencia limitan las demandas del grupo – La movilidad entre grupos (salida), disciplina los grupos <p style="text-align: left;">←</p>

Continúa

Figura 1: *Continuación*

Fundamentos del Desarrollo a Largo Plazo	Principales Efectos Microeconómicos de Cada Fundamento	Formas Institucionales y Rutinas de Cada Fundamento	Papel del <i>Bonding</i> en la Creación de Autonomía y Capacidades	Papel de <i>Bridging</i> en Reforzar el Comportamiento Responsable
Resolución de Problemas: Resolución continuada de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> - Se fomenta la participación de los grupos - Minimiza el oportunismo desde el corporativismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejor ajuste de las reglas que gobiernan el empresariado y los mercados de trabajo. - Es más probable que las ideas inteligentes reciban apoyo como políticas públicas - Pueden formarse coaliciones, eludiendo la inestabilidad caótica 	<ul style="list-style-type: none"> - Los grupos seguros fomentan la formación de coaliciones: la voz se dificulta (excepto riesgo de problemas Principal-Agente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Límites al poder del grupo fomenta el compromiso - Opciones de salida, desertión, constituir otras coaliciones, por esto se restringen de forma dinámica los problemas de Principal-Agente.

Leyenda:

→↓ : acumulativa y/o efecto causal unidireccional

→← : interacciones bidireccionales y retroalimentaciones

La resolución de conflictos constante es, en muchos sentidos, el resultado dinámico conjunto de esas otras características del desarrollo. Resolver esos conflictos implica, en última instancia, ajustes de las reglas que gobiernan el centro vital del proceso de desarrollo: espíritu empresarial, mercados de trabajo e inversión. La resolución efectiva de

problemas y la adaptación institucional aparecen cuando es muy difícil para los grupos poner en práctica un excesivo corporativismo y oportunismo y cuando se construyen puentes para solucionar problemas entre los grupos relevantes. Por un lado, los vínculos sociales basados en la comunidad referidos anteriormente proveen a los grupos de un cierto grado

de seguridad, permitiéndoles estar “en la mesa” y de esta manera que sus voces puedan ser oídas, ya sea formalmente o de una manera más difusa. Las fuerzas sociales ponen límites al poder de los grupos, parámetros para sus acciones, de forma que las posición de los grupos no es tan segura si otras coaliciones son imposibles. La participación de muchos grupos diferentes les previene de la práctica de formas negativas de salida (resignación o “el ganador se queda con todo”) del proceso de solución de problemas. Esto contribuye a evitar los daños parejos de, por una parte, “mala” estabilidad en la forma de coaliciones basadas en intereses y no desarrollistas (oportunistas) o, por otra, extremadamente inestables (Alesina, Ozler, Roubini y Swagel, 1996). Así, habrá menos peligro de que las ideas inteligentes se bloqueen ya que los principales grupos de interés tienen menos capacidad e incentivos para unirse a posiciones rígidas y exclusivamente a su servicio. Esto hace más probable el aprendizaje institucional (Haggard, 1990) e incluso puede permitir la revisión continua de la infraestructura institucional más básica así como de los principios legales, el sistema de reparto de poder político y otros factores que tienen influencia en las estructuras de oportunidad política y, de esta manera, la posibilidad de que sean oídas ideas concurrentes (Aghion et al., 2002; Evans, 1995).

Entonces, ¿qué es exactamente esta relación entre *bonding* y *bridging*? Se debe tener en cuenta que en cada área, los resultados positivos descritos anteriormente están basados en un tipo de acuerdo, donde un equilibrio favorable de *bonding* y *bridging* permite que los efectos positivos de cada uno de ellos emerjan, mientras que cada uno de ellos actúa también como control y estabilizador de los potenciales efectos negativos del otro, tomado por separado. Consiguen esto mediante el desarrollo de la autonomía y la voz pero contrarrestando estas agencias con las condiciones que fomentan la responsabilidad en actores “empoderados”; mediante el establecimiento de responsabilidad con las condiciones que permiten a los actores desarrollar sus capacidades autónomas para perseguir sus preferencias, un resultado de la agregación de intereses y una disminución de los costes de transacción e información en el contexto de los grupos. Así, conjuntamente *bridging* y *bonding* permiten a los actores reducir los costes de transacción, limita los riesgos morales y reduce el oportunismo, mientras que también reduce el ejercicio del poder absoluto por parte de algún grupo y de esta manera promueve la competencia y la innovación¹⁹.

La sociedad y la comunidad se configuran mutuamente pero, paradójicamente, lo hacen debido a su interdependencia

¹⁹ Aunque el problema del principal y agente y el teorema de la imposibilidad muestran que incluso dentro de un grupo, estas tensiones pueden existir. De todas formas, existe una gran diferencia en el grado de la tensión y, así, en la intensidad de las relaciones dentro de los grupos y entre grupos. Si este no fuera el caso, los puentes entre los grupos podrían transformarse en vínculos dentro de los grupos como diferentes groups of principals fusionados y decididos a tener agentes unificados trabajando para ellos.

mutua: cada una de ellas consiste en diferentes tipos de prácticas sociales e interacciones, constituidas a diferentes escalas espacio-temporales. De ahí, para los propósitos de una teoría de las bases institucionales del desarrollo económico, las categorías de Putnam, más que estar sumadas en un único índice de capital social, puede ser más apropiado mantenerlas separadas, ya que sus efectos son

compensadores o correctivos. Suponemos que *bonding* sin *bridging* o *bridging* sin *bonding* conduce a los resultados menos deseables descritos en los casos Noroeste y Sureste de la Figura 2, y allí donde ninguno de los dos tiene una fuerte presencia el desarrollo estará bloqueado por una combinación de autonomía insuficiente y amplia irresponsabilidad.

Figura 2: Las Principales Posibilidades²⁰

BONDING BRIDGING	BAJO	ALTO
ALTO	Responsabilidad sin autonomía: agencia individual pero voz colectiva e individual insuficiente <ul style="list-style-type: none"> - Bienes públicos insuficientes - Menor confianza, mayores costes de transacción - Intercambios distributivos inaceptables, a largo plazo - Resolución costosa de conflictos, sociedad confrontada 	Autonomía con responsabilidad: buen (*)equilibrio entre voz y agencia facilita la confianza <ul style="list-style-type: none"> - Facilita intercambios distributivos sostenibles - Facilita la resolución de conflictos; - Una sociedad potente moderniza la comunidad; - Un fuerte <i>bonding</i> reduce los costes asociados al anonimato;
BAJO	Ni autonomía ni responsabilidad <ul style="list-style-type: none"> - Caos - Ley de la jungla 	Autonomía sin responsabilidad: voz colectiva, pero con problemas de agencia <ul style="list-style-type: none"> - Prevalen formas "primitivas" de comunidad; - Relaciones jerárquicas entre grupos - Grupos oportunistas. - Baja confianza, escasa confidencialidad; - Efectos distributivos inaceptables debido a las rentas y a la jerarquía; - Conflictos permanentes

²⁰ Esta figura me la sugirió Andrés Rodríguez-Pose. Ver también Rodríguez-Pose (1999).

Consideremos los dos tipos ideales en polos opuestos mostrados en la Figura 2, donde ambos *bonding* y *bridging* son extremadamente débiles, los fundamentos del desarrollo económico no pueden asegurarse: la confianza será baja, las relaciones distributivas inaceptables debido al comportamiento “el ganador se lo lleva todo” por parte de aquellos que son temporalmente poderosos, y no habrá base en *bridging* para una continua resolución de problemas, solamente para ganadores y usurpadores de una vecindad. Las sociedades con estados débiles o casi inexistentes, acosados por inestables relaciones entre clanes y tribus, figuran en esta categoría. Un error común es pensar en ellos como organizados por grupos demasiado fuertes pero sin reglas estables para los grupos juntos. Este error es, por supuesto, que los grupos son básicamente débiles, si fueran realmente fuertes o, al menos, si un número suficiente de ellos fueran fuertes, llegarían a algún tipo de punto muerto, aunque imperfecto, que evitaría el caos que reina cuando ningún grupo es suficientemente fuerte para imponer ningún orden real en la cosas.

En el extremo derecho de la Figura 2 se pueden encontrar la mayoría de las economías desarrolladas. En los años recientes, el campo del capitalismo comparado ha prestado considerable atención a analizar las diferencias en la organización de intereses, Estados y mercados en estas economías, como una manera de entender sus diferentes comportamientos

en lo que hace referencia al crecimiento, distribución y sus elecciones políticas con respecto a los mercados y su regulación (Hall y Soskice, 2002; Aglieta, 1976). Todas las economías desarrolladas contienen mezclas de *bonding* y *bridging* que satisfacen las condiciones básicas para el desarrollo exitoso a largo plazo; pero pueden encontrarse en diferentes posiciones dentro del cuadro del extremo derecho. Francia, por ejemplo, ha sido considerada durante mucho tiempo el típico ejemplo de un Estado muy fuerte que, durante más de dos siglos, ha tratado de limitar el poder de los grupos²¹ mediante una estructura administrativa y legal que no es sólo bastante centralizada, sino que utiliza el “principio de universalidad”²² para socavar las versiones locales y subsidiarias de la organización social y económica. La sociedad civil nunca se ha eliminado en Francia, por supuesto, y su relación con este potente modelo “social” de regulación económica y social puede relacionarse con un tipo de juego del gato y el ratón (Rosenvallon, 2004). Sin embargo, existen pocos que estarían en desacuerdo con la noción de que mucho del trabajo desempeñado por *bonding* en otras sociedades para el caso de Francia se ha realizado, en ocasiones bien y en ocasiones a un alto precio, por una máquina administrativa burocrática, racionalista y universalista. En este sentido, Francia se sitúa en el extremo superior izquierdo del cuadrado superior derecho de la Figura 2. La tendencia hacia elevados costes de transacción y falta de confianza interpersonal entre los agentes y

²¹ *les corps intermédiaires*.

²² En francés, sería conocido como el *principe de généralité*.

hacia una confrontacional aunque burocrática aproximación a la resolución de problemas, son las cualidades “frontera” de la combinación francesa de *bonding* y *bridging*.

Su vecina Italia es un caso muy referido de Estado débil y grupos fuertes, al menos en los dos tercios norte del país. Italia se sitúa en el extremo inferior del cuadrante superior derecho de la Figura 2, ya que existe una tensa relación entre grupos (incluyendo familias y comunidades locales), que son fuente de fortaleza y coordinación en la economía italiana, y las tendencias al oportunismo y aislamiento que pueden emerger cuando existe una insuficiente competencia y movilidad. Su mejor funcionamiento se corresponde con ciertos tipos de industrias y actividades (preferentemente con aquellas que son compatibles con empresas a pequeña escala y un modo de gobernanza de las empresas y sus relaciones relativamente interpersonal): aquí, las ventajas de coordinación de los grupos emergen con todas su fuerza y aportan robustez a las economías de manufactura de pequeña escala y alta calidad (Storper y Salais, 1997). Existe un equilibrio mucho menor cuando hace referencia a grandes empresas que requieren de modos de gobernanza más transparentes y anónimas, y ha sido durante mucho tiempo fuente de debilidad a la hora de construir un “un gran capitalismo, al estilo italiano”.

Donde el sistema funciona incluso menos adecuadamente es en el sur de Italia, donde fuertes grupos están menos sujetos a la moderada influencia de

bridging a la hora de imponerles un comportamiento responsable. En el cuadrante inferior derecho de la Figura 2 encontramos los clásicos casos de comportamiento oportunista y esclerosis institucional. Este es el mundo de la teoría de la elección pública y debido a que se ha descrito adecuadamente por la literatura estándar, no es necesario añadir mucho más sobre sus atributos básicos. Se pueden citar muchos ejemplos reales de autonomía sin responsabilidad, en el sur de Europa y Latinoamérica, así como ejemplos regionales o sectoriales en países desarrollados; estos son “granos para la molienda” de la teoría estándar. Pero es llamativo que en buena parte del mundo desarrollado, los procesos de *bridging* –y una amplia variedad de ellos– logran conseguir tanto responsabilidad como autonomía y así eludir las consecuencias extremas representadas por este tipo ideal. Es por esto que, en nuestra opinión, la teoría de la elección pública representa un caso específico y no uno general.

Finalmente, llegamos al caso de fuerte *bridging* sin demasiado *bonding*. El sueño de ciertos pensadores de la Ilustración, de ciertos Marxistas-Leninistas, y de un puñado de líderes del moderno autoritarismo, ha sido la supresión radical de la vida de grupo, mientras que se mantiene un orden social responsable. Esto ha resultado tener pocos, si es que existe alguno, ejemplos en la realidad. Este es también el sueño de los fundamentalistas del mercado, donde sólo los individuos y el orden social existirían, en una relación directa mediada sólo por la movilidad y la competencia. Donde

la supresión de los grupos se ha intentado de una manera radical, ha conducido normalmente a la consecuencia paradójica de dominación por poderosos clanes y grupos, como ilustra el caso del cuadrante inferior derecho descrito anteriormente. Si los modelos francés y japonés de Estados fuertes y centralizados se aproximan a este caso, en la práctica no son tan restrictivos, ya que ambos siempre han permitido la existencia de una vida de grupo fuerte dentro de sus sistemas jerárquicos, y cada vez más, están apelando a los grupos para contribuir positivamente a la gobernanza económica y social (Rosenvallon, 2004; LeGalès, 2003). Uno puede legítimamente preguntar si, en ciertos aspectos, la gobernanza económica en EE.UU. se ha movido en la dirección del debilitamiento del poder compensador de los grupos y hacia la provisión de voz de cara a la competencia y la responsabilidad. El "desempoderamiento" de los sindicatos, o el ampliamente citado declive de las asociaciones voluntarias, o la cada vez menor capacidad de los gobiernos locales para negociar el desarrollo económico que debe hacer frente

a las inversiones muy móviles, podría ser evidencia de la debilidad de *bonding*. Sin embargo, esta no es la única dirección del cambio en el sistema de gobernanza americano; el creciente poder político de ciertos grupos industriales, podría corresponderse con un movimiento hacia el cuadrante inferior derecho, mientras que el aumento de organizaciones no gubernamentales o de asociaciones profesionales podría representar un reforzamiento de *bonding* con seguridad.

Es por esto por lo que estos tipos ideales no hacen justicia a la complejidad de las tendencias reales de *bonding* y *bridging*. En cualquier economía dada, los detalles de *bonding* y *bridging* en diferentes escalas espacio-temporales son lo que definen la esencia de los contextos en los que los actores se encuentran, las concretas situaciones institucionales en las que toman decisiones que después afectan al desarrollo económico. Estos contextos específicos y las formas en que conforman el desarrollo son los principales objetivos de un programa de investigación basado en el presente argumento.

Conclusión: hacia una mejor explicación de los orígenes y efectos de las instituciones

La noción de que existen contextos complejos para la acción, como aquellos que resultan de la interacción de la sociedad y las comunidades, encuentra una importante resistencia en la mayor parte de la teoría económica que, generalmen-

te, sólo considera fuerzas de carácter social –relaciones de tipo mercado transparentes y anónimas entre agentes económicos– como posibles fuentes de eficiencia económica. Estas fuerzas, al sostener el pulso de la competencia, son

consideradas eficaces en neutralizar los efectos de contextos complejos, y esto se supone que es bueno. Aunque buena parte de la economía institucional contemporánea está interesada en las múltiples formas que toman las instituciones, sus peculiaridades son vistas como meras respuestas a mercados o información imperfectos. Así, no analizan los contextos institucionales como *conformadores de la economía* (Glaeser y Schleifer, 2001). La economía comparativa va más lejos, en su "reconocimiento de que el modelo competitivo puro no es una manera útil de pensar sobre las economías capitalistas, y que las instituciones políticas y económicas conforman decisivamente el desempeño" (Schleifer, 2002:12). En contraste con la economía institucional, que enfatiza los fundamentos racionales universales de las instituciones, la economía comparada enfatiza la diversidad institucional²³. Esta comparte con la teoría de la elección pública un interés por los procesos políticos pero, a diferencia de la anterior, admite que una amplia variedad de factores políticos y sociales afectarán a la elección de instituciones y su eficiencia. La economía comparativa se pregunta por qué ciertas formas institucionales se dan bajo diferentes condiciones exógenas, concluyendo que provienen de una amplia variedad de acuerdos o posibilidades de elección. El desarrollo que tenga lugar puede considerarse como trayectoria dependiente. Así, por ejemplo, la existencia de diferentes comunidades (regional, étnica o feu-

dal) afecta a la construcción de formas institucionales de derechos de propiedad y el imperio de la ley, que emergen debido a los meticulosos juegos transaccionales entre estos grupos. Estas instituciones tienen efectos a largo plazo sobre el desarrollo económico debido a las maneras en que afectan los incentivos individuales y la resolución colectiva de problemas. Sin embargo, al final la explicación descansa en unas nociones muy restrictivas de la elección racional: una estrecha definición de los intereses de los partidos, situaciones de negociación definidas por los costes de transacción, dinámicas de agente principal, y cuanta extracción de renta puedan conseguir los diferentes partidos para si mismos.

Así, como puede apreciarse, las corrientes dominantes están a gran distancia de tener una teoría de los orígenes de las instituciones que tome en cuenta contextos complejos. Tampoco la mayoría de los estudios empíricos realizados hasta la fecha (sobre capital social, por ejemplo) lo han hecho mucho mejor, bien por pasar por alto las cuestión de los orígenes o por afirmar que surgen durante un largo periodo de tiempo por acumulación histórica. Una teoría más efectiva sobre los orígenes de las instituciones tendría en cuenta la explicación de la oferta, la demanda y los niveles de *bonding* y *bridging* en lugares diferentes. El objetivo central de cualquier teoría causal factible sería explicar cómo *bonding* y *bridging* cambian y como esto

²³ La economía institucional, en este sentido, se refiere principalmente a la economía de los costes de transacción, que están interesados sobre todo en si las condiciones para los tratos coasianos existen, y si no existen, cómo asegurarlos, y cuando existen qué tipos de acuerdos institucionales óptimos se dan para un problema dado.

ocurre dentro de buenas o malas configuraciones o en ambas. Existen causas radicales de cambio mucho más probables como guerras, revoluciones o colapso económico. Y hay otros procesos más graduales que transforman los niveles y tipos de *bonding* y *bridging*, incluyendo el cambio tecnológico, y la evolución de normas sociales y estilos de vida.

Como dejamos claro en este texto, en este ejercicio deberían estar presentes elementos de la teoría estándar. Pero también deberían estar presentes tres variantes principales de la teoría estándar. Por una parte, la interacción de *bonding* y *bridging* aumenta la posibilidad de que existan contextos institucionales en los que los grupos tengan efectos positivos no tenidos en cuenta por la teoría estándar, ya que sus efectos negativos potenciales son contrarrestados por *bridging*; por otra parte, pueden existir efectos negativos de *bridging* sin *bonding*, y estos pueden ser contrarrestados por *bonding*. Finalmente, *bonding* tiene unas fuentes diversas y profundas que solo pueden reconocerse desde una noción ampliada de acción racional que no está presente en la teoría estándar.

Otra importante diferencia entre el trabajo aquí presente y la economía comparativa es que ésta última se centra en las "grandes" instituciones, espe-

cialmente en los derechos de propiedad y el imperio de la ley. La mayor parte de su trabajo no trata de los avances graduales en las instituciones, pequeñas prácticas institucionales o las instituciones por debajo del nivel nacional, la esencia cotidiana práctica de la práctica democrática y su relación con el proceso de desarrollo²⁴. Aún así, muchos autores, como Rodrik (2003) y Engermann y Sokoloff (2003), muestran que existen muchas maneras diferentes de satisfacer los principios del desarrollo neoclásico; buenas instituciones proveen de efectivas condiciones de desarrollo de primer orden pero no necesariamente de manera idéntica. Así, la tarea de nuestra teoría no es tratar de establecer un mapa de formas institucionales de éxito y fracaso económico, sino más bien buscar interacciones sensibles al contexto, en el filo, entre *bonding* y *bridging* que sustenten el funcionamiento fundamental de las instituciones.

La propuesta central de este texto requiere de una mucha mayor precisión analítica y elaboración teórica de la que somos capaces de dar aquí. Y, aunque es probable que nunca sea analíticamente tan parsimoniosa como otras teorías sobre los fundamentos institucionales del desarrollo, responde a la necesidad de reintroducir un punto de vista realista de las fuerzas sociales en la teoría de la economía comparada, esto es, relajar las

²⁴ Siguiendo las líneas de este discurso en "pequeñas" y no sólo grandes instituciones, los historiadores económicos O'Rourke y Williamson afirman que la "Revolución Industrial" no fue una revolución, sino un largo proceso de creciente productividad mediante muchas pequeñas mejoras, y buena incremental resolución de problemas. Las rupturas tecnológicas ayudaron, pero para tener su pleno efecto, tuvieron necesidad de amplios, largos y profundos complementos institucionales coetáneos.

suposiciones excesivamente restrictivas que son habitualmente utilizadas en la teorización del desarrollo económico. Sin embargo, es aún relativamente parsimoniosa ya que sitúa las fuentes de diversidad en la interacción de dos tipos fundamentales de interacción social, *bonding* y *bridging*.

Los debates actuales sobre teoría y políticas del desarrollo, no obstante, muestran sólo lo lejos que nos encontramos de aprehender adecuadamente el problema. Los fundamentalistas del mercado y los institucionalistas debaten entre ellos con un lenguaje poco común, con los primeros afirmando el predominio de los incentivos pero perdiendo de vista cómo éstos son realmente contruidos, y los segundos tendiendo a resaltar

el control y la autoridad sobre el proceso de desarrollo dejando innecesariamente, de este modo, los incentivos y la micro-eficiencia a los análisis descontextualizados de los fundamentalistas del mercado.

El objetivo que se propone se complica debido a que los puntos de partida para cada sociedad son diferentes y porque los puntos de llegada que son alcanzables, en términos de las articulaciones precisas entre *bonding* y *bridging*, también muestran una considerable variación. Este no supone, de manera ninguna, abogar por un relativismo absoluto; contribuye a situar las lecciones aportadas por algunas valiosas teorías económicas parsimoniosas en un marco más fundamentado y realista.

Referencias

AGHION, Philippe. Inequality and Economic Growth. In: AGHION, P.; Williamson, J. *Growth, Inequality and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p 5-102.

AGHION, P.; ALESINA, Alberto; TREBBI, Francesco. Endogenous Political Institutions. *NBER*, Cambridge, MA, 2002. (Working Paper 9006). Available in: <www.nber.org/papers/w9006>.

AGLIETA, Michel. *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

ALESINA, A; OZLER, S; ROUBINI, N; SWAGEL, P. Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 1, p. 189-212, 1996.

ALESINA, A.; RODRIK, D. Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109, p. 465-490, 1994.

AMSDEN, Alice H. *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

_____. *The rise of the "rest": challenges to the West from late-industrializ-*

- ing economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ARROW, K. J. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.
- AYDOGAN, N. *Social Capital and Growth in Silicon Valley*. Irvine, CA: UC Irvine Dept. of Economics, 2002. (Working paper).
- BAGNASCO, Arnaldo. *Società fuori squadra*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- BECATTINI, Giacomo; SFORZI, Fabio. (Ed.). *Lezioni sullo sviluppo locale*. Turin: Rosenberg & Sellier, 2002.
- BECKER, Gary S.; MURPHY, K. *Social economics; market behavior in a social environment*. Cambridge, MA: Harvard/Belknap, 2000.
- BELL, Daniel. *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books, 1976.
- BELLAH, Robert N. *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. New York: Harper & Row, 1985.
- BOLTANSKI, Luc; Thèvenot, Laurent. *Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1987.
- BREMER, Jennifer; KASARDA, John. The Origins of Terror. *The Milken Institute Review*, 4, 4, p. 34-48, 2002.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CASSON, Mark. *Entrepreneurship and business culture*. Aldershot, Hants, UK: Edward Elgar, 1995.
- COHEN, Stephen; FIELDS, Gary. Social capital and capital gains in Silicon Valley. *California Management Review*, 41, 2, p. 108-130, Winter 1999.
- COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- DI MAGGIO, Paul. *Structures of Capital: the Social Organization of the Economy*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- DOBBIN, Frank. (Ed.). *The New Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- DOUGLASS, Michael; FRIEDMANN, John. (Ed.). *Cities for citizens*. Chichester: John Wiley & Sons, 1997.
- DURKHEIM, Emile. *The Division of Labor in Society*. Translated by W. D. Halls. New York: The Free Press, 1984.
- EASTERLY, William. *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth L. Institutional and non-institutional explanations of economic differences. *NBER*, Cambridge, MA, 2003 (Working Paper 9989). Available in: <www.nber.org/w9989>.
- ETZIONI, Amitai. *The new golden rule:*

- community and morality in a democratic society*. New York: Basic Books, 1996.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FLIGSTEIN, Neil. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-first Century Capitalism and Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- FOGEL, Robert William. *The fourth Great Awakening and the Future of Egalitarianism*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- FUKUYAMA, Francis. *Trust; the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Simon and Schuster, 1995.
- GAMBETTA, Diego. (Ed.). *Trust; making and breaking cooperative relations*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- GIDDENS, Anthony. *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press, 1984.
- _____. *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- GLAESER, Edward L.; SCHLEIFER, Andre. Legal Origins. *NBER*, Cambridge, MA, 2001. (Working Paper 8272). Available in: <www.nber.org/w8272>.
- GRABHER, Gernot. (Ed.). *The Embedded Firm: On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge, 1993.
- GRANOVETTER, Mark. The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: a Social Structural View. In: FARKAS, G.; ENGLAND, P. (Ed.). *Industries, Firms and Jobs*. New York: Plenum, 1986. p.187-216.
- _____. A Theoretical Agenda for Economic Sociology. In: GUILLEN, Mauro et al. (Ed.). *Economic Sociology at the Millennium*. New York: Russell Sage Foundation, 2001.
- GREENWALD, B.; STIGLITZ, J. E. Informational imperfections in capital markets and macro-economic fluctuations. *American Economic Review*, 74, p. 194-199, 1984.
- _____. Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. *Quarterly Journal of Economics*, 101, p. 229-264, 1986.
- GRÉMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Editions du Seuil, 1976.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, Elhanan. *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- HAGGARD, Stephan. *Pathways from the Periphery*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert. *The passions and the*

interests. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

HODGSON, Geoffrey Martin. *Reconstructing Institutional Economics: evolution, agency and structure in american institutionalism*. University of Hertfordshire, 2002.

KIRZNER, Israel. *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1973.

KNIGHT, Frank. *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: AH Kelly, 1921.

KUISEL, Richard. *Le capitalisme et l'Etat en France: modernisation et dirigisme au XXe siècle*. Paris: Gallimard, 1981.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo; BARROS, Flavio. *Salários e volume de emprego industrial no Nordeste*. Rio de Janeiro, 2000. (Paper prepared for our research project).

LAVINAS, Lena; STORPER, Michael. *Trajetórias para a economia do aprendizado: os novos mundos de produção no Nordeste*. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Research report to the Banco do Nordeste).

LE GALÈS, Patrick. Paper for Sciences Po-Kennedy School book. In: CULPEPPER, Pepper; HALL, Peter. (Ed.). *Changing France*. London, 2005. Routledge(en prensa).

LEONARDI, Robert. Regional Development in Italy, social capital, and the Mezzogiorno. *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 2, p. 165-179, 1995.

LEVY, Jonah. *Tocqueville's revenge: state, society and community in contemporary France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

LIN, Nan. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press, 2000.

LINDERT, Peter H. Voice and Growth: Was Churchill Right? *NBER*, Cambridge, MA, 2003. (Working Paper 9729). Available in: <www.nber.org/wp9749>.

LIPSET, S. M. *Political Man*. Garden City, NY: Doubleday Anchor, 1963.

LORENZ, Edward. Neither Friends nor Strangers: Informal Networks and Subcontracting Relations in French Industry. In: GAMBETTA, D. *Trust*. New York: Oxford University Press, 1984. p 134-158.

_____. Trust and the Theory of Industrial Districts. In: STORPER, M.; SCOTT, A. J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992.

LUCAS, R. E. The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, p. 3-42, 1988.

MARSHALL, Alfred. *Industry and Trade*. London: Macmillan, 1919.

MOE, Terry. Interests, Institutions and Positive Theory. *Studies in American Political Development*, 2, p. 236-299, 1987.

MOKYR, Joel. *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic*

- Progress. New York: Oxford University Press, 1990.
- NORRIS, Pippa. *Democratic Phoenix: Re-inventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- NORTH, Douglass. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- O'MALLEY, Eoin. Industrial policy in Ireland and the problem of late development. In: STORPER, M.; THOMADAKIS, S.; TSIPOURI, L. (Ed.). *Latecomers in the global economy*. London: Routledge, 1998. p. 203-223.
- O'ROURKE, Kevin; WILLIAMSON, Jeffrey G. From Malthus to Ohlin: Trade, Growth and Income Distribution Since 1500. *NBER*, Cambridge, MA, 2002. (Working paper 8955). Available in: <www.nber.org/papers/w8955>.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.
- PIORE, Michael; SABEL, Charles. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books, 1984.
- PIZZORNO, Alessandro. *I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati*. Bologna: Il Mulino, 1980.
- POLANYI, Karl. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1957.
- POLANYI, Michael. *The tacit dimension*. New York: Doubleday, 1966.
- PRZEWORSKI, Adam et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PUTNAM, Robert. *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.
- PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Roberta Y. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- REYNOLDS, Paul D. et al. *Global Entrepreneurship Monitor; 2001 Executive Report*. Kansas City, MO: Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership at the Ewing Marion Kauffman Foundation, 2001.
- RODRIK, Dani. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, DC: Overseas Development Council, 1999.
- _____. Growth Strategies. *NBER*, Cambridge, MA, 2003. (Working paper 10050). Available in: <www.nber.org/papers/w10050>.
- RODRIGUEZ-POSE, Andrés. Instituciones y desarrollo económico. *Cuidad y Territorio: estudios territoriales*, XXXI, 122, p. 775-784, 1999.
- ROSENVALLON, Pierre. *Le modèle politique français*. Paris: Editions du Seuil, 2004.

- SANDEL, Michael. *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge, MA: Harvard/Belknap, 1996.
- SAXENIAN, Annalee. *Regional Advantage*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *Politics, Pressures and the Tariff*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1935.
- SCHLEIFER, Andrei. The New Comparative Economics. *NBER Reporter*, p. 12-15, Fall 2002.
- SCHUMPETER, Joseph A. *The economics and sociology of capitalism*. Edited by Richard Swedberg. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- SCOTT, Allen. *Technopolis*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Knopf, 1999.
- _____. *Rationality and Freedom*. Cambridge: Harvard/Belknap, 2002.
- STIGLER, G. The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market. *Journal of Political Economy*, 69, p. 213-225, 1951.
- STIGLITZ, Joseph E. *Whither Socialism?* Cambridge, MA: MIT Press, 1994.
- STORPER, Michael; SALAIS, Robert. *Worlds of Production: the Action Frameworks of the Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- STORPER, Michael. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard, 1986. 2 v.
- WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- WEBER, Max. *Economy and Society*. Translated by Roth y Wittich. New York: Bedminster Press, 1968.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: markets, firms, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.
- YOUNG, Allyn. Increasing Returns and Economic Progress. *Economic Journal*, 38, p. 527-542. 1928.

Resumen

Los estudios sobre desarrollo económico e historia económica se han ocupado durante mucho tiempo de las relaciones

Abstract

Studies of economic development and economic history have long been concerned with the relationship between the

entre las fuerzas transparentes y supuestamente anónimas de los mercados, reglas y burocracias así como de la pertenencia a grupos tales como comunidades locales, asociaciones o redes. Los economistas se encuentran bastante divididos en lo que respecta a estas segundas dinámicas. Para algunos, son requerimientos básicos para el mercado que aportan confianza y capital social lo que a su vez reduce los costes de transacción y riesgos morales y promueven, por tanto, el desarrollo; para la mayoría, son vistos como arcaicos, conducentes al nepotismo, especuladores y a la rigidez institucional. En efecto, en todos los campos de las ciencias sociales existe una tensión entre los papeles asignados a lo que podríamos llamar las bases "sociales" y "comunitarias" del desarrollo económico y social. Cada una de las posiciones en este desencuentro teórico subestima las contribuciones tanto de la sociedad como de la comunidad en lo que respecta al desarrollo económico. Esto se debe a que tanto la sociedad como la comunidad tienen potencialmente efectos positivos y negativos; no obstante, juntas pueden actuar como control y balance mutuo de sus potenciales efectos negativos, al mismo tiempo que refuerzan las contribuciones positivas de cada una de ellas a la eficiencia económica. Diferentes niveles y tipos de sociedad y comunidad, en interacción, definen contextos complejos de elección e incentivos en el desarrollo económico, y nos permite: apreciar con mayor claridad la base de las diferentes configuraciones institucionales en relación con el desarrollo.

Palabras clave: comunidad, desarrollo, capital social, territorio

transparent and supposedly anonymous forces of markets, rules and bureaucracies, on the one hand, and membership in groups, such as local communities, associations, or networks. Economists are quite divided about these latter forces: for some, they are necessary underpinnings for the market, providing trust and social capital which in turn reduce transactions costs and moral hazards and hence promote development; for most, they are seen as archaic, leading to nepotism, rent-seeking and institutional rigidity. Indeed, throughout the social sciences, there is a tension between the roles assigned to what we might call the "societal" and the "communitarian" bases of social and economic development. Each position in this theoretical standoff underestimates the contributions of either society or community to economic development. This is because both society and community have potentially positive and negative effects; together, however, they can act as mutual checks and balances on their potentially negative effects, while reinforcing the positive contributions of each to economic efficiency. Different levels and types of society and community, in interaction, define complex contexts of choice and incentives in economic development, and allows us to see more clearly the basis of different institutional configurations in relationship to development.

Keywords: community, development, social capital, territory

Recebido em outubro de 2003. Aprovado para publicação em novembro de 2003

Michael Storper é Professor de Sociologia Econômica e membro do Center for the Study of Organisations (CSO), Institute of Political Studies (Sciences Po), Paris, França; e Professor de Geografia Econômica da London School of Economics

Artigos

Gobernar las ciudades-región*: política, economía y desarrollo**

Michael Keating

La región competitiva

Europa, e incluso el mundo en general, se encuentran marcados en este principio del siglo XXI por dos tendencias aparentemente contradictorias. Una es la desterritorialización de la vida económica, cultural y política ante la globalización, incluyendo esta última un complejo conjunto de fenómenos que abarcan el libre movimiento de bienes, capitales y servicios, la comunicación instantánea, y las tendencias a la homogeneización cultural (Badie, 1995). La otra es la reterritorialización, a medida que los sistemas funcionales, las identidades y las

culturas e instituciones se reestructuran a sí mismas en este nuevo nivel espacial, por encima y debajo del estado. Quizá no exista nada nuevo en todo esto. Históricamente, los estados han competido con las ciudades y otras jurisdicciones hasta el nacimiento del estado-nación, ampliamente completado en el siglo XIX (Tilly y Blockmans, 1994). Sin embargo, se está cuestionando la forma de comprender el territorio prevaleciente desde la Segunda Guerra Mundial, la cual se centraba casi exclusivamente en el estado, siendo consideradas las ciudades y

* N.T.: La traducción literal del término "city-regions" sería "regiones-ciudad", pero dado que en castellano es más común la denominación "ciudades-región" he adoptado esta traducción.

** Este artículo se basa en material ya publicado en Keating, Michael. *Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age*. In: Scott, A. (Ed.). *Global City: regions, trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Traducción de Yolanda Jubeto.

las regiones como elementos subordinados dentro de los sistemas económicos y políticos nacionales. Hemos pasado de una situación en la que las ciudades y regiones desempeñaban roles complementarios en los mercados nacionales y en los sistemas políticos a uno en el que están compitiendo en el mercado nacional y global así como en los sistemas transnacionales.

En los “treinta años gloriosos” de gestión económica keynesiana, los estados parecían haber ejercido el control de sus territorios, integrándolos en sistemas de gestión económica nacional a través de un conjunto de políticas urbanas y regionales destinadas a asegurar un desarrollo equilibrado dentro de las economías nacionales, con cada región asegurando su papel en la división nacional del trabajo de acuerdo a los principios de la ventaja comparativa. Las políticas regionales de diversificación dirigían las inversiones de las regiones más prósperas a las que se encontraban en declive o subdesarrolladas, utilizando inversiones en infraestructuras, ayudas, deducciones y exenciones impositivas así como controles de planificación física. En los estados centralizados con una amplia burocracia técnica, esto se hizo extensivo a unas formas sofisticadas de planificación espacial integrada, organizando la inversión, las infraestructuras y el desarrollo urbano alrededor de polos de crecimiento. Tales políticas “tradicionales” regionales y urbanas perseguían una serie de objetivos al mismo tiempo. Beneficiaban a las regiones pobres llevando trabajo e inversión, ayudaban a las regiones ricas al reducir las presiones

inflacionarias y la congestión y contribuían al crecimiento nacional al movilizar recursos que de otra forma hubieran estado ociosos. Buscaban objetivos económicos de mejora de la competitividad nacional y objetivos sociales como la igualdad de oportunidades, mientras aseguraban el objetivo político de integración nacional.

Desde los años 80, este modelo de desarrollo espacial planificado y regulado por el estado ha sido cuestionado por numerosas razones. Una es el declive de las políticas intervencionistas del estado en general al pasar a ser dominante el modelo de mercado, no sólo en relación a la economía sino a un amplio abanico de las políticas públicas. Así, la planificación estatal ha dado paso a la desregulación y la privatización. Otra es la globalización que, junto a la integración europea, ha convertido en inoperante el modelo de política regional basado en la desviación de recursos. En un mundo donde los inversores, privados de la oportunidad de invertir en sus regiones preferidas, pueden recolocar ésta en su conjunto fuera del país, los gobiernos no pueden ya dirigir la inversión hacia las regiones prioritarias. Los regímenes de libre comercio continentales tales como NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte) y la Unión Europea, refuerzan este efecto, limitando los subsidios e impulsando a los gobiernos nacionales a favorecer sus sectores y localizaciones más competitivas. Con la parcial retirada de los estados, las regiones y las ciudades han comenzado a ser más activas, buscando inversiones, mercados y tecnologías

tanto en casa como en el exterior. Esto ha coincidido con un cambio en la estructura de los incentivos políticos para los políticos locales. Incapaces de confiar en las tradicionales bases de apoyo político, han buscado nuevos temas movilizadores, prefiriendo aquellos que puedan resultar atractivos para toda la población local. Se destaca entre estos el desarrollo económico, especialmente cuando se presenta como un juego competitivo o de suma cero en el que la ciudad o región está inmersa en una lucha contra sus rivales. Así, la competencia entre las ciudades y regiones ha dado a los líderes políticos regionales un *leitmotiv*, produciendo una forma neo-mercantilista de política en la que la competencia es reconstruida y territorializada.

Existe ciertamente una base intelectual para este cambio de énfasis, pero es menos clara y más compleja que como se presenta algunas veces y no siempre apunta a respuestas claras o a prescripciones políticas. Las nuevas teorías académicas de desarrollo local y regional se centran en la importancia de la localización y la interfaz global-local. Los enfoques tradicionales en las políticas de desarrollo regional se limitaban en gran medida a pensar en la localización, es decir, la distancia de los mercados, el trabajo o las materias primas. Los nuevos enfoques ven el lugar (Agnew, 1987) como un complejo de relaciones sociales, normas, instituciones y formas de comprensión e interpretación, inspirándose en la literatura sobre la sociología económica (Swedberg, 1993) y en la construcción social del mercado (Bagnasco y Trigilia, 1993)

para demostrar que el desarrollo económico es algo más que el ensamblaje de factores de producción en un espacio físico. El lugar en sí mismo se convierte en un factor de producción como lo hace el capital social, un concepto bastante disputado que hace referencia a los patrones de relaciones sociales y a la confianza que permiten un equilibrio entre la cooperación y la competencia, permitiendo la producción de bienes públicos y una inversión colectiva a largo plazo y superando la división entre la racionalidad individual a corto plazo y el interés colectivo a largo plazo que es uno de los problemas permanentes del capitalismo de mercado (Coleman, 1988; Putnam, 1993; Sabel, 1993). Los enfoques tradicionales sobre el desarrollo regional aceptaban la existencia de dependencias comerciales, en las que las industrias complementarias pueden reducir sus costes aglomerándose; las políticas de polos de crecimiento de los 60 y 70 buscaban promover éstas para impulsar un desarrollo auto-sostenido. Enfoques recientes lo extienden a las interdependencias no comerciales (Courchene, 1994; Storper, 1997; Morgan, 1995) surgiendo éstas de la proximidad de los innovadores, productores y proveedores dentro de una región o localidad, y de la densa red de intercambios informales que esto impulsa. Estas permiten la producción de bienes públicos regionales, un enfoque de desarrollo a más largo plazo y formas no-inmediatas de reciprocidad o confianza. La economía asociativa (Cooke y Morgan, 1998) es presentada como una forma de empresa diferente al capitalismo individualista, mezclando y armonizando la

cooperación y la competencia de forma compleja. Otra idea clave es que la región que aprende (Morgan, 1995) en la que la innovación es auto-sostenible y el éxito, al fomentar la confianza y la cooperación, pone las bases para el triunfo futuro. Las nuevas tecnologías de la producción y los sistemas de innovación son otro elemento clave. Son esenciales para el crecimiento, pero su oferta es escasa, por lo que la vieja idea de la ventaja comparativa según la cual todas las regiones tenían un lugar en la división del trabajo nacional e internacional, y que subyace en la política regional tradicional, ha dado paso a la ventaja absoluta o competitiva (Scott, 1998).

En respuesta a estos cambios económicos, tecnológicos, políticos e intelectuales, se ha reenfocado la política de desarrollo regional (Bachtler, 1993, 1997). Ahora está más descentralizada, a nivel regional o local, donde la capacidad para la integración horizontal y el conocimiento de los problemas es mayor (Cappellin, 1995a, 1995b; Begg, Lansbury y Mayes, 1995). Se hace mucho hincapié en la construcción de instituciones, en la construcción de redes de cooperación y asociación, y en la promoción de la planificación estratégica (Wannop, 1995). Las instituciones se definen de forma amplia para incluir tanto al gobierno como a las pautas asociativas, con el énfasis puesto en estas últimas y realizando una búsqueda de las formas más eficaces de cooperación social, no tan ligeras como para prevenir la acción colectiva, ni tan densas como para inhibir la innovación (Amin, 1999).

Los gobiernos nacionales han tendido a ser más selectivos en sus intervenciones y el enfoque regional más amplio de años anteriores ha sido reemplazado, en muchos casos, por un enfoque más urbano. Las políticas ponen menos énfasis ahora en la infraestructura física y más en el desarrollo de los recursos humanos. Las políticas de formación han sido ampliamente descentralizadas para complementar otros instrumentos de intervención, frecuentemente en la forma de políticas activas del mercado de trabajo, y la educación ha sido frecuentemente vinculada a la política económica de una forma más directa que anteriormente. Se hace hincapié en la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología a través de los parques científicos y a la articulación entre la universidad y la empresa. Las redes y conexiones de las empresas entre ellas, con las universidades, los centros tecnológicos y los gobiernos son impulsadas para promover las interdependencias no comerciales típicas de las regiones exitosas. Se pone menos énfasis en la planificación sinóptica o intervención a gran escala y más en "dirigir", y en una intervención selectiva para remediar los fallos del mercado. Mientras los gobiernos tienden a ser cautelosos respecto al intento de selección de ganadores, piensan acerca del nicho de la región en la economía global y cómo impulsar los *clusters* de industrias que pueden explotar mejor esta situación y apoyarse mutuamente. La industria en sí misma se define de forma más amplia, incluyendo servicios comerciales así como manufacturas. Las pequeñas empresas y el desarrollo endógeno son es-

pecialmente el objetivo, aunque también sigue siendo importante la promoción de la inversión extranjera.

Estos desarrollos han producido una rica literatura, aunque también han dado lugar a algunas explicaciones y extrapolaciones simplistas y a un nuevo conjunto de críticas (Lovering, 1999). Un problema es la tendencia a un reduccionismo funcional y un determinismo económico, en el que la región competitiva es vista tanto como inevitable así como marcando el fin del estado nación y de la política tal como nosotros la conocemos. Típico de esta corriente de pensamiento es Ohmae (1995), quien salta directamente del surgimiento de las economías regionales al nacimiento de las ciudades-región globales, y al ocaso del estado-nación. De hecho, ni el estado-nación ni las fronteras nacionales surgieron por razones económicas/funcionales y no existe ninguna razón para suponer que desaparecerán incluso si resultan funcionalmente redundantes. Existe también una tendencia para proyectar el modelo de una ciudad-región global en todos los lugares a lo largo del mundo, interpretando cualquier manifestación de especificidad territorial sólo como una respuesta a la reestructuración global. Este modelo construido es así propagado y revendido a los líderes urbanos y regionales como un modelo a emular, creando más material para los observadores. Así, los expertos, en vez de ser analistas independientes de la reestructuración política y económica, se convierten ellos mismos en agentes para la elaboración y difusión del modelo. Así, uno tiene la obligación de preguntarse

hasta qué punto este modelo es una interpretación del mundo y en qué medida es una mera construcción.

Otra construcción ideológica ha sido elaborada alrededor del modelo de la ciudad y región competitiva. Obviamente, si se da el caso de que la ventaja comparativa (en la que todas las regiones pueden encontrar su lugar en la división nacional del trabajo), ha dado paso a la ventaja competitiva (en la que las regiones son lanzadas a la competencia en los mercados globales), entonces, el desarrollo es un juego de suma cero. Esto se encuentra implícito en el propio significado de la palabra competencia. Se nos ha inculcado también la creencia de que cualquier región puede hacerse competitiva, puesto que las materias primas o la localización no son ya determinantes (Porter, 2001). Así, aunque *cualquier* región puede ser competitiva, no *todas* las regiones pueden ser competitivas, puesto que eso sería contrario al propio significado de la palabra "competencia". Puede ser que la ventaja comparativa haya dado paso a la ventaja competitiva en algunos sectores; sin embargo, que lo haya hecho en todas las áreas de la actividad económica es mucho más dudoso. Con todo, la insistencia en que la ventaja competitiva es la fuerza impulsora imperante del desarrollo tiene importantes implicaciones políticas. Significa que si una región no triunfa, entonces, de hecho es culpa suya. Esto provee una base de razonamiento para no tener en cuenta la equidad espacial, para recortar los programas redistributivos y, en el caso de las regiones ricas, para desentenderse de

los problemas de las más pobres, un proceso ya visible a lo largo de Europa, Norteamérica, y otras partes del mundo. A medida que la región o la ciudad es reconceptualizada como un actor en el orden global, existe una cosificación de lo que es realmente un sistema complejo y plural y un mayor cierre de las opciones políticas.

Mi argumento es que no existe un vínculo automático entre el cambio económico y el político, que la política todavía controla las políticas y que la

nueva política territorial es extremadamente diversa. Los efectos del cambio económico son poderosos pero están mediados por la cultura, por las instituciones y por las políticas. Es verdad que las regiones y las ciudades están siendo construidas y reconstruidas como sistemas de regulación social y como actores en el espacio nacional y global, pero esto es un proceso complejo y multifacético. El determinismo económico, tanto de tipo Marxista como neoliberal, no nos explica gran cosa.

Tensiones políticas

El nuevo paradigma de desarrollo tiene atractivos políticos obvios. A la derecha política le agrada porque va en contra de los grandes gobiernos, las intervenciones a gran escala y la ingeniería social. Reconoce las restricciones de la economía global y la necesidad de insertar a la región en la división internacional del trabajo. La izquierda puede apoyarla porque es crítica con el capitalismo desenfrenado de tipo "anglosajón" y hace hincapié en las relaciones sociales y en la comunidad. Esto se vincula con la descentralización y el regionalismo y tiene afinidad con las ideas comunitarias así como con la filosofía de "lo pequeño es hermoso". Los centristas de la persuasiva "tercera vía" ven sus afinidades con la "nueva gestión pública", que busca reemplazar la jerarquía y el control con nuevas formas de acatamiento y conformidad. Así, como sucedió con las políti-

cas centralizadas regionales y urbanas de las décadas 50 y 60, el nuevo paquete puede atraer a una variedad de diferentes colectivos, que lo apoyarán por diferentes razones. Esto parece demasiado bueno para ser cierto y, por supuesto, existen muchas críticas. Sin embargo, una de las paradojas del "nuevo paradigma" de desarrollo regional es que, al poner énfasis en la importancia del lugar, hace imposible construir un único modelo para todos los casos (Storper, 1997). Por lo que cualquier enfoque sobre esta cuestión debe tomar como punto de partida la diversidad. Un modelo de desarrollo siempre consistirá en múltiples elementos, en contextos específicos. Sin embargo, aunque cada ciudad y región es única, podemos realizar una comparación significativa al examinar los elementos que forman parte de cada caso y la forma en que varían y se combinan. Los

objetivos de la política pueden ser múltiples y el proceso político, la mezcla de políticas, y los significados de la implementación serán todos ellos específicos a lugares particulares. Incluso el significado de una región o ciudad-región es cuestionado, tanto intelectual como políticamente.

Las regiones, ciudades y áreas metropolitanas pueden ser definidas en términos puramente topográficos pero normalmente se considera que tienen un significado económico, social y político más amplio. Económicamente, una región puede ser definida como un espacio productivo homogéneo o como un conjunto interrelacionado de sistemas productivos. Los criterios culturales pueden dar otra definición. Una región política puede ser definida como un "espacio político" (Keating, 1998) cuyos habitantes tienen un sentido de la identidad territorial y en el que los temas son valorados respecto a su impacto sobre la región. Las regiones administrativas son definidas por los estados para el aprovisionamiento de servicios y políticas. Estos diferentes significados de la región no siempre coinciden y, cuando lo hacen, es normalmente como resultado de un proceso de construcción de la región y liderazgo político. La definición, lejos de ser "natural", es casi siempre cuestionada. Existe un conflicto perenne entre los planificadores y diseñadores de las políticas sociales que quieren definir las regiones y ciudades de modo amplio, para incluir el sistema funcional completo y sus interdependencias, o compartir la riqueza más equilibradamente, y los intereses de los barrios y

ciudades ricas que quieren mantener lo que tienen. En los Estados Unidos, las áreas ricas tienden a estar en las afueras y las áreas más pobres en el centro de las ciudades, mientras que en la mayor parte de Europa sucede lo contrario; pero el tema básico es el mismo. Existen también conflictos entre los políticos establecidos a un nivel regional más amplio y aquellos cuya base de poder radica en la ciudad o en la ciudad-región. En Cataluña en los años 80 y 90, hubo conflictos entre el gobierno autónomo de la Generalitat y el ayuntamiento de Barcelona. Las regiones francesas han tendido a perder en la competencia con grandes ciudades e incluso con los viejos *départements*. El vacío causado por el colapso del sistema de partido central en Italia ha sido parcialmente rellenado por los alcaldes de las ciudades, ahora elegidos directamente, con las regiones todavía buscando su lugar.

Otra cuestión clave concierne a la conexión entre la competitividad económica y la cohesión social. Aquí, de nuevo, encontramos una cierta cantidad de ilusiones. Algunos enfoques del nuevo regionalismo pasan por alto las cuestiones relativas a la distribución y bienestar, insistiendo que esta opción no está ya disponible en una economía global (Ohmae, 1995). Otros sugieren que al nivel espacial correcto hay una nueva síntesis de lo económico y lo social donde el nuevo paradigma puede ser al mismo tiempo más eficiente y socialmente justo (Cooke y Morgan, 1998). Esto puede ser verdad en la medida en que el estado de bienestar ayude a evitar algunos de los costes sociales de la pobre-

za, la seguridad pueda incrementar la cooperación social y la inversión en la gente pueda tener tanto beneficios económicos como sociales. Se podría decir lo mismo sobre las políticas medioambientales. Obviamente, parece probable que los inversores se sentirán más atraídos por ciudades y regiones sin la carga de la presión social y de la degradación medioambiental. Así y todo no es una verdad auto-evidente en todos los sitios o en todas las épocas. Hay políticas a largo plazo que requieren inversiones a largo plazo, mientras que los incentivos a los que se enfrentan los políticos son de resultados a corto plazo. Algunas regiones pueden encontrarse mejor situadas en el mercado o dotadas con elevados niveles tecnológicos o de habilidades y así ser capaces de perseguir una estrategia de elevado coste embarcándose en una producción de mayor valor añadido. Otras han concluido que su ventaja competitiva reside en los bajos salarios, en los mercados de trabajo desregulados sin sindicatos o con escasos gastos sociales. Se puede argumentar en el mismo sentido en el caso de la calidad medioambiental. Algunas regiones tienen un buen medioambiente y son capaces de usarlo para atraer desarrollo de elevada calidad. Otras tienen la carga de una infraestructura industrial obsoleta, contaminación o tierra contaminada y no pueden competir sin la ayuda exterior para hacer frente a estos problemas.

Así, hay todavía tensión entre el crecimiento y la redistribución, área en la que tiene que mediar la política. La globalización, el cambio tecnológico y la

crisis del estado han incrementado la tensión, generando nuevos movimientos sociales y políticas identitarias a múltiples niveles (Castells, 1997). Estas incluyen a los defensores del medio ambiente, temas de género y movimientos de vecindad, así como nuevos tipos de criminalidad y patología social. Por supuesto, parece que las ciudades-región se están convirtiendo internamente en más pluralistas, con un margen más amplio de demandas sociales sobre ellas, justo en el momento en el que el ambiente global externo y las necesidades de la competencia están restringiendo sus opciones políticas (Kantor, 1995; Keating, 1991). Esta es la esencia de la política y hace incluso más difícil reducir las ciudades-región a una forma de determinismo funcional.

Otro importante tema político es la justicia interterritorial. Un grado de desigualdad es inherente en la misma idea de la región competitiva (Dunford, 1994) y a medida que este modelo gana aceptación intelectual puede ser usado para justificar la desigualdad. Los estados-nación son todavía responsables de la transferencia masiva de recursos (Davezies, 1997). El gasto público y el empleo son a menudo los factores fundamentales en el desarrollo regional, a pesar de la tendencia de los nuevos enfoques a centrarse en el sector privado (Loving, 1999). No obstante, las regiones ricas están mostrando una creciente resistencia a pagar transferencias fiscales a sus compatriotas más pobres basándose en que esto obstaculiza su habilidad para competir en los mercados globales. El viejo supuesto de que el dinero volvería

en la forma de una mayor demanda de bienes producidos en las regiones ricas, no se mantiene más en un mercado globalizado.

Estas cuestiones muestran que las políticas regionales están todavía vivas y gozan de buena salud en la era de de la ciudad-región global. Las estructuras de gobierno, el acceso al poder y a los recursos, y las relaciones sociales son todavía importantes. Demasiado a menudo, sin embargo, carecemos de los instrumentos analíticos para apreciar y valorar estos cambios. Recientemente se ha hablado mucho acerca de la gobernanza como una nueva forma de regulación social distinta del "gobierno". Hay muchas definiciones de este término –Rhodes (1996) da seis– pero la idea central parece ser un sistema de hacer política y de regulación que va más allá del estado,

para incluir al sector privado, la sociedad civil, y, en algunas versiones, múltiples niveles territoriales de acción. Combinada con algunas interpretaciones del paradigma de nuevo desarrollo y la "nueva gestión pública" esto introducía formas de política de la "Tercera Vía" en la que los grandes temas de política y conflicto social simplemente desaparecen, siendo reemplazados por los mercados, por los remedios o panaceas de la gestión y administración, o por la concentración en los detalles minuciosos de la política a costa de la imagen global.

Las ciudades y las regiones se están recomponiendo de diferentes maneras ante las presiones del mercado global. Sugiero cinco elementos críticos en la formación de sus respuestas: la cultura, las instituciones, el liderazgo, la composición social, y las relaciones exteriores.

La cultura

El nuevo paradigma del desarrollo pone un gran énfasis en las relaciones sociales, en la comprensión compartida y en las normas de cooperación y reciprocidad y, aunque algunos autores rehuyan el término "cultura", esto es un tipo de explicación cultural. Parece haber algo de ella en este paradigma, pero existen serios problemas para identificar y medir la importancia de la cultura y las normas de comportamiento. Un enfoque se basa en los estudios de caso del éxito o fracaso y en su análisis sobre la base de la naturaleza de las sociedades locales.

Estas casi invariablemente producen una o dos "historias". Existe la historia exitosa, en la que la gente cuenta a los investigadores que la sociedad está cohesionada, es cooperativa y eficiente, y tiene un fuerte sentido de la identidad y de la responsabilidad social. También existe la historia fallida, en la que se dice que la gente es demasiado "individualista", que no hay capacidad para una acción sostenida y que hay una falta de espíritu empresarial. Estas historias son normalmente tan similares que parecen ensayadas y los encuestados están sola-

mente racionalizando el triunfo o el fracaso. Esto resulta incluso más aparente cuando los viejos fracasos de repente se convierten en éxitos y los mismos factores que explicaban el fracaso son ahora utilizados para explicar lo contrario, siendo Irlanda un ejemplo claro. Así, las "actitudes colectivistas" se convierten en "cooperación", el bloqueo de los "intereses especiales" en "concertación social"; el "individualismo" en "confianza en sí mismo" y "el tradicionalismo" se convierte en "sensibilidad hacia la historia y la cultura".

El segundo enfoque se basa en encuestas, que intentan explicar el comportamiento económico por las actitudes de la masa. Aparte de la dificultad de realizar una conexión entre las actitudes de la masa y la acción económica, se tienen que hacer frente a problemas metodológicos. La encuesta es un instrumento individualizado en el que la gente es preguntada fuera de contexto que es lo que siente acerca de varias cosas. Es a menudo una guía pobre para conocer cómo actúan en situaciones sociales. Las encuestas frecuentemente sólo producen estereotipos que comparan las historias mencionadas anteriormente más que introducirse en las dinámicas de comportamiento social. La cultura y los valores no son, por lo tanto, estáticos o inherentes a los individuos o sociedades. Sino que son interpersonales y comunicativos, un instrumento a través del que una sociedad se evalúa a sí misma y dirige un debate. Por esto, necesitamos ver la forma en que la cultura es creada, transmitida y utilizada. También necesitamos explorar las aparentes contradicciones y

conflictos existentes y la forma en que la cultura puede superarlos. A menudo nos encontramos con que los movimientos políticos territoriales que triunfan y las coaliciones de desarrollo son aquellas que pueden conjugar dos temas contradictorios a la vez. Un tema localista, enraizado en la tradición y el particularismo, ayuda a consolidar la solidaridad local y la acción colectiva, aunque también puede producir provincianismo, xenofobia y el choque de pluralismos locales. Un tema cosmopolita, por otra parte, alcanza el mercado internacional y busca integrar la región en circuitos más amplios, aunque amenaza con erosionar la solidaridad social, los vínculos y la cultura, subordinando las comunidades al mercado impersonal. En algunos lugares, estos dos coexisten en una colaboración más o menos dificultosa, produciendo un "cosmopolitanismo enraizado" que permite a las regiones operar en la economía global sin perder sus características distintivas propias (Friedmann, 1991). Otra forma de capturar el *modus operandi* es la "fuerza de los lazos débiles" (strength of weak ties: Granovetter, 1973), es decir, lazos que vinculan a las comunidades, pero que no son exclusivos y permiten múltiples canales de comunicación, impulsando la innovación y el cambio.

Todavía es poco conocida la forma en la que estas normas locales se constituyen históricamente y son sostenidas a lo largo del tiempo. En Francia, la escuela de los *Annales*, y los análisis cuantitativos de Todd (1990), Le Bras (1995) y otros, han contribuido en gran medida a la comprensión de la identidad terri-

torial y su transmisión, pero existe una falta de trabajos similares en otros lugares. El trabajo de Putnam sobre Italia (Putnam, Leonardi, y Nanetti, 1985; Putnam, 1993) enfatiza la importancia de las pautas históricas y de la herencia y defiende una forma de dependencia del camino tomado (path-dependency). El estudio comparativo, sin embargo, nos muestra que las culturas y las identidades son continuamente creadas y recreadas (Rohe, 1990). El factor crítico aquí será la instrumentalización de la identidad por los constructores de la región y los líderes de la coalición del desarrollo.

Las regiones con un "pasado utilizable" encontrarán esto reinterpretado y puesto en servicio para forjar una visión del futuro. Estas imágenes y temas dominantes sirven como mitos, es decir, historias que pueden ser verdaderas, falsas o (normalmente) parcialmente verdaderas, pero cuya capacidad movilizadora es en gran medida independiente de su grado de verdad. Se podría incluso ver las ciudades-región globales de Ohmae como tal mito y su adopción por las elites regionales como parte del proceso de invención de regiones.

Las instituciones

El análisis institucional ha disfrutado de una renovación en los años recientes adoptando la forma de "nuevo institucionalismo" (March y Olsen, 1984) o "economía institucional" (North, 1990). Estos nuevos enfoques van más allá de las organizaciones formales para mostrar cómo el comportamiento es configurado por instituciones de todo tipo. Esto supone un correctivo a las explicaciones puras de *elección pública* (public choice) del comportamiento, al mostrar cómo las opciones están limitadas por el ambiente existente. Estas también completan las explicaciones culturales al mostrar cómo las normas y las rutinas pueden ser inculcadas a través de la práctica y cómo la rutina puede construir confianza. De hecho, los análisis culturales e institucionales se han acercado tanto que a veces

resulta difícil discernir donde acaba uno y empieza el otro. Las instituciones son también importantes como terrenos en los que se pueden debatir las opciones y donde se forman y reconfiguran las preferencias en interacciones con los otros.

Cuatro aspectos de la estructura institucional de las ciudades y regiones son importantes para nuestro argumento. El primero es el grado de fragmentación o consolidación territorial. A los defensores de la fragmentación, quienes anteriormente hacían hincapié en el valor de la comunidad, la identidad, y la tradición, se les han unido ahora los defensores del enfoque de la *elección pública*. Estos argumentan que el gobierno local fragmentado da a la ciudadanía la opción de diferentes localizaciones con distintos

paquetes de servicios, promueve la eficiencia a través de la competencia y limita el poder de la burocracia al dividirla. Los defensores de la consolidación solían subrayar los beneficios de las economías de escala en la provisión de servicios. Hoy en día, ponen más énfasis en la necesidad de una planificación metropolitana coherente, que construya una competitividad metropolitana amplia, y la necesidad de evitar la competencia basada en "pedir limosna a mi vecino" (*beggar-my-neighbor*) para impulsar el desarrollo, en la que el empresariado enfrenta a los gobiernos locales entre sí para que ofrezcan los incentivos más atractivos al coste de los contribuyentes. La consolidación estuvo de moda en Europa y Norte América en las décadas de los 60 y 70. En los 80 se paró e incluso fue invertida, a medida que la planificación a gran escala perdía popularidad y las prometidas economías de escala frecuentemente parecían esquivas. Políticamente también resultaba muy difícil conseguir acuerdos sobre formas de gobierno metropolitano que fueran suficientemente fuertes como para poner en marcha sus planes, y el compromiso habitual era una estructura de dos niveles con los poderes principales al nivel inferior. En los 90, se ha producido un renovado interés por el gobierno metropolitano pero de un tipo más modesto, con la tarea de coordinar la infraestructura y la planificación y atraer el desarrollo económico.

El segundo tema es el de la fragmentación funcional. En los 60 y 70, el énfasis se puso en la planificación integrada y la administración corporativa, con los

gobiernos buscando una visión sinóptica de los problemas sociales y económicos e intentando vincular sus intervenciones a lo largo de múltiples esferas políticas. En los 90, la tendencia es hacia la privatización, las agencias *ad hoc*, y la realización de contratos con empresas privadas así como con el sector no lucrativo. La eficiencia está supuestamente asegurada al hacer competir a las agencias por los contratos en la prestación de servicios. Por otra parte, la fragmentación de los poderes políticos pone el poder en las manos de los proveedores de servicios, los cuales son capaces no sólo de prestar los servicios sino de enmarcar la elección de los instrumentos e incluso la definición de los problemas para adecuarse a sus propias demandas. Existe también el problema de que la política se fragmente todavía más en segmentos separados, desanimando los vínculos y el pensamiento nuevo. Una tendencia de especial interés para el tema que nos preocupa es la tendencia a separar las cuestiones de desarrollo económico de las relativas al desarrollo social o distributivo, asignándolas a agencias diferentes dominadas por intereses empresariales. Este tipo de regionalismo funcional puede producir resultados muy diferentes de los producidos por los gobiernos regionales electos con amplia representación.

Relacionado con el punto anterior hay una tercera cuestión, la de las relaciones público-privadas. La relación entre el poder público y el privado, un tema siempre fundamental en las ciudades de EEUU, ha comenzado a preocupar ahora en Europa. El énfasis en el desarrollo económico como un impera-

tivo para las ciudades y regiones aumenta el poder del sector privado, puesto que son los que poseen los recursos necesarios para invertir. Esto es incrementado por la tendencia a utilizar instrumentos y organizaciones privadas con fines públicos, y con el crecimiento de las asociaciones público-privadas. Estas asociaciones, que son aceptadas de forma prácticamente unánime como precursoras del fin de los viejos tipos de política, pueden ser un instrumento eficaz de movilizar los recursos para el desarrollo y amarrar el capital dentro de las ciudades y las regiones. Sin embargo, estas asociaciones también presentan una serie de peligros, los cuales son apreciados con menor frecuencia. Estas alteran el equilibrio de poder a favor de los intereses privados, ya que se les implica en el proceso político, y a menudo también por el modo de funcionamiento de los términos de la relación o asociación. Puesto que el negocio privado opera sobre las bases del secreto comercial mientras que los gobiernos son obligados a publicar todas sus cuentas, el socio privado normalmente tiene más información sobre el público que viceversa. La necesidad de confidencialidad comercial a menudo conduce a una falta de transparencia y responsabilidad, hasta el punto de que los detalles de los contratos son frecuentemente mantenidos en secreto. Los costes no son siempre tan favorables al sector público como podría parecer a primera vista. Las grandes infraestructuras públicas construidas con capital privado casi invariablemente vienen con una implícita garantía gubernamental, puesto que las autoridades públicas, habiéndose comprometido con el proyecto, no per-

mitirán que éste falle. Así, la contribución pública, tanto directa como por medio del gasto complementario, es bastante común. Aquellas asociaciones que implican que los promotores privados adelanten el capital inicial y den facilidades de *leasing* al gobierno han sido también criticadas por proveer un escaso valor para los contribuyentes. Con el crédito del contribuyente respaldándoles, los gobiernos pueden prácticamente siempre acceder al crédito de forma más barata que los promotores privados y no necesitan añadir un margen de beneficio. La Iniciativa Financiera Privada de Gran Bretaña, red denominada pero esencialmente inalterada por el nuevo gobierno laborista, es vista de forma casi unánime por los especialistas en finanzas públicas como un mal acuerdo para el contribuyente, puesto que transfiere a las generaciones futuras los costes de suministrar las facilidades de capital en el presente. Las asociaciones público-privadas pueden también conducir a una desviación política, en la que recursos públicos se utilizan en aquellas actividades de mayor interés y beneficio para el sector privado. Estas son a menudo operaciones con terrenos y propiedades, o construcción de instalaciones para la nueva economía de consumo. Instalaciones de ocio para los colectivos de elevados ingresos ("terrenos de juego para los ricos"), salas de congresos y estadios deportivos, son ejemplos típicos.

La última cuestión institucional es la de las relaciones intergubernamentales. En los últimos años se está produciendo una tendencia por parte de los gobiernos superiores de descentralizar las funciones

y responsabilidades a las unidades locales y regionales. Esto tiene una parte positiva, permitiendo a las ciudades y regiones idear soluciones locales a los problemas planteados por la competencia global. Permite experimentar y establecer políticas dirigidas a las características del lugar, en línea con el pensamiento moderno. Por otra parte, expone a las ciudades y regiones más directamente a la disciplina del mercado y puede reforzar la tendencia hacia las políticas de desarrollo contra la integración social. Las ciudades y las regiones no pueden ser independientes, solamente pueden gestionar varias formas de interdependencia y pueden pasar de depender del estado a depender del capital privado. Un temor extendido es que la descentralización y el bajar de nivel administrativo producirán una "carrera hacia abajo", a medida que las regiones y las ciudades

recorten las prestaciones sociales para aumentar su margen de competitividad. Esto es excesivamente simple. Muchas ciudades y regiones no necesitan competir duro por el desarrollo, mientras otras no pueden atraerlo hagan lo que hagan. Tal como hemos señalado, un medioambiente atractivo y la estabilidad social pueden ser activos de desarrollo. Las respuestas locales a las presiones externas siempre serán arbitradas por las condiciones y presiones políticas locales. Por ello, hay una variedad de respuestas. Algunas ciudades son forzadas a recortar las prestaciones sociales. Otras son capaces de invertir en infraestructura social y medioambiental. Otras adoptan un enfoque más selectivo a la asistencia social, redefiniendo al "pobre meritorio" de una forma que maximice la ganancia política y minimice el coste político.

El liderazgo

Un elemento importante en las coaliciones de desarrollo es el liderazgo, el cual puede proveer el elemento racional en la construcción de la ciudad o región imaginada, una esfera simbólica en la que se pueden formar las identidades. Esto a su vez ayuda a crear un espacio político, un marco de referencia en relación al cual se pueden debatir y valorar las cuestiones. El liderazgo político puede también servir para crear una racionalidad más amplia, a nivel de la ciudad o región, permitiendo que los temas

puedan ser valorados por su impacto sobre el área en su conjunto o en el largo plazo, más que solamente por su impacto local o inmediato. El liderazgo puede ser individualizado, en una personalidad carismática, o puede ser colectivo, situado en un partido político. Los partidos han estado debilitándose en las políticas de las ciudades y regiones, y esto puede tener como consecuencia una reducción en su habilidad para integrar los problemas y los intereses políticos.

La composición social

Existe una tendencia en una gran parte de la literatura sobre el desarrollo a hablar de los intereses de la ciudad o de la región como una única entidad; sin embargo, la distribución del poder y los recursos entre los grupos sociales puede estar afectada por cambios en la escala espacial de las decisiones políticas. La integración del mercado a nivel europeo o internacional puede redistribuir el poder del trabajo al capital, el cual es más móvil que el trabajo y puede enfrentar a las regiones entre ellas. Dentro de las regiones, la presencia de intereses de clase organizados varía. Algunas regiones o ciudades han retenido sus burguesías autóctonas, con una continuada inversión social en el lugar. En otras, el poder económico centralizado durante el curso de los siglos XIX y XX, sólo ha dejado los pequeños negocios basados en las localidades. Esto no significa que el control autóctono sea esencial para el desarrollo económico; este argumento ha sido hace tiempo abandonado. El punto que estoy señalando es acerca del aspecto de la calidad del desarrollo. Allí donde las elites de los negocios tienen una participación en el lugar, como sucede en algunas ciudades de los EEUU, esto puede impulsar un compromiso por la regeneración de la ciudad más que simplemente buscar las condiciones para invertir, y puede facilitar un diálogo social sobre las prioridades y las cuestiones sociales y medioambientales.

Los líderes empresariales siempre se han aferrado retóricamente a la idea del

libre mercado y la panacea neoliberal, siendo muy recelosos de la intervención del estado. En los últimos años, sin embargo, han aceptado ampliamente la necesidad de la planificación y el desarrollo de las infraestructuras y la necesidad de un marco espacial para conseguirlo. Por consiguiente, han aceptado un cierto regionalismo funcional, aunque esto se encuentra en tensión con su desconfianza del gobierno regional como base de las fuerzas no-empresariales o incluso anti-empresariales, produciéndose una actitud ambivalente hacia las políticas territoriales (Lange, 1998). Las estructuras de gobierno regional y local han permanecido así como tema de discusión. Los trabajadores han pasado a estar más territorializados al encontrarse la lucha de clases más centrada en la defensa de las empresas y sectores amenazados. Algunas veces, han sido capaces de movilizar movimientos sociales más amplios de defensa territorial comprometidos con objetivos más amplios y estrategias de desarrollo regional, aunque éstas han sido bastante precarias. Los trabajadores y los partidos democráticos sociales han apoyado de forma creciente la descentralización y el regionalismo, a medida que ha ido disminuyendo su fe en el estado centralista y han sido introducidos en conflictos con base territorial. Sin embargo y al mismo tiempo, los sindicatos insisten en el mantenimiento de la regulación del mercado de trabajo a nivel nacional, por lo que son también ambivalentes en la cuestión del regionalismo. El nuevo regionalismo ha producido muchos

ejemplos de cooperación entre el capital y el trabajo en busca de un interés territorial común. Los trabajadores, sin embargo, se han encontrado en desventaja y han pasado a ser el segundo socio. Existe ciertamente algún tipo de concertación a nivel local y regional, pero hay pocos signos de un corporativismo regional o urbano, en el que los compromisos sociales se tomarían a nivel local.

A nivel local y regional, ciertamente, las políticas de clase son a menudo desplazadas al compartir los empresarios y los sindicatos una agenda pro-desarrollo. Esto frecuentemente les enfrenta con los ecologistas, quienes quieren menos crecimiento o más desarrollo sostenible. Exis-

te también una tensión entre el apoyo al desarrollo económico y un mayor gasto social, que crea nuevas divisiones sociales que no corresponden a las viejas divisiones de clase. Las políticas de barrio representan otra división social, ya que incluso cuando hay acuerdo sobre el crecimiento, raramente se da un consenso sobre donde se deberían situar esos desarrollos. Los nuevos movimientos sociales también han prosperado en las ciudades, beneficiándose de la relativa fácil movilización y entrada en el proceso político, pero desafiando los puntos de vista de las elites económicas y políticas dominantes respecto a la dirección de las políticas.

La dimensión exterior

El contexto para un nuevo regionalismo incluye los mercados globales y continentales y las nuevas instituciones transnacionales. Las regiones y las ciudades han desarrollado, por consiguiente, estrategias internacionales con objeto de asegurar su posición (Aldecoa y Keating, 1999). Buscan atraer inversión, mercados, tecnología y alianzas con otras regiones en la promoción del desarrollo o la acción política. Se ha avanzado mucho en la emergencia de regiones transnacionales o transfronterizas unidas por vínculos funcionales e intereses comunes. Sin embargo, esta actividad también se encuentra fuertemente constreñida

por la política y, de nuevo, las explicaciones funcionalistas no siempre encajan. En primer lugar, antes de que una región pueda comprometerse en actividades externas debe constituirse a sí misma como un agente y, como hemos visto, no todas las regiones están organizadas para hacerlo. Requiere instituciones, liderazgo y una habilidad para llegar a definir los intereses de la región. Aquellos que son capaces de definir el interés externo de la región tienen una gran ventaja en la política interna y por ello resultan fuertemente criticados. En segundo lugar, el marco estatal es todavía muy importante y las elites estatales, tanto políticas como

burocráticas, tienden a estar celosas de su monopolio de la acción exterior y pueden colocar todo tipo de obstáculos en la marcha de la región. En tercer lugar, las regiones son competidoras en el mercado internacional, lo cual necesariamente inhibe la cooperación. La cooperación interregional y entre las ciudades se dará allí donde existan intereses comunes claramente identificables, líderes políticos capaces y deseosos de articular

éstos y que utilicen la acción exterior como un recurso político en casa, y como sistema de apoyo externo, como el ofrecido por los programas regionales de la Unión Europea. Esto explica la explosión de la *paradiplomacia* y el regionalismo transfronterizo en Europa y su prácticamente completa ausencia, aparte de la retórica y los eslóganes en Norte América (Keating, 1996b).

Conclusión

Ha habido dos enfoques en el estudio de las políticas regionales y urbanas. Uno centrado internamente que busca la movilización de los agentes sobre el terreno y con la base social, política e histórica de la identidad y de las demandas regionales; y otro centrado externamente que se concentra en la remodelación de la economía global y el lugar de las regiones en ella. Una apreciación adecuada de este fenómeno necesita tener en cuenta ambos enfoques. En la dimensión interna, las ciudades-región se están convirtiendo en más heterogéneas, multiculturales y pluralistas. Nuevas demandas están siendo situadas en la agenda política, desde estrategias de desarrollo económico, pasando por la problemática medioambiental, hasta cuestiones de justicia social y política de identidad. Sin embargo, las opciones políticas disponibles a las ciudades-región como sistemas políticos están constreñidas por el medio competitivo ex-

terno. Aquí yace el dilema de la política urbana y regional contemporánea. Es a través de la política como estas tensiones y conflictos serán resueltos, pero ésta debe ser una política democrática e incluyente, no una subordinada a la estrecha agenda política de estímulo y crecimiento. El mecanismo principal es el gobierno. Los mercados por si solos no pueden sustituir al gobierno. Tampoco las vagas nociones de auto-regulación o *governance*, por muy tranquilizadoras que sean, pueden ayudarnos a resolver los conflictos de interés y valores presentes en el contexto urbano. En lugar de ello, los intereses empresariales y el desarrollo se convierten en sinónimos con el interés general de la región. No es sorprendente, entonces, que la cuestión del gobierno siga reapareciendo en la agenda política. El diseño de nuevas instituciones y el fomento de la participación democrática es, por lo tanto, una prioridad urgente.

Referencias

- AGNEW, J. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. London: Allen and Unwin, 1987.
- ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.). *Paradiplomacy in Action: The External Activities of Subnational Governments*. London: Frank Cass, 1999.
- AMIN, A. An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, p. 365-378, 1999.
- BACHTLER, J. Regional Policy in the 1990s: The European Perspective. In: HARRISON, R. T.; HART, M. (Ed.). *Spatial Policy in a Divided Nation*. London: Jessica Kingsley, 1993.
- _____. New Dimensions in Regional Policy in Western Europe. In: KEATING, M.; LOUGHLIN, J. (Ed.). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 1997.
- BADIE, B. *La fin des territoires: Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard, 1995.
- BAGNASCO, A.; TRIGILIA, C. *La costruzione sociale del mercato: le défi de la troisième Italia*. Cachan: Éd. École Normale Supérieure de Cachan, 1993. 284 p. Traducción de: La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola imprese in Italia [1988].
- BEGG, I.; LANSBURY, M.; MAYES, D. G. The Case for Decentralized Industrial Policy. In: CHESHIRE, P.; GORDON, I. (Ed.). *Territorial Competition in an Integrating Europe*. Aldershot: Avebury, 1995.
- CAPPELLIN, R. Una politica regionale nazionale "orientata al mercato" tra i nuovi modelli organizzativi e federalismo. In: GORLA, G.; COLONNA, O. V. (Ed.). *Regioni e Sviluppo: Modelli, politiche e riforme*. Milan: Franco Angeli, 1995a.
- _____. Regional Development, Federalism and Interregional Cooperation. In: ESKELINEN, H.; SNICKERS, F. (Ed.). *Competitive European Peripheries*. Berlin: Springer, 1995b.
- CASTELLS, M. *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell, 1997. V. 2 (The Power of Identity).
- COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120, 1988. Supplement.
- COOKE, P.; MORGAN, K. *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- COURCHENE, T. Celebrating Flexibility: an interpretative essay on the evolution of Canadian federalism. C. D. Howe Institute, 1994.
- DAVEZIES, L. (1997). Interregional Transfers from Central Government Budgets in European Countries: A Fragmented Cohesion Process? In: CONFERENCE ON

- TERRITORIAL POLITICS IN EUROPE: A Zero-Sum Game?, 1997, Florencia. Florencia: European University Institute, Robert Schuman Centre, abr. 1997.
- DUNFORD, M. Winners and Losers: The New Map of Economic Inequality in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 1, p. 95-114, 1994.
- FRIEDMANN, J. The Industrial Transition: A Comprehensive Approach to Regional Development. In: BERGMAN, E.; MAIER, G.; TÖDTLING, F. (Ed.). *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*. London: Mansell, 1991.
- FUKUYAMA, F. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton, 1995.
- GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78, p. 360-380, 1973.
- KANTOR, P. *The Dependent City Revisited: The Political Economy of Urban Development and Social Policy*. Boulder: Westview, 1995.
- KEATING, M. *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State*. London: Harvester Wheatsheaf, 1988.
- _____. *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot: Edward Elgar, 1991.
- _____. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. London: Macmillan, 1996a.
- _____. Les provinces canadiennes dans la concurrence inter-régionale nord-américaine. In: BALME, R. (Ed.). *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris: Economica, 1996b. p. 283-301.
- _____. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Aldershot: Edward Elgar, 1998.
- LANGE, N. *Zwischen Regionalismus und europäischer Integration. Wirtschaftsinteressen im Spannungsfeld*. Baden-Baden: Nomos, 1998.
- LE BRAS, H. *Les Trois France*. Paris: Odile Jacob, 1995.
- LOVERING, J. Theory Led by Policy: The Inadequacies of the "New Regionalism". *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, p. 379-390, 1999.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, p. 734-748, 1984.
- MORGAN, K. The Learning Region. Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Papers in Planning Research*, n. 157, Cardiff: Department of City and Regional Planning, University of Wales College of Cardiff, 1995.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

- Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OHMAE, K. *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press, 1995.
- PETERSON, P. *City Limits*. Chicago: Chicago University Press, 1981.
- PORTER, M. Regions and the New Economics of Competition. In: SCOTT, A. (Ed.). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino, 1985.
- PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, p. 652-667, 1996.
- ROHE, Karl. Political Alignments and Realignments in the Ruhr, 1867-1987: Continuity and Change of Political Traditions in an Industrial Region. In: _____ (Ed.). *Elections, Parties, and Political Traditions: Social Foundations of German Parties and Party Systems, 1867-1987*. New York: Berg, 1990.
- SABEL, C. F. Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. In: SWEDBERG, R. (Ed.). *Explorations in Economic Geography*. New York: Russel Sage Foundation, 1993.
- SANGRADOR, G.; JOSÉ L. Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías. *Opiniones y Actitudes*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 10, 1996.
- SCOTT, A. J. *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- STONE, C. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1986*. Lawrence: University of Kansas Press, 1989.
- STORPER, M. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York; London: Guildford, 1997.
- SWEDBERG, R. Introduction. In: Swedberg, R. (Ed.). *Explorations in Economic Geography*. New York: Russel Sage Foundation, 1993.
- TILLY, C.; BLOCKMANS, W. P. (Ed.). *Cities and the Rise of States in Europe, AD 1000 to 1800*. Boulder: Westview, 1994.
- Todd, E. *L'invention de l'Europe*. Paris: Seuil, 1990.
- WANNOP, U. *The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe, and the United States*. London: Jessica Kingsley, 1995.

Resumen

En los "treinta años gloriosos" de gestión económica keynesiana, los estados parecían haber ejercido el control de sus territorios, integrándolos en sistemas de gestión económica nacional a través de un conjunto de políticas urbanas y regionales destinadas a asegurar un desarrollo equilibrado dentro de las economías nacionales. Desde los años 80, este modelo de desarrollo espacial planificado y regulado por el estado ha sido cuestionado por numerosas razones. En respuesta a estos cambios económicos, tecnológicos, políticos e intelectuales, se ha reenfocado la política de desarrollo regional (Bachtler, 1993, 1997). Ahora está más descentralizada, a nivel regional o local, donde la capacidad para la integración horizontal. Mi argumento es que no existe un vínculo automático entre el cambio económico y el político, que la política todavía controla las políticas y que la nueva política territorial es extremadamente diversa.

Palabras clave: ciudades-región, gobernanza, territorialidad

Abstract

In the 'thirty glorious years' of keynesian economic management, states appeared to have mastered control of their territories, integrating them into systems of national economic management through a panoply of urban and regional policies intended to secure balanced development within national economies with each region assured its role in the national division of labor according to principles of comparative advantage. Since the 1980s, this model of planned and state-regulated spatial development has come into question for a number of reasons. In response to these economic, technological, political, and intellectual changes, regional development policy has been refocused. It is more decentralized, to the regional or local level where the capacity for horizontal integration and knowledge of problems is greatest. My argument is that there is no automatic link between economic and political change, that politics still controls policies, and that the new territorial politics is extremely diverse.

Keywords: global city-regions, governance, territoriality

Recebido em setembro de 2003. Aprovado para publicação em novembro de 2003

Michael Keating é Cientista Político e Professor do Instituto Europeu de Florença, Itália, e da Univesidade de Aberden, Escócia

La (in)eficiencia económica de los procesos de descentralización (devolution *)

Andrés Rodríguez-Pose y Adala Bwire

Introducción

La reciente ola de iniciativas descentralizadoras a lo largo del mundo ha sido en parte impulsada por un importante cambio en el discurso descentralizador. Mientras que el discurso tradicional se apoyaba fuertemente en temas relacionados con la identidad nacional o regional, tales como la etnia, la lengua, la religión, la cultura o la historia, el "nuevo regionalismo" se basa de forma creciente en demandas funcionales (Keating, 1998),

situándose los argumentos económicos en un lugar preponderante. (Bolton y Roland, 1997; Allmendinger y Tewdwr-Jones, 2000; Tomaney, 2002). Los procesos de descentralización son considerados más que nunca un medio para conseguir una mayor eficiencia en un medio globalizado. El principal credo sostiene que las regiones de forma individual tienen que adoptar una "postura política activa"¹ (Keating, 1998:80) si pretenden triunfar

* N.T.: La palabra "devolution" no tiene una traducción literal en castellano, al significar algo más que el proceso de descentralización y traspaso de competencias de un nivel gubernamental a otro inferior, implicando también la "devolución" de poderes que previamente a su centralización habían estado en manos de las administraciones de las zonas a las que ahora les son transferidas. De todos modos, hemos decidido traducir el término como "proceso de descentralización" y "descentralización" a lo largo del texto, ya que el autor lo utiliza no sólo refiriéndose a la experiencia británica, sino a diversos procesos de descentralización llevados a cabo en diferentes partes del mundo.

Traducción de Yolanda Jubeto.

¹ Esta perspectiva estipula un enfoque activo de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que surge y es impulsado desde el nivel regional/local.

en un mundo globalizado. Desde esta perspectiva, cuanto mayor sea el grado de autonomía, más fuerte será la posibilidad para una creciente eficiencia y que la eficiencia en el gasto público también impulse el crecimiento. El regionalismo moderno, por lo tanto, considera este proceso de descentralización de competencias no sólo como una vía de preservar y promover la identidad y cultura regional, sino también como un paso hacia la consecución del cambio económico, contribuyendo a la percepción cada vez más extendida de que este proceso descentralizador genera un “dividendo económico” (ver Morgan, 2002: 801).

Este argumento de la “eficiencia a través del proceso descentralizador” se sitúa en el centro de recientes discursos a favor de la descentralización y del “Nuevo regionalismo”. El argumento ha sido utilizado en muy diferentes contextos. Ronald Reagan acudía a él en su iniciativa de “nuevo federalismo” como un modo de justificar las transferencias de competencias a los estados (Donahue, 1997). Las Ligas Italianas del Norte han basado este discurso descentralizador en la ineficiencia del gobierno central italiano (Diamanti, 1993; Giordano, 2000), como es también y de forma creciente el caso de los partidos nacionalistas y regionalistas españoles (Keating, 2001) o incluso, en un menor grado, del movimiento Za-

patista en México (Morton, 2002). El gobierno del Reino Unido está haciendo uso de la supuesta superior eficiencia económica de la descentralización como la principal justificación de un posible proceso de traspaso de competencias a las regiones inglesas (Tomaney y Ward, 2000; Morgan, 2002; Tomaney, 2002).

Sin embargo, a pesar de la creciente asociación entre la descentralización y la eficiencia en este tipo de discurso, existe una escasa evidencia empírica de la vinculación entre ambas². Sorprendentemente, hay pocos estudios que hayan abordado este tema y los resultados alcanzados han sido contradictorios.

En este artículo intentamos abordar la brecha existente en la literatura, centrándonos en el impacto económico de las tendencias descentralizadoras en tres estados federales y en otros tres recientemente descentralizados –Alemania, India y EEUU en el primer caso, e Italia, México y España en el segundo. Nuestra intención es probar empíricamente si existe un vínculo entre el proceso de descentralización (definido como la transferencia o descentralización de autoridad y recursos de un gobierno federal o central a otro estatal o regional, respectivamente), y la eficiencia económica, puesta de manifiesto por los cambios en las pautas de crecimiento regional durante periodos de descentralización. Con objeto de conse-

² La medición de la descentralización y la eficiencia es problemático. En este artículo, asumimos que si la descentralización incrementa la eficiencia de las políticas y de la prestación de los servicios públicos, la superior calidad y cantidad de las políticas y servicios locales finalmente se materializarían en crecimiento mensurable. (Martínez-Vázquez y McNab, 2001:18). Ver Martínez-Vázquez y McNab (2001) para una discusión crítica de los efectos directos e indirectos de la eficiencia económica sobre el crecimiento económico.

guir este propósito, este artículo se divide en (las siguientes) cuatro secciones. A continuación, en la sección segunda, hacemos un repaso de los principales argumentos teóricos que vinculan los procesos de descentralización a la eficiencia y crecimiento económico, así como aquellos opuestos a este punto de vista. La tercera sección presenta brevemente las tendencias actuales de la descentralización en los casos analizados en este estudio, antes de utilizar un sencillo análisis de regresión múltiple nacional en la sección cuarta para medir si los mayores niveles de autonomía están asociados con mayores niveles de crecimiento eco-

nómico. Finalmente, la sección quinta concluye que, contrariamente a las expectativas de los discursos pro-descentralización, existe una escasa evidencia que apoye la existencia de “un dividendo económico” asociado con la transferencia de competencias a los niveles regionales de gobierno. Un mayor grado de autonomía parece ser, en el mejor de los casos, irrelevante en la determinación del comportamiento económico de una región y, en el peor, se asocia en algunos contextos nacionales con inferiores niveles de crecimiento que en periodos bajo gobiernos más centralizados.

Sobre la eficiencia económica del proceso descentralizador

La descentralización como un medio de conseguir mayor eficiencia productiva

Los defensores de la descentralización, desde escuelas de pensamiento económico y político, atribuyen su apoyo a una mayor transferencia de autoridad hacia los niveles subnacionales de gobierno a su percepción negativa de la capacidad de los gobiernos centrales para ofrecer los servicios públicos de forma eficiente (Klugman, 1994). La tradición económica a favor de la descentralización –articulada en torno a los trabajos de Tiebout, Musgrave, y Oates, entre otros– mantiene que los sistemas de gobierno descentralizados muestran una mayor capacidad

para conseguir que la prestación de servicios responda a las necesidades de la ciudadanía y son, por lo tanto, más eficientes. Desde una perspectiva política, los expertos como Putnam (1993) argumentan que los sistemas descentralizados son preferibles debido a que tienden a ser más responsables y transparentes así como a aumentar la participación política –factores que, a su vez, tienen un efecto positivo indirecto sobre la eficiencia. El siguiente apartado efectuará una revisión de los argumentos económicos a favor de la descentralización antes de examinar los principales postulados políticos.

Los argumentos a favor de la “eficiencia económica a través de la descen-

tralización" se basan en la afirmación realizada por Musgrave (1959) relativa a que los niveles inferiores de gobierno tienen una mayor capacidad para diseñar las políticas y la prestación de los servicios de acuerdo con las preferencias de la población, maximizando, por lo tanto, el bienestar individual y colectivo y haciendo la oferta de bienes y servicios públicos más eficiente. Este principio se basa, a su vez, en los supuestos de los que parte Tiebout (1956) sobre las diferencias existentes en las preferencias individuales por los bienes públicos, y que los individuos eligen vivir en el lugar que mejor corresponda a sus preferencias (Ebel y Yilmaz, 2002:11). En el clásico modelo de descentralización de Tiebout (1956:449) las personas contribuyentes se mueven a lo largo de la región o de la localidad que mejor satisfaga sus preferencias a un precio dado (tipo impositivo). La movilidad del ciudadano/ciudadana (o contribuyente) finalmente asegura un encaje perfecto entre las demandas del contribuyente y la oferta de las localidades, garantizando una asignación eficiente de los servicios públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1994; Azfar et al., 1999; Thissen, 2001).

Otro factor que contribuye a una mayor eficiencia local en el modelo de Tiebout es la competencia inter-territorial. La competencia a nivel local y regional fuerza a los gobiernos a concentrarse en la producción eficiente de bienes y servicios públicos. La competencia horizontal y vertical limita la capacidad de los burócratas para actuar como maximizadores de los ingresos que extraen rentas a expensas de los contribuyentes

(Brennan y Buchanan, 1980; Breton, 1983; Thissen, 2001). Tal competencia también induce a los gobiernos a experimentar e impulsa de forma activa la innovación administrativa (Breton, 1983; Tanzi, 1995; Donahue, 1997; Thissen, 2001). Los procesos de innovación se caracterizan generalmente por altos grados de incertidumbre y se argumenta que al operar a una escala inferior, en este caso a nivel subnacional, disminuirá el riesgo y mejorará la flexibilidad. Además, un sistema descentralizado debería permitir a los gobiernos subnacionales contar con la libertad de experimentar con innovaciones que aborden de la forma más adecuada los problemas dentro de sus propias jurisdicciones.

La confianza del modelo de Tiebout (1956) en la movilidad de la ciudadanía (contribuyentes) que "vota con sus pies" fue posteriormente tratada por Oates (1994:14), quien defendía que, incluso en la ausencia de movilidad, una mayor descentralización conduce a unos resultados más eficientes. El teorema de la descentralización de Oates (1972:35) mantiene que niveles uniformes de bienes y servicios públicos a lo largo de las jurisdicciones serán generalmente ineficientes. Jurisdicciones más pequeñas son más capaces de encajar las políticas con las preferencias específicas de su población y cuanto mayor sea la variedad de gustos, mayor serán los beneficios potenciales de la descentralización (Thissen, 2001).

Desde una perspectiva política, los argumentos a favor de la descentralización

ponen el énfasis en la importancia de la participación en el proceso de planificación de las políticas y de un mayor grado de responsabilidad. Así como desde el punto de vista económico, la mayor proximidad de los gobiernos regional y local a la "gente" les permite una mayor flexibilidad para responder a las necesidades y preferencias locales y a encajar de forma eficiente la oferta de servicios públicos con la demanda local. La proximidad es la palabra clave en este posicionamiento puesto que se asume que la difusión de la información presenta deseconomías de escala (Klugman, 1994) y que no se puede transmitir en el espacio sin costes por lo que los gobiernos regional y local tienen una ventaja comparativa con respecto a los gobiernos centrales tanto en la obtención como procesamiento de la información. En consecuencia, los costes unitarios de la provisión de servicios pueden ser inferiores a nivel regional y local que a nivel de gobierno central.

La proximidad entre el gobierno y la ciudadanía no solo impulsa la participación política e induce a un mayor sentido de relevancia local a los procesos políticos, sino que también amplía la posibilidad de una mayor transparencia en estos procesos y un mayor grado de responsabilidad por parte de quienes los dirigen (Putnam, 1993; Afzar, et al., 1999; Ebel y Yilmaz, 2002). Se defiende que una mayor transparencia política reduce la complejidad burocrática y aumenta la capacidad de control de la ciudadanía, estimulando unas mayores ganancias de eficiencia puesto que se obliga a los representantes electos a mostrar mayor sensibilidad hacia las preferencias de los votantes.

Finalmente, la combinación de una mayor participación política, transparencia y responsabilidad política es previsible que favorezca la génesis de unas instituciones económicamente ventajosas, como la confianza (Putnam, 1993) o una "ecología organizativa agradable" (Streeck, 1992), entre los agentes económicos y sociales. El comienzo de la confianza tiene una influencia positiva sobre la puesta en práctica de las políticas públicas ya que disminuyen los costes de la acción colectiva y aumentan los beneficios de la cooperación. Las relaciones horizontales de reciprocidad, cooperación y mutuo conocimiento, incrementan la aceptación y adherencia a las "normas de la sociedad" y funcionan como un mecanismo de control informal, contrarrestando, de este modo, la corrupción y el comportamiento maximizador de ingresos dentro de las instituciones políticas (Putnam, 1993; Donahue, 1997; Keefer y Knack, 1997; Afzar et al., 1999).

Los límites de los beneficios económicos de la descentralización

No toda la literatura académica, sin embargo, comparte la idea de que los procesos de descentralización van asociados a una mayor eficiencia económica. Existe un volumen creciente de literatura, con origen en el área de la descentralización fiscal, que cuestiona el argumento de la "eficiencia a través de la descentralización" y señala los peligros de la transferencia de competencias hacia los niveles más bajos de gobierno.

Esta literatura sugiere que un aprovisionamiento nacional de bienes y servicios públicos puede, bajo ciertas circunstancias, ser más eficiente que su aprovisionamiento a nivel regional o local. Tales circunstancias incluyen las situaciones en las que existen economías de escala y de alcance, cuando existen dificultades para asignar las competencias de forma no solapada, cuando hay mayores oportunidades para la corrupción al nivel regional y local, y cuando los gobiernos regionales operan en condiciones de "restricciones de presupuesto blando".

En primer lugar, el aprovisionamiento centralizado de bienes y servicios públicos puede ser más eficiente si existen economías de escala y/o economías de alcance. Críticos de la descentralización tales como Prud'homme (1994:9) afirman que parece existir una masa crítica de ingresos, población y actividades, que son necesarias antes de que se puedan materializar los beneficios de la descentralización. Puesto que esta masa se puede obtener con mayor facilidad a nivel nacional que a nivel subnacional, el gobierno central puede ser el proveedor más eficiente respecto al coste de algunos bienes y servicios públicos. En particular, si las unidades administrativas en un sistema descentralizado son demasiado pequeñas, incurrirán en deseconomías de escala y, por lo tanto, en mayores costes unitarios.

Otro problema fundamental al que se enfrentan los sistemas descentralizados está relacionado con la dificultad de asignar competencias y funciones de forma no solapada (Breton, 1983:253). Si,

tal como ocurre frecuentemente, existe ambigüedad respecto a las responsabilidades y funciones de diferentes niveles de gobierno, esto aumenta la complejidad y desaparecen los potenciales beneficios de una mayor transparencia y responsabilidad. En esas circunstancias, la ciudadanía es incapaz de distinguir entre las responsabilidades de cada nivel gubernamental y es, por lo tanto, menos probable que ejerzan presiones para un aprovisionamiento más eficiente de los servicios. Consecuentemente, un sistema descentralizado implicaría unos mayores costes de coordinación entre los niveles gubernamentales para evitar la duplicidad o infra-aprovisionamiento de los bienes y servicios públicos, y puede también implicar mayores incentivos para maximizar los ingresos en todos los niveles del gobierno.

Un tercer punto es que la descentralización implica una transferencia de poderes de las elites nacionales a las locales, aumentando la posibilidad de exacerbar la corrupción a través del incremento de las relaciones basadas en la proximidad entre los funcionarios y los individuos privados o los grupos de interés locales (Tanzi, 1995; Bardhan y Mookherjee, 1998; Blanchard y Shleifer, 2000; de Mello y Barenstein, 2001). En casos de limitada responsabilidad local o de una sociedad civil debilitada, los funcionarios locales que tienen una mayor discrecionalidad y oportunidades en un sistema descentralizado pueden estar subordinados a las necesidades de las elites locales, particularmente cuando se encuentran directamente bajo su presión. Varios autores (i.e. Prud'homme, 1994; Bennett,

1997; Afzar et al., 1999; Thissen, 2001) han apuntado que dado que los gobiernos centrales generalmente ofrecen unos salarios superiores y oportunidades de promoción, se encuentran en mejor posición para atraer a personal capacitado y con habilidades. Por lo tanto, su capacidad para controlar la corrupción como un medio de reducir la malicia es generalmente mayor que al nivel gubernamental regional o local. Además, los funcionarios del gobierno central al carecer más frecuentemente de relaciones de proximidad con los gobernados, en teoría pueden ser menos propensos a la corrupción que los funcionarios de los gobiernos regionales o locales.

Finalmente, como indica Rodden (2002; 2003), la tendencia de los sistemas descentralizados a operar bajo "restricciones de presupuesto blando" –i.e. la tendencia de los gobiernos subnacionales a incurrir en mayores déficit fiscales temiendo muy poco las sanciones (Maskin, 1996:125)– conduce a una ineficiencia económica a medio y largo plazo. La frecuente percepción de los niveles inferiores de gobierno relativa a que los gobiernos centrales proveerán una fianza o ayuda en caso de un gasto o deuda excesiva, anima a un gasto "temerario" y, en muchos casos, una ineficiente (excesiva) oferta de bienes y servicios. El argumento de Rodden (2003) sugiere que las restricciones de presupuestos blandos anulan la restricción de la competencia de estilo Tiebout situada sobre los gobiernos locales, puesto que liberan a los gobiernos locales y regionales de las presiones para producir niveles eficientes de bienes y servicios públicos.

En resumen, no existe un consenso teórico sobre las implicaciones de los procesos de descentralización sobre la eficiencia económica. Por lo tanto, la cuestión de la relativa eficiencia de un sistema descentralizado versus uno centralizado necesita ser enfocada desde una perspectiva empírica, teniendo en cuenta el supuesto de que no existe nada pre-establecido que garantizaría un resultado económico benigno de la transferencia de poderes/competencias a los niveles subnacionales del gobierno (Morgan, 2002:803-4). Sin embargo, sorprendentemente hay pocos estudios empíricos que apoyen o refuten estas demandas teóricas rivales, y sus resultados son a menudo contradictorios. Davoodi y Zou (1998), Zhang y Zou (1998), y Xie y Zou, y Davoodi (1999), después de desarrollar un análisis entre países y estudiar los casos de China y EEUU, defienden que la descentralización es perjudicial para el crecimiento. Akai y Sakata (2002), por el contrario, señalan una asociación positiva entre la descentralización fiscal y el comportamiento económico en los EEUU, tal como hace Zhang y Zou (2001) para el caso de la India. Otros autores encuentran solamente relaciones débiles o no sistemáticas (Rodríguez-Pose, 1996; Woller y Phillips, 1998). En general, el análisis empírico de los vínculos entre la descentralización y la eficiencia económica subrayan que varía de un país a otro, y es dependiente de características nacionales subyacentes como los niveles de ingresos (Bahl y Linn, 1992), la calidad de las instituciones y la estructura institucional (Keefer y Knack, 1995, 1997; Rodden, 2002), así como el tamaño del país (Thissen, 2001).

Tendencias descentralizadoras a lo largo del mundo

A pesar de que los discursos teóricos presentados previamente indican que las implicaciones de los regímenes descentralizados sobre la eficiencia son discutibles, las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI se han caracterizado por una creciente demanda global de transferencias de autoridad y recursos a los niveles subnacionales de gobierno (Loughlin, 2001), justificados de forma creciente en base a en la eficiencia (ver Keating, 1998; Morgan, 2002). El objetivo del apartado siguiente es describir de forma concisa la multidimensionalidad de las tendencias descentralizadoras en nuestros seis estudios de caso y subrayar los cambios en los poderes y competencias de los gobiernos subnacionales y en su capacidad para poner en práctica políticas independientes para conseguir alguna potencial mejora de eficiencia del proceso de descentralización. La primera parte de esta sección presenta las trayectorias históricas de las relaciones intergubernamentales de los estudios de caso asumiendo que la historia es importante y puede explicar los modelos de descentralización. La segunda parte trata de las diferencias internas en las transferencias de recursos a lo largo de las regiones dentro de los países individuales.

El impulso hacia el proceso de descentralización

Recientemente, unas tres décadas atrás, los sistemas de gobierno centralizados

eran la norma. La mayoría de las regiones eran frecuentemente meras unidades administrativas con escaso poder político y muchas de las denominadas federaciones –como era el caso de la mayor parte de Latinoamérica– existían únicamente “en el papel” (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). Las federaciones reales tendían a ser la excepción a la norma y, en muchos casos, habían sufrido procesos de centralización tras la segunda Guerra Mundial. De los seis casos cubiertos en este estudio, dos tenían sistemas fuertemente centralizados (México y España), uno era parcialmente descentralizado (Italia), y tres eran estados federales (Alemania, India y los EEUU) en 1970.

Como consecuencia de los cuarenta años de dictadura franquista, España tenía el régimen más centralizado entre nuestros estudios de caso. México e Italia padecían culturas centralistas a pesar de haber adoptado una Constitución federalista y regionalista en 1910 y 1948, respectivamente.

Entre las tres federaciones, los EEUU habían disfrutado la más extensa tradición federal, proviniendo sus raíces de la Declaración de Independencia de 1776. Sin embargo, a pesar de su federalismo bien asentado, los EEUU habían atravesado periodos de centralización de poderes, particularmente tras la Guerra Civil de 1860 y la depresión de los años 1930. Algunos autores argumentan que incluso en la actualidad la descentralización en los EEUU puede ser más apa-

rente que real (Fox, 2001). En Alemania, la fuerte descentralización establecida en la Constitución Alemana de 1949, *Grundgesetz*, fue diseñada para prevenir el resurgimiento de Alemania como un poder militar fuerte (Keating, 1993). Sin embargo, tal como ha sucedido en el caso de los EEUU, las tendencias centralizadoras han ido introduciéndose lentamente, conduciendo a un reforzamiento del poder por parte del gobierno federal (Spahn 2001:118). India adoptó un sistema federal tras la independencia de 1947, como reflejo de unas diferencias históricas y culturales enormes dentro del país. La Constitución India, en oposición a la de EEUU y Alemania, asigna poderes importantes al gobierno central, y la dependencia de los estados a las transferencias federales contribuían a limitar sus recursos y poderes y creaba una cultura de la dependencia a nivel estatal (Sury, 1998; McCarten, 2003).

Las últimas décadas del siglo XX observaron una corriente de cambio institucional, marcado por un retorno a la región (Storper, 1997). La descentralización se convirtió en un lugar común en muchos países a lo largo del mundo, independientemente de sus niveles iniciales de descentralización. El impulso y movimiento hacia los procesos descentralizadores experimentados en nuestros países de estudio –con la única excepción de Alemania– ha significado que los poderes y recursos regionales han tendido a aumentar en todos los lugares y más visiblemente en los países previamente centralizados.

El nivel de transformación institucional en ningún sitio es quizás mayor que

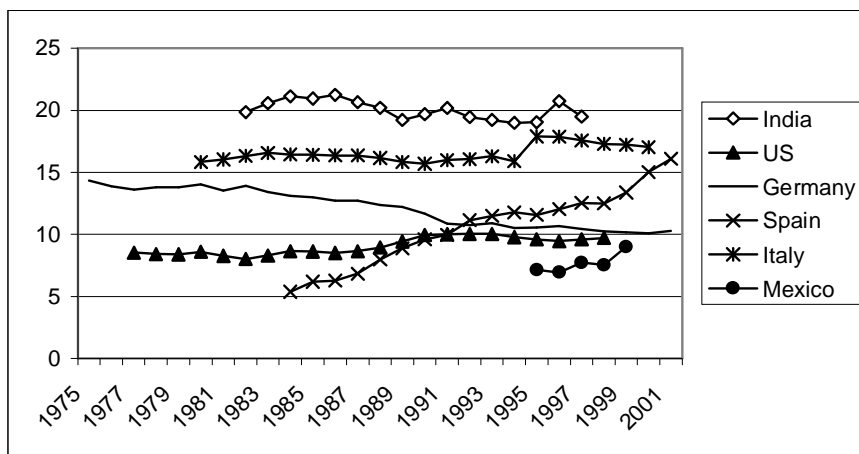
el que ha experimentado España, donde un nuevo nivel administrativo regional compuesto de 17 Comunidades Autónomas fue establecido por la Constitución de 1978. Inicialmente se esperaba que sólo las “nacionalidades históricas” de Cataluña, el País Vasco y Galicia, iban a disfrutar los mayores niveles de autogobierno. Sin embargo, el resto de las regiones se han ido acercando y disminuyendo las diferencias de nivel de autonomía iniciales hasta el presente (Solé-Vilanova, 1990:332). Tras las transferencias de autoridad y competencias a las regiones han tenido lugar las transferencias de recursos, resultando en un aumento del gasto por parte de los gobiernos regionales, que han pasado del mero 5% del PIB justo después de las primeras fases de la descentralización a principios de los años 80 a más de un 15% en 2001 (Gráfico 1).

México representa un caso similar de reforma política y relativamente rápida descentralización. El final de la década de los 80 y principios de los 90 marcaron un periodo de cambio político y económico radical y, como en España, la democratización y la descentralización se produjeron de forma conjunta. Las transferencias de poderes del nivel central al estatal tuvieron lugar en paralelo –y en cierta medida impulsadas– por el triunfo de los políticos de la oposición en las elecciones regionales. En México, las transferencias de poderes a los estados relativas a la educación primaria y secundaria y algunos servicios sanitarios han contribuido a un aumento en los gastos de los estados desde el 7% del PIB al 9% entre 1995 y el 2000 (Gráfico 1).

De todos modos, los estados tanto mexicanos como las regiones³ españolas, a pesar de los recientes cambios, siguen en gran medida dependiendo de las ayu-

das estatales, dado el importante papel nivelador del gobierno central sobre la autonomía regional (Castells, 2001; Mayorga, 2000).

Gráfico 1: Gasto Regional como porcentaje del PIB



Los datos de Italia incluyen tanto los gastos locales como regionales.

En Italia en los años 1970 se creó un nuevo sistema regional en concordancia con la Constitución de 1948. Anteriormente a esa fecha solamente cinco regiones con status "especial" disfrutaban de alguna forma de descentralización. La autonomía regional ha aumentado desde entonces. Una nueva ley, en 1975, creó las denominadas regiones con status "ordinario" con amplios poderes (Bull, 1999) y la aprobación de la "Ley Bassanini" en 1997 ha consolidado más la descentralización y contribuido a preparar el camino hacia el

federalismo. La evolución de la capacidad de gasto de los gobiernos regionales y locales, sin embargo, no ha seguido el mismo ritmo de aumento que las competencias, creciendo únicamente de niveles cercanos al 16% del PIB en 1980 a un nivel apenas superior al 17% en el 2000 (Gráfico 1).

Dos de nuestros países federales también han experimentado importantes procesos de mayor descentralización en años recientes. En los EEUU, la ola descentralizadora que comenzó en los años

³ Con la excepción de las regiones de Navarra y el País Vasco, las cuales tienen un control completo sobre el sistema impositivo en sus territorios.

70 surgió desde arriba y condujo a la transferencia de responsabilidades a los estados sobre una serie de programas de servicios de salud, de bienestar y sociales, dando también a los estados un mayor nivel de libertad sobre sus propios recursos financieros (Donahue, 1997). Los estados han experimentado un aumento en su porción de gasto desde aproximadamente un 8% del PIB en 1980 a cerca de un 10% del PIB en el 2000 (Gráfico 1). Sin embargo, una gran parte del aumento en los gastos de los estados fue, antes de 1996, consumido por la financiación de ayudas para programas de bienestar y para el programa Medicaid. Desde 1996 el sistema fue reemplazado por ayudas en bloque, las cuales no van acompañadas con instrucciones rigurosas sobre su uso permitiendo así, a los estados, una mayor flexibilidad y libertad para innovar, pero también trasladando una gran parte del riesgo desde el gobierno federal a los gobiernos estatales (Powers, 1999).

El ritmo del proceso descentralizador en la India ha sido más moderado que en los EEUU. La erosión de la planificación central desde el final de los años 80 y, sobre todo, la liberalización económica de 1991 y la competencia interestatal por la inversión privada que ha surgido, han creado presiones para una mayor descentralización, resultando en transferencias de autoridad desde el centro. El aumento en las responsabilidades estatales no ha ido acompañado, sin embargo, por un similar crecimiento en los recursos. El gráfico 1 muestra que el gasto regional ha permanecido relativamente estable, a niveles alrededor del 20%

del PIB. Sin embargo, Rao (1997:242) sugiere que la estabilidad de los gastos a nivel estatal no implica que el control de los estados sobre las decisiones de gasto haya permanecido inalterado, sino que la dependencia estatal de las transferencias centrales y, consecuentemente, el control central sobre los gastos de los estados ha aumentado gradualmente. Como McCarten (2003:5-9) indica "los gobiernos estatales cuentan casi con el 57% del gasto gubernamental general, pero solamente con el 35% de los ingresos", sugiriendo que los estados indios "son pobres en ingresos pero ricos en autorizaciones de gasto".

Finalmente, Alemania representa en nuestro estudio un caso de control de estos procesos, ya que la estructura de su sistema federal ha permanecido en gran medida inalterada mientras que los gastos regionales han disminuido gradualmente. El gráfico 1 muestra una contracción relativa en la capacidad de gasto de los *Länder* desde principios de los 80, con la mayor reducción en los años posteriores a la reunificación alemana. Desde mediados de los 90, el porcentaje de gastos regionales se ha estabilizado alrededor del 10% del PIB. La estabilidad del federalismo alemán se ha basado en un complejo sistema de interdependencia, colaboración y responsabilidad compartida entre el *Länder* y el gobierno federal, poseyendo este último un fuerte peso en los temas regionales. Así, el sistema alemán se ha caracterizado a menudo por un enfoque "horizontal" de federalismo, en contraste al enfoque "vertical" anglosajón o al enfoque "centrípeto" indio (Spahn, 2001).

Diferencias intra-nacionales en los procesos descentralizadores

El proceso de descentralización no ha sido, en modo alguno, homogéneo a lo largo de las regiones y estados dentro de un país dado. Son evidentes las significativas diferencias en el nivel de descentralización de poder y recursos dentro de la mayoría de los países incluidos en nuestra muestra. Tales diferencias son fácilmente comprensibles en países tales como España e Italia, los cuales han puesto en marcha sistemas asimétricos de descentralización, pero en menor medida en países donde tales sistemas no existen.

Las divergencias en los poderes, competencias y recursos regionales son también intuitivamente comprensibles en aquellos lugares donde las fronteras nacionales incluyen estados divididos histórica, cultural y económicamente, o naciones con poblaciones étnica, cultural y/o lingüísticamente diversas. Tales diferencias son frecuentemente la causa del establecimiento de federaciones, en un primer momento (Nathan y Balmaceda, 1990:71). Las diferencias étnicas, culturales y lingüísticas internas dividen a nuestra muestra de países en dos grupos: aquellos donde las diferencias intra-nacionales son manifiestas y aquellos donde tales diferencias son menos llamativas. Esta división tiene poca relación con el nivel de descentralización o con el hecho de que el país sea o no una federación.

Entre los países de nuestra muestra donde las diferencias regionales internas

en autoridad y recursos son mayores, encontramos India, México, España e Italia. La complejidad étnica, lingüística y regional de India distancia a ésta, en muchas vertientes, de otras naciones. De los cerca de 190 idiomas y dialectos existentes en el país, la Constitución reconoce 18 idiomas protegidos. Para favorecer la construcción de una nación en este país tan enorme y diverso que había sido históricamente dividido en principados, la Constitución otorgaba fuertes poderes al gobierno central (Rao, 1997:239), pero a lo largo de las últimas dos décadas estos poderes han sido progresivamente erosionados (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). España se formó originalmente a través de la unión de cuatro Reinos Medievales en 1492 y ha intentado desde entonces de forma fallida construir un espíritu de nación, creando tensiones históricas entre el centro y la periferia (Rodríguez-Pose, 1996; Aja, 2001). Así, se ha defendido que la democracia en España no podría consolidarse a menos de ir acompañada por alguna forma de autonomía sustancial, particularmente para las nacionalidades históricas del País Vasco y Cataluña (Aja, 2001:231). Las diferencias territoriales en México son también evidentes entre un relativamente rico y culturalmente homogéneo Norte y un empobrecido Sur con una larga población indígena (Andalón-López y López-Calva, 2002). Y en el momento de la Unificación Italiana en 1861 solamente el 2,5% de la población hablaba el dialecto de la Toscana sobre el que se basa el Italiano contemporáneo (Bull, 1999). Casi un siglo y medio de construcción de la nación ha conducido a un relativamente alto nivel de homoge-

neidad cultural. Sin embargo, la persistencia de fuertes disparidades económicas internas, junto con el deterioro de las instituciones políticas, el frecuente espectro de la corrupción, y la presencia de minorías lingüísticas en su frontera norte (idioma francés hablado en el Valle de Aosta e idioma alemán hablado en el Alto Adagio) provocan algunas tendencias desintegradoras (Schmidtke, 1996).

En comparación con los cuatro países mencionados arriba, Alemania y los EEUU están compuestos de unas poblaciones y estados más homogéneos, cultural y lingüísticamente. Sin embargo, algunas diferencias internas persisten en ambos países.

Las diferencias intra-nacionales frecuentemente emergen en los diferentes poderes y capacidad presupuestaria existentes entre las regiones. La mayor heterogeneidad interna se ha producido tradicionalmente en el caso español donde la gobernabilidad subnacional está marcada por una elevada complejidad reflejada tanto en los poderes concedidos a las diferentes regiones como en su capacidad presupuestaria para implementar políticas autónomas. Estas diferencias en el nivel de gasto regional per capita entre las comunidades con elevada autonomía (Carta Magna: artículo 151), por una parte, y las regiones de reducida autonomía (artículo 143), por la otra, son significativas. El Cuadro 1 ilustra las disparidades en gasto per capita entre las regiones españolas. El gasto en la región que se encuentra a la cabeza, Navarra, supera en más de cuatro veces el de las Islas Baleares. A pesar

de estas diferencias, ha habido una considerable convergencia en las capacidades de gasto entre las regiones, a medida que las regiones del artículo 143 han ganado mayores competencias: el crecimiento del gasto per capita de los gobiernos regionales en Extremadura, Madrid, Castilla –La Mancha, Aragón y Castilla–, León ha aumentado en promedio alrededor de un 14% por año en términos reales entre 1984 y 2001, mientras que el de Cataluña, Andalucía, el País Vasco y Navarra “solamente” ha aumentado a ratios del 7% (Gráfico 2).

El panorama en México se ha caracterizado, como en el caso de España, por importantes diferencias en las capacidades de gasto entre los estados y por los procesos progresivos con objeto de reducir estas disparidades. Las disparidades interestatales en la capacidad de gasto son similares a las encontradas en España, con medias estatales estandarizadas de gasto per capita variando desde 48 en Yucatán a 207 en Oaxaca, cuando la media nacional es 100 (Cuadro 1). Las capacidades administrativas y fiscales de los estados varían significativamente, reflejando a menudo diferencias en la capacidad, anteriores a los procesos de descentralización nacionales de finales de los 90 (Giugale y Webb, 2000:10). Los gobiernos de estados más pobres en el Sur del país, que tradicionalmente controlaban menos recursos financieros, han experimentado un crecimiento superior en su capacidad de gasto en relación a los de los estados más ricos, produciéndose, como en el caso español, una convergencia en los recursos de los gobiernos regionales. La evolución del

gasto regional en los años para los que existen datos ha variado desde una tasa media anual de crecimiento real per capita del 28% en Guerrero a un declive anual del 3% en Jalisco (Gráfico 2).

En Italia, la principal diferencia en los poderes regionales y su capacidad de gasto se encuentra entre las regiones de status "especial" y las de status "ordinario" (Cuadro 1). Estas diferencias han estado creciendo, con las regiones de status "especial" asegurándose un porcentaje incluso mayor de los fondos regionales a lo largo de las últimas dos décadas (Gráfico 2). Una diferencia más sutil en el gasto

es aquella que se presenta entre el gasto regional y local de las regiones del norte y del sur. Las administraciones públicas en las regiones menos desarrolladas del Sur del país han logrado a lo largo de los años asegurar un mayor nivel de ingresos públicos que sus homólogas del Norte, en primer lugar debido a la preocupación del gobierno central con la equidad más que con la eficiencia (Brosio, 1997:230). La brecha en el gasto regional y local excede en algunos casos el 10% del PIB, variando desde el 13% en Piamonte, Veneto, Lombardía, y Emilia-Romagna al 29% en Sicilia, 27% en Calabria, y 25% en Cerdeña y Campania (Gráfico 2).

Cuadro 1: Gastos Medios

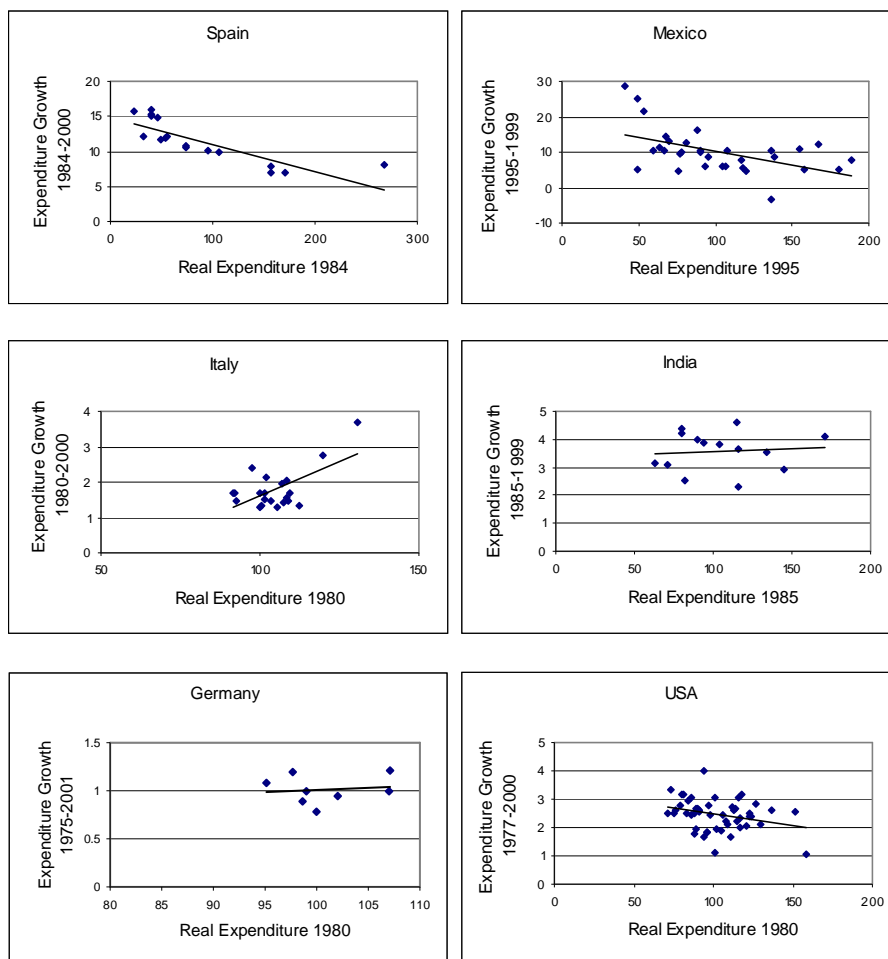
Gasto Medio Per Capita (Estandarizado)					
Alemania (1998-2000)^a		EEUU (1998-2000)^b		India (1997-1999)^c	
Saarland	110.49	Delaware	144.74	Punjab	175.84
Hesse	106.99	Wyoming	133.86	Haryana	150.52
Baden-Württemberg	103.05	Vermont	132.55	Gujarat	136.85
....		
Bavaria	96.46	Oklahoma	82.85	Madhya Pradesh	73.46
Lower Saxony	95.37	Florida	78.43	Uttar Pradesh	67.46
North Rhine-Westphalia	93.38	Texas	76.76	Bihar	49.88
España (1999-2001)		México (1995-1999)		Italia (1998-2000)	
Navarra	219.18	Oaxaca	207.10	Valle D'Aosta	186.04
País Vasco	130.29	Campeche	187.79	Trentino-Alto Adagio	142.10
Andalucía	123.08	Baja California	177.91	Cerdeña	115.04
....		
Asturias	64.57	Puebla	70.07	Lombardia	91.69
Madrid	58.88	Guanajuato	64.79	Piemonte	91.46
Islas Baleares	51.41	Yucatán	47.73	Puglia	89.06
Media Nacional = 100					

^a Sin los *Länder* del Este ni las ciudades estado.

^b Excluidas Alaska y Hawai.

^c Excluidas Goa, Dehli y los estados de categoría especial.

Gráfico 2: El crecimiento del Gasto respecto al Gasto Inicial per capital



Las disparidades en la capacidad de gasto son también manifiestas a lo largo de los estados indios. Los gobiernos de algunos de los estados más ricos, como Haryana, Punjab y Maharashtra, contaban con niveles de gasto muy superiores a la media nacional en el periodo de

1984 a 1999 (Cuadro 1). Estados pobres y tradicionalmente corruptos, como Bihar, contaban con muy inferiores niveles de gasto. La brecha en los gastos estatales ha permanecido relativamente estable a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX (Gráfico 2), con un

crecimiento en el gasto per capita variando de una tasa anual del 4,6% en Gujarat al 2,3% en Karnataka. A pesar de esta relativa estabilidad, Rao (1997:244-246) argumenta que los estados con menores ingresos per capita tienen una mayor y creciente dependencia fiscal. Sin embargo, debido al efecto equilibrador de las transferencias federales, las desigualdades de gasto per capita no aparecen tan profundas.

Las diferencias en los gastos regionales entre los *Länder* alemanes y los estados de EEUU son menores que en los anteriores cuatro casos (Cuadro 1). En el sistema alemán todos los principales impuestos provienen de los gobiernos federal y estatales conjuntamente, y la legislación impositiva es uniforme y centralizada (Spahn, 2001:118). Las transferencias del gobierno federal a los *Länder* son una fuerza estabilizadora, así el *Länder* con la menor capacidad de ingresos fiscales –Rhineland-Palatinat, Saarland, y los cinco *Länder* de la anterior Alemania del Este– terminan contando con la mayor capacidad fiscal per capita (Rodden, 2003:10). Esta estabili-

dad también se refleja en el cambio en la capacidad de gasto de los estados, en relación a los casos español, mexicano o indio. Si excluimos los nuevos *Länder* del este y las tres ciudades estado, el gasto regional real per capita para el periodo de 1975 a 2001 creció a niveles del 1% anual, con pocas variaciones entre las regiones (Gráfico 2). Los niveles de crecimiento anual del gasto de los *Länder* variaban del 1,16% en Baden-Württemberg al 0.86% en Rhineland-Palatinat.

En los EEUU, la variación en la capacidad de gasto entre los estados oscila entre una media estandarizada del gasto per capita de 77 en Texas a 145 en Delaware (Cuadro 1). El crecimiento en el gasto por los gobiernos estatales, aunque mayor que en el caso de los *Länder* alemanes, ha sido moderado con una ligera convergencia en las capacidades de gasto entre los estados (Gráfico 2). En el periodo 1977-2000 el gasto estatal per capita creció a una tasa de media anual de 2,4%, con tasas variando desde el 4% en Connecticut a 1% en Hawaii.

El proceso de descentralización y el crecimiento económico

La anterior discusión sugiere que los procesos de descentralización entre y dentro de los países no son en absoluto homogéneos. Las regiones y estados en nuestros seis estudios de caso no tienen

solamente una cierta libertad para elegir la clase de políticas que querrían conseguir, sino también diferentes capacidades para desarrollar esas políticas y servicios públicos. La pregunta que surge en este

punto es si las regiones con mayor autoridad y recursos para realizar políticas autónomas y ofrecer servicios públicos experimentan una mejora en su comportamiento económico en relación a los periodos en los que habían tenido menor autonomía, controlando los cambios estructurales. Es más, ¿tienen los estados y las regiones que han obtenido recientemente mayores transferencias de competencias y mayores recursos económicos mejores resultados que los estados y regiones con un menor grado de autonomía?. Los defensores de la descentralización responderían afirmativamente a estas cuestiones basándose en los argumentos de la capacidad de las administraciones descentralizadas, con mayores poderes autónomos, para diseñar políticas que respondan a las preferencias locales, para generar innovación en la provisión de políticas y servicios públicos a través de la competencia inter-territorial, e impulsar una mayor participación y una mayor responsabilidad.

El modelo

En este artículo, nos proponemos probar estas cuestiones empíricamente aplicando una variación del método presentado en Rodríguez-Pose (1996) a cada estudio de caso. Este método consiste primero en identificar diferentes periodos en el ciclo económico del país cuando la tasa de crecimiento nacional es similar (ver Gráfico 3), pero las tasas de crecimiento de las regiones/estados individuales varían ampliamente. El objetivo es valorar, usando unos modelos de regresión lineal, si las diferencias interregionales en los modelos de crecimiento en estos periodos pueden ser atribuidas a cambios en los niveles de autonomía, medidos por la capacidad de gasto de las administraciones regionales en este periodo⁴. Otros factores que pueden influir en los niveles de crecimiento regional dentro de cada país analizado se han introducido en el modelo como variables de control. El modelo adopta la siguiente forma:

$$\Delta(y_{it} - y_{i0}) = \alpha + \beta_1(r_{it} - r_{i0}) + \beta_2 \ln GDP_i + \beta_3 S_i + \varepsilon \quad (1)$$

Cuando

$$\Delta(y_{nt} - y_{n0}) \cong 0 \quad (2)$$

Donde,

y es el crecimiento de PIB per capita en los periodos analizados;

r representa el nivel medio anual de gasto de los gobiernos regionales o estatales en términos per capita;

⁴ La capacidad de gasto representa los recursos presupuestarios –provenientes tanto de las ayudas del gobierno central como de las capacidades de recaudación a nivel local–, debiendo los gobiernos descentralizados perseguir sus propias políticas autónomas.

PIB denota el producto interior bruto medio per capita durante el periodo de análisis;

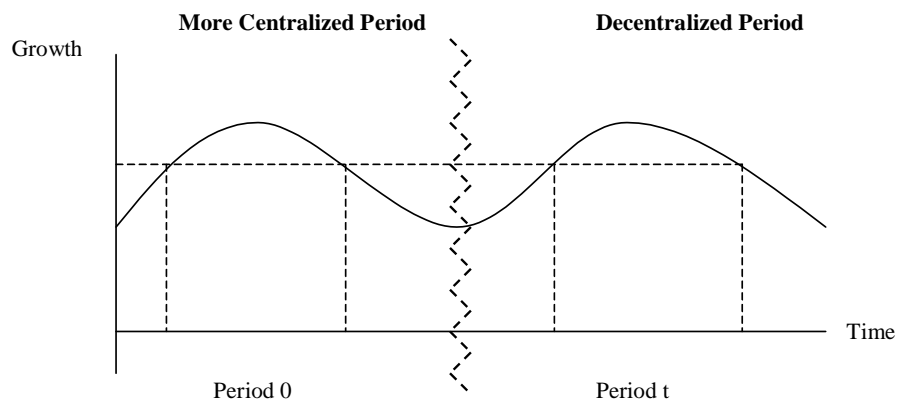
S representa una serie de variables estructurales –variando de un país a otro– que se considera tienen una influencia sobre el comportamiento del crecimiento regional dentro de aquel país;

i y *n* representa la región y el país agregado, respectivamente;

t y *0* los periodos de tiempo que son comparados;

α y β son los coeficientes de regresión y ε el término error.

Gráfico 3. Identificación de los periodos de crecimiento



En un escenario de “eficiencia a través de la descentralización” cualquier incremento relativo en la capacidad de gasto regional o estatal entre el período *t* y el período *0* será asociado con una mayor eficiencia en el aprovisionamiento de las políticas y servicios públicos y con un mayor crecimiento económico durante el periodo de reestructuración. El coeficiente de regresión β_1 positivo. Por lo contrario, en un escenario de “límites de la descentralización” el coeficiente será

cero o negativo, puesto que la implementación de las políticas y la prestación de los servicios a nivel regional no supondrían una mayor eficiencia.

Identificación de los periodos de crecimiento económico

Para cada país se identificaron dos periodos de elevado crecimiento y dos de bajo

crecimiento, con la única excepción de España, para la que se encontraron⁵ tres periodos de elevado crecimiento. Estos periodos se reproducen en el Cuadro 2. Los periodos de alto y bajo crecimiento varían dependiendo de la evolución del ciclo económico de cada país. Si tomamos los periodos de elevado crecimiento, los primeros periodos –o el segundo período en el caso de España– tienden a estar localizados en los años de expansión de la década de los 80 en cuatro de los seis países de la muestra (Cuadro 2). Estos periodos de elevado crecimiento coinciden con lo que es conocido como “los siete años gordos” en los EEUU, cuando

la economía fue impulsada por las políticas de lado de la oferta y los recortes fiscales de Reagan; con la culminación del periodo de elevado gasto gubernamental y el principio de la liberalización en India; y con la recuperación impulsada por la integración europea en Italia y España. En los casos de Alemania y México los periodos iniciales de elevado crecimiento se sitúan a finales de los años 70, y corresponden a la recuperación posterior al primer shock petrolífero en Alemania y con los años del boom tras el descubrimiento de petróleo en las costas de la península de Yucatán en México.

Cuadro 2. Periodos de elevado y reducido crecimiento

Crecimiento del PIB nacional per Capita	Elevado Crecimiento		Reducido Crecimiento	
	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
EEUU	1983-1989	1995-2000	1979-1984	1989-1994
Tasa de Crecimiento	3.411	3.411	0.543	0.658
Alemania	1975-1979	1987-1991	1981-1988	1994-1999
Tasa de Crecimiento	4.145	4.272	1.387	1.384
India	1987-1991	1993-1998	1983-1988	1989-1994
Tasa de Crecimiento	4.546	4.588	2.705	2.771
México	1976-1980	1995-1999	1978-1983	1994-1999
Tasa de Crecimiento	3.532	3.924	1.449	1.357
Italia	1982-1987	1987-1991	1981-1985	1996-2000
Tasa de Crecimiento	2.473	2.474	1.854	1.907
España	1963-69	1983-88	1995-2000	1973-1979
Tasa de Crecimiento	3.718	3.760	3.831	1.344
				1990-1996
				1.319

El segundo periodo de elevado crecimiento incluido en el análisis tiene lugar durante el boom económico de la segunda mitad de la década de los 90. Estos

son los años de las políticas de reducción del déficit y de incrementos limitados de la imposición de Bill Clinton en los EEUU, de estabilidad macroeconómica e integra-

⁵ La razón para identificar tres periodos de elevado crecimiento en el caso español se relaciona con el hecho de que pueden utilizarse series temporales más largas de datos relativos al crecimiento económico real y al gasto regional usando datos del BBVA y del Ministerio de las Administraciones Públicas.

ción de México en el NAFTA, de mayor liberalización siendo considerado el sector privado el principal motor de crecimiento económico en la India, y de flexibilización y reformas del mercado de trabajo en España. Un comportamiento económico pobre en Alemania e Italia durante la segunda mitad de la década de los 90 significa que el segundo periodo de elevado crecimiento se refiere a los años de expansión económica de finales de los 80.

Finalmente, el primero de los tres periodos de elevado crecimiento identificados en el caso español corresponde a los años de boom de los 60 que siguieron a la apertura del país y al plan de estabilización.

Los periodos iniciales de bajo crecimiento se relacionan en todos los casos, excepto en la India, con las crisis petrolíferas (Cuadro 2). En España, esto cubre los años posteriores a la primera crisis del petróleo en 1973, mientras que en Alemania, Italia y los EEUU, los periodos seleccionados cubren las repercusiones de la segunda crisis de 1980. El caso mexicano es ligeramente diferente, puesto que siendo un país productor de petróleo, básicamente se benefició del aumento en los precios petrolíferos, aunque el declive que experimentaron los precios del petróleo desde 1980 contribuyó a generar una enorme deuda que finalmente condujo al colapso del sistema en 1982. En la India el primer periodo de reducido crecimiento tiene lugar en los años de la caída del sistema de fuerte intervencionismo gubernamental como consecuencia de un desequilibrio fiscal serio (Buiter y Patel, 1997).

El segundo periodo de reducido crecimiento corresponde a la crisis económica mundial de principios de los 90 en los casos de la India, España y los EEUU; con la crisis de efecto Tequila de 1994/5 y los primeros años de recuperación en México, y con el estancamiento de la segunda mitad de los 90 en Alemania e Italia (Cuadro 2).

Como podía esperarse, tasas similares de crecimiento en los periodos de elevado y reducido crecimiento a nivel nacional ocultan significativas variaciones intra-nacionales. Los niveles de crecimiento de los estados individuales varían ampliamente en relación a la situación existente en el nivel nacional de un periodo a otro. Para resaltar algunos ejemplos, los estados indios como Bengala Oeste, Gujarat y Karnataka, que experimentaron inferiores tasas de crecimiento que la media nacional durante el inicial periodo de elevado crecimiento, superan a la media nacional en el segundo periodo. Por el contrario, Madhya Pradesh y Haryana experimentaron un peor comportamiento en el segundo periodo de elevado crecimiento que en el primero. En México, los ganadores en los últimos periodos tienden a encontrarse situados a lo largo de la frontera con los Estados Unidos (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sonora) y en Yucatán, mientras que los perdedores relativos incluyen muchos de los estados del sur, tales como Tabasco, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Campeche, y Zacatecas. En Alemania, Saarland, Schleswig-Holstein, Rhineland-Palatine y la Baja Saxonia, crecieron por debajo de la media nacional en los dos periodos de menor creci-

miento, mientras que en Bavaria y Hesse han tendido a situarse consistentemente por encima de la media. En los EEUU, durante los periodos de elevado crecimiento, los estados del Sur Atlántico se situaron por encima de la media nacional en el primero, pero peor en el segundo. Las regiones montañosas tuvieron un comportamiento peor que la media en el primero, pero por encima de la media en el segundo. Los estados en Nueva Inglaterra se situaron bastante por encima de la media nacional mientras que los estados centrales del sudeste y los centrales del sudoeste crecieron muy por debajo de la media nacional en ambos casos. El crecimiento económico en Nueva Inglaterra superó la del conjunto de la nación en el primer periodo de bajo crecimiento pero en el segundo periodo sucede lo contrario.

El vínculo entre el comportamiento económico y la descentralización

Las experiencias de crecimiento regional varían ampliamente, particularmente en los periodos de bajo crecimiento. La cuestión fundamental es si las tendencias de crecimiento regional diferencial tienen correlación con los modelos de descentralización regional expuestos previamente. Para verificar este vínculo, establecemos un modelo (1) para cada país usando la diferencia en el crecimiento regional entre cada par de periodos de crecimiento elevado y reducido como variable dependiente. Las diferentes variables estructurales específicas

a cada nación –el número varía según los grados de libertad en cada modelo nacional– se insertan en el modelo para capturar otros factores que pueden tener una influencia en el comportamiento económico y valorar si los coeficientes del cambio de gasto gubernamental regional son sensibles a la inclusión de otras variables. Estas incluyen las tasas medias de mortalidad infantil y la participación de las mujeres en el caso de la India; en el caso de México el porcentaje de población mayor de 16 años de cada estado que ha completado la educación básica, y el empleo de las maquiladoras como porcentaje del empleo de toda la industria manufacturera; el porcentaje de la población mayor de 25 años que ha obtenido el título de licenciado y el porcentaje de minorías étnicas (negra e hispana) en el caso de los EEUU; la inversión en I+D como porcentaje del PIB en España; la tasa de paro regional para Alemania; y el porcentaje de población con educación universitaria, la tasa de desempleo y la proporción de empleados en el sector industrial para Italia. En el Cuadro 3 se recogen tres modelos diferentes para los dos pares de periodos de crecimiento alto y bajo analizados, incluyendo diferentes grupos de variables independientes: el modelo 1 contiene solamente el nivel de variación del gasto gubernamental regional, medido en términos reales, entre el periodo t y el periodo 0 ; en el modelo 2, el logaritmo natural del PIB regional medio entre ambos periodos de análisis es añadido a las variables independientes; y el modelo 3 inserta las variables estructurales específicas a cada país.

Cuadro 3: Resultados de la Regresión

Variables Independientes	Periodos de Elevado Crecimiento			Periodos de Reducido Crecimiento		
	OLS1	OLS2	OLS3	OLS1	OLS2	OLS3
EEUU	(1983-89)(1995-2000)			(1979-84)(1989-94)		
Constante	4.312** (3.806)	45.212** (3.064)	64.163** (4.331)	3.989** (4.262)	70.501** (4.316)	34.998* (2.199)
Descentralización del gasto	-0.495** (-3.903)	-0.449** (-3.753)	-0.383** (-3.852)	-0.441** (-3.369)	-0.184 (-1.417)	-0.221* (-2.034)
LNPIB		-0.333** (-2.779)	-0.507** (-3.977)		-0.529** (-4.077)	-0.199 (-1.499)
Educación			0.193 (1.444)			-0.500** (-3.918)
Hispanica			0.306** (2.983)			0.100 (1.025)
Población Negra			-0.266** (-2.636)			-0.402** (-4.098)
R-Cuadrado	0.245	0.353	0.603	0.194	0.408	0.634
R-Cuadrado Ajustado	0.229	0.325	0.557	0.177	0.383	0.592
Valor F	15.233	12.567	13.052	11.347	15.868	14.924
Número de Regiones	49	49	49	49	49	49
ALEMANIA	(1975-79)(1987-91)			(1981-85)(1994-99)		
Constante	-0.439 (-0.269)	53.826 (1.306)	30.356 (0.492)	0.659 (1.042)	36.628 (1.502)	78.551** (6.310)
Descentralización del Gasto	0.166 (0.413)	-0.029 (-0.071)	-0.070 (-0.158)	-0.389 (-1.034)	-0.048 (-0.115)	-0.278 (-1.645)
LNPIB		-0.537 (-1.318)	-0.311 (-0.515)		-0.611 (-1.475)	-1.273** (-6.191)
Tasa de Desempleo			0.332 (0.548)			-1.085** (-5.305)
R-Cuadrado	0.028	0.278	0.329	0.151	0.409	0.926
R-Cuadrado Ajustado	-0.134	-0.010	-0.175	0.010	0.172	0.871
Valor F	0.171	0.964	0.653	1.070	1.728	16.785
Número de Regiones	8	8	8	8	8	8
INDIA	(1987-91)(1993-98)			(1983-88)(1989-94)		
Constante	0.531 (0.495)	-7.748 (-0.275)	-6.423 (-0.206)	0.398 (0.269)	-48.18* (-2.446)	-30.15* (-2.197)
Descentralización del Gasto	-0.246 (-0.879)	-0.334 (-0.798)	-0.415 (-0.924)	0.017 (0.058)	-0.520 (-1.600)	-0.405* (-1.950)
LNPIB		0.123 (0.294)	0.139 (0.305)		0.803* (2.471)	0.529* (2.413)
Tasa de Mortalidad Infantil			-0.095 (-0.281)			-0.546** (-3.222)
Tasas de Participación de las mujeres			-0.272 (-0.861)			0.538** (3.415)
R-Cuadrado	0.060	0.068	0.156	0.000	0.357	0.789
R-Cuadrado Ajustado	-0.018	-0.102	-0.220	-0.083	0.240	0.695
Valor F	0.772	0.4	0.415	0.003	3.056	8.390
Número de Regiones	14	14	14	14	14	14

Continúa

Cuadro 3. Continuación

Variables Independientes	Periodos de Elevado Crecimiento			Periodos de Reducido Crecimiento		
	OLS1	OLS2	OLS3	OLS1	OLS2	OLS3
MÉXICO	(1976-80)(1995-99)			(1978-83)(1994-99)		
Constante	2.277 (1.713)	-28.146** (-2.703)	-15.337 (-0.903)	2.155 (1.713)	-21.675* (-2.102)	20.001 (1.395)
Descentralización de gasto	-0.315 (-1.815)	-0.546** (-3.145)	-0.516** (-3.027)	-0.419* (-2.528)	-0.602** (-3.467)	-0.553** (-3.803)
LNPIB		0.510** (2.941)	0.279 (0.927)		0.404* (2.326)	-0.364 (-1.418)
Educación			0.155 (0.547)			0.781** (3.232)
Maquila			0.275 (1.714)			0.268 (1.961)
R-cuadrado	0.099	0.306	0.382	0.176	0.305	0.551
R-Cuadrado Ajustado	0.069	0.258	0.290	0.148	0.257	0.484
Valor F	3.295	6.393	4.168	6.390	6.371	8.282
No. de Regiones	32	32	32	32	32	32
ITALIA	(1982-87)(1987-91)			(1981-85)(1996-00)		
Constante	-0.056 (-0.083)	4.382 (0.579)	11.130 (0.349)	0.717 (1.652)	5.336 (0.658)	59.268 (1.949)
Descentralización del gasto	0.054 (0.229)	0.110 (0.427)	-0.047 (-0.137)	-0.371 (-1.692)	-0.335 (-1.449)	0.048 (0.154)
LNPIB		-0.152 (-0.589)	-0.288 (-0.261)		-0.132 (-0.571)	-1.737 (-1.93)
Educación Universitaria			-0.009 (-0.019)			0.178 (0.498)
Tasa de Desempleo			-0.633 (-0.631)			-0.861 (-1.076)
Empleo Industrial			-0.545 (-0.986)			0.767 (1.457)
R-cuadrado	0.003	0.023	0.1	0.137	0.153	0.431
R-Cuadrado ajustado	-0.052	-0.092	-0.222	0.089	0.054	0.227
Valor F	0.053	0.199	0.31	2.864	1.541	2.119
Número de Regiones	20	20	20	20	20	20

Coeficientes estandarizados incluidos.

Estadístico t en paréntesis.

** significativo a nivel 1% * significativo a nivel 5%.

Continúa

Cuadro 3: Continuación

Variables independientes	Periodos de Elevado Crecimiento						Periodos de Bajo crecimiento		
	OLS1	OLS3	OLS1	OLS3	OLS1	OLS3	OLS1	OLS3	OLS1
ESPAÑA	(1963-69)(1983-88)	(1963-69)(1995-00)	(1963-69)(1995-00)	(1963-69)(1995-00)	(1983-88)(1995-00)	(1983-88)(1995-00)	(1973-79)(1990-96)		
Constante	-0.235 (-0.439)	-9.536 (-0.905)	-0.885 (-0.941)	1.081 (0.074)	-0.228 (-0.324)	12.479 (0.910)	-0.607 (-1.268)	-12.664 (-1.278)	
Descentralización del Gasto	0.200 (0.790)	0.079 (0.412)	0.194 (0.765)	0.164 (0.845)	0.019 (0.074)	0.016 (0.060)	0.244 (0.976)	0.164 (0.321)	
LNPIB		0.166 (0.790)		-0.050 (-0.233)		-0.275 (-0.959)		0.251 (1.135)	
I&D		0.634** (3.058)		0.710** (3.304)		0.376 (1.310)		0.511* (2.324)	
R-cuadrado	0.040	0.546	0.038	0.512	0.000	0.128	0.060	0.488	
R-Cuadrado ajustado	-0.024	0.441	-0.027	0.4	-0.066	-0.073	-0.003	0.370	
Valor F	0.624	5.211	0.585	4.548	0.005	0.638	0.953	4.137	
No. de Regiones	17	17	17	17	17	17	17	17	17

Coefficientes estandarizados incluidos.

Estadístico t en paréntesis.

** significativo a nivel 1% * significativo a nivel 5%.

Los resultados de los análisis de regresión múltiple nos llevan a rechazar la hipótesis de un vínculo positivo entre la descentralización y la mejoría en el comportamiento económica en todos los casos. Si son países con sistemas federales bien establecidos o recientemente descentralizados, países con significativas diferencias regionales internas en la descentralización regional o países donde tales diferencias son menos evidentes, desarrollados o en vías de desarrollo, la mayor descentralización no parece estar asociada con unos resultados económicos superiores. En ninguno de los seis casos incluidos en el análisis existe un vínculo positivo y significativo entre un aumento en la capacidad financiera de una región/estado para desarrollar sus propias políticas y un mayor resultado económico (Cuadro 3). De hecho, algunos de los resultados apuntan en dirección contraria. En México, los EEUU y, en mucha menor medida en la India, existe una asociación negativa entre los aumentos en la descentralización fiscal y las diferencias en el crecimiento económico durante los mismos periodos del ciclo económico nacional. Para España, Italia y Alemania no es evidente una asociación estadísticamente significativa.

En los EEUU los resultados de los análisis sugieren que estados que ganaron mayor autoridad sobre los recursos financieros a finales de los 90 en relación a los 80 han tendido a comportarse relativamente peor –todo lo demás permaneciendo igual– que aquellos estados donde el crecimiento del gasto de la administración del estado ha sido menor. La misma relación puede ser observada

en los periodos de bajo crecimiento económico de principios de los 90 con respecto a principios de los 80. En cinco de las seis regresiones de los EEUU la relación entre las ganancias en descentralización y las ganancias en crecimiento económico es negativa y significativa (Cuadro 3). El inferior comportamiento económico relativo de los estados de EEUU que han ganado mayor autonomía fiscal puede estar relacionado con las características del proceso de descentralización de autoridad de los EEUU. El proceso de descentralización en los EEUU ha supuesto en gran medida la transferencia de programas federales de bienestar tales como programas de la Seguridad Social o partes de *Medicaid* a los estados (Donahue, 1997). Por ello, estados con mayores niveles de pobreza y mayor necesidades sociales y de *Medicaid*, a pesar de ganar acceso a mayores fondos, pueden haber tenido sus manos atadas en su capacidad para implementar políticas que impulsaran el crecimiento, debido a que la mayor parte de sus ganancias financieras habrían sido absorbidas por políticas relacionadas con el bienestar. Este es probablemente el caso en muchos de los estados de la Región del Atlántico Sur y la Región Central del Sudeste cuyos resultados relativos al crecimiento se han deteriorado a pesar de haberse beneficiado de los mayores incrementos en los recursos durante los recientes años.

Aumentos en el gasto de las administraciones estatales se encuentran también negativamente asociados con la actuación regional en México. Tanto para los periodos de crecimiento elevado

como reducido analizados en el Cuadro 3, el coeficiente para la variable de descentralización fiscal es negativo y significativo en cinco de las seis regresiones. Si los efectos sobre el crecimiento del PIB per capita estatal, el nivel de educación de la población y el tamaño regional del sector de la maquila son controlados, los estados que han experimentado un mayor incremento en su poder de gasto en los 90 han experimentado, de media, una peor actuación relativa que durante el periodo de gobierno central fuerte de finales de los 70 y principios de los 80. Este resultado se explica por el hecho de que en México los gobiernos regionales más fuertes no se encuentran solamente en los estados ricos como Baja California, Distrito Federal o Nuevo León. El estado más pobre en el país, Oaxaca, cuenta con el gobierno estatal con el mayor gasto per capita, con otros estados pobres, tales como Tabasco, que le sigue de cerca. Así y todo, a pesar de la mayor capacidad de algunos de los estados más pobres para implementar políticas autónomas, es altamente discutible si las administraciones regionales tienen los recursos o incluso las capacidades y el personal con la experiencia necesaria para abordar adecuadamente la dimensión de los problemas de desarrollo a los que tienen que hacer frente (Rodríguez, 1997).

En el caso indio, del análisis también emerge una similar relación negativa entre el crecimiento en la capacidad de gasto de los estados indios y su comportamiento económico. Los cambios en el nivel de descentralización, en cualquier caso, no parecen tener ningún impacto

significativo en los cambios en las tasas de crecimiento. El coeficiente de la variable que denota cambios en las capacidades de gasto estatal no es significativa en cinco de las seis regresiones y en el modelo 6, que compara los periodos de bajo crecimiento de finales de los 80 y finales de los 90, la conexión entre los cambios en el gasto estatal y los cambios en el crecimiento económico es más débil que los de esta última variable con el PIB per capita, la mortalidad infantil y las tasas de participación de las mujeres (Cuadro 3).

Para los tres países europeos incluidos en el análisis, no parece existir relación alguna entre los cambios en el nivel de autonomía regional y los cambios en el comportamiento económico. Los coeficientes de la variable de descentralización fiscal en todas las regresiones de España, Alemania e Italia son a menudo cercanas a cero y estadísticamente no significativas (Cuadro 3). Las regiones que han obtenido una mayor capacidad para desarrollar sus propias políticas autónomas no se han comportado mejor que bajo condiciones de menor autonomía. La ausencia de tal vínculo es evidente en España. Las regiones de la Constitución y las regiones que ganaron la autonomía vía el artículo 151 en los años 80 y, así disfrutaron de un mayor nivel de auto-gobierno, han errado, a pesar de los coeficientes moderadamente positivos en los primeros años de la descentralización, en conseguir mayores niveles de crecimiento a mediados de los 80 en relación con los altamente centralizados años 60, o en relación a las comunidades con menor

nivel de autonomía del artículo 143. Unos buenos resultados económicos en comparación con los de la década de los 60 en algunas de las regiones con un mayor nivel de autonomía, como es el caso de Canarias, Cataluña y Navarra, fueron contrarrestados por relativamente pobres actuaciones en otras regiones con un nivel de autonomía más elevado, como Andalucía, el País Vasco o Galicia. Tampoco el mayor crecimiento relativo en los poderes regionales de algunas de las regiones del artículo 143 durante la década de los 90 se ha traducido en mayores niveles de crecimiento. Un crecimiento fuerte en Madrid durante la segunda mitad de la década de los 90 ha sido contrarrestado por pobres tasas de crecimiento en regiones como Asturias o Castilla León.

La ausencia de cualquier vínculo entre los cambios en la capacidad de gasto de los *Länder* y los cambios en el crecimiento económico en Alemania pueden relacionarse con la transferencia masiva de fondos destinados a los *Länder* de la anterior Alemania del Este –sobre los que no están disponibles se-

ries completas de datos– y el impacto que estas transferencias han tenido en el sistema de igualación federal. La relativamente homogénea trayectoria decreciente en la capacidad de gasto de los *Länder* alemanes ha implicado una reducción en el margen de maniobra de los estados individuales para implementar sus propias políticas independientes.

Finalmente, en el caso de Italia, el crecimiento en la capacidad de gasto de algunas regiones de status “especial”, tales como el Valle de Aosta, Sicilia o Cerdeña, no ha estado asociado con un comportamiento económico superior. De las cinco regiones de status especial, Trentino-Alto Adagio es la única excepción a esta norma. Algunas regiones caracterizadas por tasas moderadas de incremento en los recursos han experimentado, en contraste, altas tasas de crecimiento. Este es el caso de Veneto o Toscana. Y la ventaja relativa de la mayoría de las regiones meridionales en lo relativo al gasto no se ha convertido tampoco en mayor crecimiento económico que en las regiones del Norte, siendo lo contrario la situación general en los 90.

Conclusión

En este artículo hemos evaluado el vínculo entre la descentralización y la eficiencia económica, especialmente a la luz de la creciente tendencia por parte de los defensores de la descentralización y “los nuevos regionalistas” a asociar la transferencia de autoridad y recursos a

niveles subnacionales de gobierno con una mejora en el comportamiento económico. En un mundo que ha conocido un movimiento significativo hacia la descentralización a lo largo de las últimas décadas, los defensores de la descentralización sugieren que esto debería haber

sido suficiente para impulsar la eficiencia a través de mejoras en la capacidad de las administraciones descentralizadas para diseñar mejor la oferta de políticas y bienes públicos, adecuándola a las necesidades y preferencias locales; teniendo mayores oportunidades para la innovación de las políticas; una supuesta superior responsabilidad y transparencia de las administraciones que son “más cercanas a la gente”; y, a través de las ganancias de la competencia por parte de un mayor número de gobiernos, generando las mejores políticas y ofreciendo los bienes públicos de forma más eficaz respecto al coste.

Sin embargo, como muestran nuestros resultados, existen pocos indicios de una conexión entre la descentralización y una mayor eficiencia económica. En nuestros seis casos de estudio, no encontramos evidencia de una correlación positiva y fuerte entre el comienzo de la autonomía regional o de los aumentos en las transferencias de recursos a los gobiernos regionales y estatales y una mejor actuación económica que bajo un régimen más centralizado. Los estados y regiones que han ganado más competencias a lo largo de las últimas décadas no parecen cosechar una prima de crecimiento económico con el aumento de la capacidad de los gobiernos regionales para establecer sus propias políticas independientes. En nuestros seis casos, los cambios en el nivel de descentralización son, en el mejor de los casos, irrelevantes en la determinación de la actuación económica de las regiones. La ausencia de este “dividendo económico” de la descentralización es aparente en muy dife-

rentes contextos. Es llamativo en países que han experimentado una reciente transición a la autonomía regional y en países con una larga tradición de descentralización; en países tanto federales como no federales; en países con una significativa heterogeneidad interna en el poder y recursos de los gobiernos regionales y en países donde esas diferencias son raras; en países donde la capacidad de gasto de las regiones ha aumentado significativamente a lo largo de las últimas décadas y en países donde el gasto subnacional respecto al PIB ha permanecido estable; y en países desarrollados y menos desarrollados. En los peores casos –México y los EEUU– la descentralización parece operar en una dirección opuesta a la predicha por la hipótesis de la “eficiencia a través de la descentralización”. Incluso cuando los factores estructurales que pueden tener un impacto en el crecimiento económico se han controlado, los estados mexicanos y estadounidenses que han ganado más poderes para desarrollar políticas autónomas a lo largo de los últimos años muestran una peor trayectoria económica relativa que la que habían conocido bajo un sistema más centralizado de *governance* económica.

Las demandas de una mayor eficiencia a través de la descentralización y la transferencia de poderes y autoridad a los niveles regionales de gobierno deberían, por lo tanto, ser tomadas con mucha precaución. Aunque la descentralización puede estar, por supuesto, asociada con un mayor nivel de innovación en las políticas, con una mejor capacidad de los gobiernos para adaptar políticas

a las necesidades locales –siempre que exista una sociedad civil desarrollada– y con una mayor transparencia y responsabilidad, es difícil asociar directamente estos factores con una mejor actuación económica. Las nuevas políticas pueden ser un éxito, pero pueden también ser un gran fracaso; el responder a la opinión pública puede impulsar a los gobiernos a adoptar políticas que son populares en el corto plazo pero tienen un impacto negativo en el medio y largo plazo; y la competencia territorial entre las jurisdicciones puede impulsar el crecimiento, pero también puede ser de suma cero. Muchos de los factores negativos subrayados por gran parte de la literatura del federalismo fiscal, tales como la incapacidad para explotar las economías de escala y de alcance a niveles inferiores de gobierno, los problemas de asignar

poderes de forma no solapada en los contextos descentralizados o la tendencia a operar en condiciones de “limitaciones de presupuesto blando” es también probable que jueguen un papel en la ausencia de un vínculo entre la descentralización y un mayor crecimiento económico.

Como resultado, la descentralización está lejos de ser la cura económica prevista por muchos defensores de la descentralización. Aunque la transferencia de autoridad y recursos del centro a las regiones es probable que implique beneficios sociales, culturales e incluso políticos, se recomienda precaución cuando se intenta discernir algún efecto económico de la descentralización, ya que la descentralización no parece estar asociada a un mayor crecimiento.

Referencias

- AKAI, N.; SAKATA, M. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52, p. 93-108, 2002.
- AJA, E. Spain: Nation, Nationalities and Regions. In: LOUGHLIN, J. (Ed.). *Subnational Democracy in the European Union: Economy, Society and Polity*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 229-254.
- ALLMENDINGER, P.; TEWDWR-JONES, M. Spatial Dimensions and Institutional Uncertainties of Planning and the “New Regionalism”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, p. 711-726, 2000.
- ANDALÓN-LÓPEZ, M.; LÓPEZ-CALVA, L. *The many Mexicos: Regional Income Inequality and Polarization During the Nineties*. Comunicación presentada en Cornell/LSE/Wider Conference, London, 2002.
- AZFAR, O. et al. Decentralisation Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements. *Centre for*

- Institutional Reform and the Informal Sector*, University of Maryland, 1999. (Working Paper n. 255).
- BAHL, R. W.; LINN, J. F. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, M. Expenditure Decentralisation and the Delivery of Services in Developing Countries. *CIDER*, Berkley, California, 1998. (Working Paper, n. C98-104).
- BENNETT, R. J. Administrative Systems and Economic Spaces. *Regional Studies*, v. 31, 3, p 323-336, 1997.
- BLANCHARD, O.; SHLEIFER, A. Federalism with and without Political Centralisation: China Versus Russia. *NBER*, Cambridge, Massachusetts, 2000. (Working Paper n. 7616).
- BOLTON, P.; ROLAND, G. The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis. *Quarterly Journal of Economics*, 62, p. 1057-1090, 1997.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- BRETON, A. Federalism Versus Centralism in Regional Growth. In: BIEHL, D.; ROSKAMP K. W.; STOLPER, W. F. (Ed.). *Public Finance and Economic Growth: Proceedings of the International Institute of Public Finance Tokyo 1981*. Detroit: Wayne State University Press, 1983.
- BROSIO, G. Financing Regional and Local Governments: Italy and Spain. In: AHMAD, E. (Ed.). *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Brookfield: Edward Elgar, 1997. p. 213-233.
- BULL, A. Regionalism in Italy. In: WAGSTAFF, P. (Ed.). *Regionalism in the European Union*. Intellect Books Exeter, 1999. p. 140-157.
- BULLMAN, U. Germany: Federalism Under Strain. In: LOUGHLIN, J. (Ed.). *Subnational Democracy in the European Union: Economy Society and Polity*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 83-116.
- BUITER, W. H.; PATEL, U. R. Solvency and Fiscal Correction in India: an Analytical Discussion. In: MUNDLE, S. (Ed.). *Public Finance; Policy Issues for India*. Delhi; Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 30-75.
- CASTELLS, A. The Role of Intergovernmental Finance in Achieving Diversity and Cohesion: The Case of Spain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, p. 189-206, 2001.
- DAVOODI, H.; ZOU, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43, p. 244-257, 1998.
- DE MELLO, L.; BARENSTEIN, M. Fiscal Decentralisation and Governance: A Cross-Country Analysis. *IMF*, Fiscal Affairs Department, 2001. (Working Paper n. 01/71).

- DIAMANTI, I. *La Lega*. Roma: Donzelli, 1993.
- DONAHUE, J. D. *Disunited States*. New York: Basic Books, 1997.
- EBEL, R. D.; YILMAZ, S. *Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview*. Text Submitted For the International Symposium on Fiscal Imbalance. Informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal. Québec, Canada, 2002.
- FOX, W. F. *Decentralisation in the United States: Where Has the Country Headed?* Texto enviado para el International Symposium on Fiscal Imbalance. Informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal. Québec, Canada, 2001.
- GIORDANO, B. Italian Regionalism or "Padanian" Nationalism – the Political Project of the Lega Nord in Italian Politics. *Political Geography*, 19, p. 445-471, 2000.
- GIUGALE, M.; WEBB, S. (Ed.). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington DC: Banco Mundial, 2000.
- KEATING, M. *The Politics of Modern Europe: The State and Political Authority in the Major Democracies*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- _____. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Northampton: Edward Elgar, 1998.
- _____. Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia. *European Urban and Regional Studies*, 8, p. 217-234, 2001.
- KEEFER, P.; KNACK, S. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7, p. 207-227, 1995.
- _____. Why Don't Poor Countries Catch Up?: A Cross-National Test of an Institutional Explanation. *Economic Inquiry*, 35, p. 590-602, 1997.
- KLUGMAN, J. Decentralisation: A Survey of Literature From a Human Development Perspective. *United Nations Development Programme*, New York: Human Development Report Office, 1994. (Occasional Paper n. 13).
- LOUGHLIN, J. Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe. In: _____. (Ed.). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-36.
- MARTÍNEZ-VAZQUEZ, J.; McNAB, R. M. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *International Studies Program*, Georgia State University, 2001. (Working Paper n. 01-1).
- MASKIN, E. S. Theories of Soft Budget Constraint. *Japan and the World Economy*, 8, p. 125-134, 1996.

- MAYORGA, F. *Mexican states: towards a new federalism*. In: WORLD market research centre. 2000. Available in: <www.wmrc.com/businessbriefing/pdf/wued2000/>. Accessed 20 nov. 2002.
- MCCARTEN, W. J. The challenge of fiscal discipline in the indian states. In: RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. (Ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: MIT Press, 2003. cap. 8.
- MORGAN, K. The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation. *Regional Studies*, 36, p. 797-810, 2002.
- MORTON, A. D. La resurrección del maíz: globalisation, resistance and the Zapatistas. *Millennium*, 31, p. 27-54, 2002.
- MUSGRAVE, R. A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw Hill, 1959.
- NATHAN, R. P.; BALMACEDA, M. Comparing Federal Systems of Government. In: BENNETT, R. J. (Ed.). *Decentralization Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press, 1990. cap. 4.
- OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____. Federalism and Government Finance. In: QUIGLEY, J. M.; SMOLENSKEY, E. (Ed.). *Modern Public Finance*. Cambridge: Harvard University Press, 1994. p. 125-151.
- POWERS, E. T. Block Granting Welfare: Fiscal Impact on the States. Urban Institute, Washington, D.C., 1999. (Occasional Paper n. 23).
- PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralisation. Washington, D.C.: World Bank, 1994. (Policy research working papers, 1252).
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RAO, M. G. Intergovernmental Transfers in India. In: AHMAD, E. (Ed.). *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Brookfield: Edward Elgar, 1997. p. 234-266.
- RAO, M. G.; SINGH, N. The political economy of center-state fiscal transfers in India. In: WORLD BANK CONFERENCE ON INSTITUTIONAL ELEMENTS OF TAX DESIGN AND REFORM, 2000. *Annals...* Washington, D.C.: World Bank, 2003.
- RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 670-687, 2002.
- _____. Soft Budget Constraints and German Federalism. In: RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. (Ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: MIT Press, 2003.
- RODRÍGUEZ, V. E. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solida-*

ridad to Nuevo Federalismo. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.

RODRÍGUEZ-POSE, A. Growth and Institutional Change: The Influence of the Spanish Rationalization Process on Economic Performance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 14, p. 71-87, 1996.

_____. *The European Union: Economy, Society and Polity*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; GILL, N. The Global Trend Towards Devolution and Its Implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, 2003.

SCHMIDTKE, O. *Politics of Identity. Ethnicity, Territory and the Political Opportunity Structure in Modern Italian Society*. Sinzheim: Pro Universitate, 1996.

SOLÉ-VILANOVA, J. Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element? In: BENNETT, R. J. (Ed.). *Decentralization Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SPAHN, P. B. Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany. In: AHMAD, E. (Ed.). *Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants*. Brookfield: Edward Elgar, 2001, p. 103-143.

STORPER, M. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press, 1997.

STREECK, W. *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage, 1992.

SURY, M. M. *Fiscal Federalism in India*. Delhi: Indian Tax Institute, 1998.

TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: BRUNO, M.; PLESKOVIC, B. (Ed.). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington: Banco Mundial, 1995. p. 295-316.

THISSEN, U. Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High Income OECD Countries. *European Network of Economic Policy Research Institutes*, 2001. (Working Paper n. 1).

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, p. 416-424, 1956.

TOMANEY, J. The Evolution of Regionalism in England. *Regional Studies*, 36, p. 721-731, 2002.

TOMANEY, J.; WARD, N. England and the "New Regionalism". *Regional Studies*, 34, p. 471-478, 2000.

WOLLER, G. M.; PHILLIPS, K. Fiscal Decentralisation and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 34, p. 139-148, 1998.

XIE, D.; ZOU, H.; DAVOODI, H. Fiscal Decentralisation and Economic Growth in

the United States. *Journal of Urban Economics*, 45, p. 228-239, 1999.

ZHANG, T.; ZOU, H. Fiscal Decentralization Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67, p. 221-240, 1998.

_____. The Growth Impact of Intersectoral and Intergovernmental Allocation of Public Expenditure: With Applications to China and India. *China Economic Review*, 12, p. 58-81, 2001.

Resumen

La reciente tendencia a incrementar la descentralización entre los diferentes niveles administrativos de los Estados, que se ha extendido a nivel mundial, ha sido en parte impulsada por la creencia de que existe un supuesto "dividendo económico" asociado con la descentralización de la autoridad y de los recursos. Se supone que las administraciones descentralizadas generan una mayor eficiencia económica al contar ahora con mayor autonomía que les capacitan para diseñar las políticas de acuerdo con las preferencias locales, para generar innovación en la provisión de servicios públicos, para impulsar una mayor participación y ser más responsables y transparentes. Sin embargo, existe escasa evidencia empírica que respalde estas afirmaciones. En este artículo evaluamos el vínculo horizontal entre la descentralización y el crecimiento económico regional en seis contextos nacionales (Alemania, India, Italia, México, España, y EEUU). Utilizamos modelos de regresión para probar si los cambios en las diferencias inter-regionales en las pautas de crecimiento dentro de cada país pueden atribuirse a cambios en los niveles de autonomía regional. Los resultados sugieren

Abstract

The recent devolutionary trend across the world has been in part fuelled by claims of a supposed 'economic dividend' associated with the decentralization of authority and resources. The capacity of devolved administrations with greater autonomous powers to tailor policies to local preferences, to generate innovation in the provision of policies and public services, and to encourage greater participation and be more accountable is supposed to deliver greater economic efficiency. There is however little empirical evidence to substantiate these claims. In this paper we assess the horizontal link between devolution and regional economic growth in six national contexts (Germany, India, Italy, Mexico, Spain, and the US). We use regression models in order to test whether changes in cross-regional differences in growth patterns within each country can be attributed to changes in levels of regional autonomy. The results suggest that, contrary to the expectations of devolutionists, the degree of devolution is in most cases irrelevant for economic growth and, when it matters as in the cases of Mexico and the US, it is

que, contrariamente a las expectativas de quienes defienden los procesos de descentralización, el grado de autonomía en la mayoría de los casos es irrelevante para el crecimiento económico y que, cuando tiene relevancia –como en los casos de México y los Estados Unidos–, está vinculado a una menor, en vez de mayor, eficiencia económica.

Palabras clave: proceso de descentralización (Devolution), traspaso de competencias, crecimiento económico, eficiencia

linked to lower rather than greater economic efficiency.

Keywords: devolution, power transfer, economic growth, efficiency

Recebido em agosto de 2003. Aprovado para publicação em novembro de 2003

Andrés Rodríguez-Pose é Professor do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da London School of Economics

Adala Bwire é Pesquisadora da London School of Economics

Ciudad y globalización en América Latina: el punto de vista de los investigadores *

Luis Mauricio Cuervo González

La ciudad es un fenómeno social con múltiples dimensiones y en transformación permanente. Ella cambia no solamente en función de los procesos económicos, políticos y sociales sino también, y en ocasiones fundamentalmente, de acuerdo con la manera de mirarla, con los modelos y puntos de referencia utilizados. La producción y reproducción de estos modelos es un proceso complejo, resultante de los cambios en los modos de vida, de trabajo, de organización política, del sentido de lo estético y también de las teorías y de los conceptos provistos por la ciencia social. En este sentido, la teoría y la investigación urbana no son observado-

res neutrales sino que ellas contribuyen a dotar de sentido y significación a la ciudad, tanto a su pasado como a su porvenir. En este artículo se analiza un caso particular, el de la manera a través de la cual los investigadores latinoamericanos estudian las interacciones entre ciudad y globalización en la grandes metrópolis de América Latina. Este ejercicio podrá ser de utilidad para reflexionar acerca de la pertinencia y de los impactos sociales de los modelos urbanos utilizados y sugerir políticas urbanas alternativas.

El propósito central de este texto no es, por tanto, hacer un análisis compa-

* Esta ponencia recoge apartes de un trabajo más extenso publicado por el ILPES-CEPAL, Naciones Unidas, en la Serie Gestión Pública No. 37, descargable en su totalidad a través del enlace: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/13868/P13868.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>>

Publicado en francés por La Documentation Française y el IHEAL bajo la dirección de Jean-Michel Blanquer en *Amérique Latine. Édition 2004*, Paris, 208 p.

rativo de la ciudad latinoamericana sino del pensamiento urbano y de los enfoques empleados por los investigadores. Los impactos sociales y urbanos de la globalización no podrán ser pasados por alto pero no constituirán el núcleo central de este trabajo. Consecuentemente, abordaremos tres interrogaciones de manera sucesiva: Cuál es el o los conceptos de globalización empleados por los investigadores? Cuáles son las relaciones y las interacciones entre ciudad y globalización? Y, finalmente, Cuáles han sido los impactos económicos, sociales y urbanos de los procesos de globaliza-

ción de la ciudad latinoamericana? Este estudio se apoya en un cuerpo constituido por las contribuciones del grupo "Globalización y expansión metropolitana" durante cada una de las cuatro últimas reuniones de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII) en Bogotá, 1998, Toluca 1999, Rosario 2001 y Camagüey 2002. Los trabajos seleccionados representan entre un cuarto y un tercio del total¹ de las contribuciones y fueron escogidos gracias a que hicieron un tratamiento explícito de las relaciones entre ciudad y globalización.

La globalización y sus definiciones

En la mayor parte de las investigaciones, el enfoque adoptado para mirar la globalización es más de tipo axiomático que polémico. La mayor parte de los investigadores tienen el cuidado de dotarse de alguna definición de globalización sin entrar, sin embargo, en la discusión acerca del término ni de su concepto. En los pocos casos en donde se encuentra una presentación más detallada del concepto², los autores tampoco abordan la discusión acerca de los diferentes enfoques y visiones de la globalización.

Dentro del conjunto de definiciones adoptadas es posible identificar algunas tendencias fuertes, algunas convergen-

cias mayores. En primer lugar, dentro de las múltiples dimensiones de la globalización, la económica despierta el mayor interés de los investigadores³. Una de las expresiones más importantes de esta dominación del enfoque económico queda ilustrada a través de la tendencia a identificar los términos de "globalización" y "reestructuración". El cambio en el contexto mundial se habría expresado en América Latina tanto a través de las políticas macroeconómicas de apertura y liberalización, como por medio de los cambios en la estructura de la producción. Juan Carlos Etulain e Isabel López presentan esta asociación de manera explícita:

¹ De las treinta contribuciones seleccionadas, 9 estudian Buenos Aires, 9 se dedican a las ciudades del Brasil y 7 a las de México.

² Carvalho y Porto (2002); Cuervo (1999).

³ No está de más recordar que los integrantes de la RII provienen de las más diversas disciplinas.

La puesta en vigencia a escala mundial –desde mediados de la década del 70– y nacional –desde 1989–, de la estrategia macroeconómica de corte neoliberal caracterizada por Noam Chomsky como “neoliberalismo de doble filo”, reemplazó a la sustentada en los fundamentos teóricos de la vertiente Keynesiana, la cual propugnaba, un Estado interventor y benefactor. Esta situación sustentada mediante el repliegue del Estado como unidad de control y gestión del capitalismo, ha generado una *reestructuración económica global* que *provocó* una reestructuración social y en consecuencia territorial. (Etulain y López, 1999:3; los subrayados son nuestros).

En segundo lugar, la globalización es definida como un fenómeno con una dinámica más determinística que interactiva. La oposición entre estos dos últimos términos es una manifestación de dos formas contradictorias de comprender las dinámicas y los modos de cambio durante la globalización. En la visión determinística, la totalidad domina y condiciona el movimiento y el cambio de las partes, aunque no se conocen las reglas ni los modos de cambio del conjunto, de esta totalidad. En la visión interactiva, la relación entre los elementos explica las características del sistema:

La principal cuestión a resolver para la interpretación del análisis del mundo producido por los fenómenos de la globalización es discernir si se trata de un sistema o una arena. Este mundo es un sistema que modela los

actores y determina sus intenciones o bien es una plataforma en donde actúan e interactúan agentes conformados desde el exterior? (Therborn, 2000:155).

Edmilson Carvalho y Edgar Porto ofrecen una buena ilustración de la llamada visión determinística:

De um lado, o que se chama atualmente “globalização” é o estágio mais avançado da mundialização capitalista (...) De outra parte, este cerco, que constitui uma unívoca e irreversível totalidade internacional, acontece num momento em que os fluxos econômicos, financeiros e os emitidos pelos meios de comunicação se deslocam a uma velocidade inusitada. (Carvalho y Porto, 1999: 11-12)

En tercer lugar, cuando la globalización no es considerada como la tendencia dominante, suele utilizársela en calidad de norma, es decir de punto de referencia tanto cuantitativo como cualitativo. En este empleo específico, se escoge una ciudad particular o un modelo específico y se le compara con el caso analizado para determinar si se acerca o aleja de la norma. Esta constatación, a su vez, puede tener dos posibles significados o implicaciones: una de ellas simplemente estadística y la otra de carácter normativo, es decir, del deber ser o del mundo tal y como debería ser, del alejamiento o de la aproximación a lo deseado.

En el medio académico es corriente encontrar ejercicios de investigación

que toman las conclusiones de Sassen como su punto de partida, utilizándolas como norma. En estos casos se examina entonces si la economía urbana estudiada se asemeja o distancia de los modelos de referencia: ¿su estructura social se polariza? ¿la composición de sus actividades se terciariza mientras el sector manufacturero se contrae y desplaza a otras localizaciones? ¿las brechas con el territorio nacional se incrementan? ¿surgen nuevos símbolos urbanos como los centros comerciales, la *gentrificación*, el estilo de vida cosmopolita, el centro de negocios basado en la provisión de servicios a las empresas (el *mall*, el *country*, el *loft*, etc)? De la constatación de convergencias o divergencias con estos fenómenos propios de la ciudad global surgen variadas interpretaciones que van desde la afirmación de la ciudad global como fenómeno generalizado y concepto casi universal, propio de la ciudad contemporánea, hasta la contraposición al empleo del término y la afirmación de una muy restringida validez geográfica. (Cuervo, 2002b:12)

Los estudios de Luiz César de Queiroz Ribeiro (1999, 2001) sobre la estructura social en Río de Janeiro pueden ilustrar el empleo normativo estadístico del término "ciudad global". De otra par-

te, una de las contribuciones de Carlos de Mattos se aproxima al empleo normativo de tipo teleológico, es decir, entendiendo las ciudades de los países desarrollados como tendencia y dirección del cambio a ser experimentado por parte de las ciudades de los países en desarrollo

resulta discutible aplicar la tesis de la dualización a economías de la periferia capitalista donde *todavía* no se han procesado plenamente las transformaciones equivalentes que caracterizan a la economía postfordista (...) más que de una ciudad dual, sería apropiado hablar de una *ciudad desigual*. (De Mattos, 2001: 10; los subrayados son nuestros).

Finalmente cabe resaltar la predominancia de las aproximaciones y de los autores de origen marxista y de orientación de tipo estructuralista o neo-estructuralista. Las citas más frecuentes son de autores tales como Alain Lipietz, David Harvey, Manuel Castells, Saskia Sassen y Milton Santos. En este sentido parece interesante establecer los lazos de parentesco con una de las escuelas de pensamiento urbano latinoamericano, la teoría de la urbanización dependiente, de orientación marxista y estructuralista, que utilizó el modelo centro-periferia como una de sus más importantes bases conceptuales.

II. Las relaciones entre globalización y ciudad, globalización y territorio

El análisis de las relaciones entre globalización y ciudad se aborda en tres partes. En la primera se presentan los lazos y las interacciones entre los dos campos. En la segunda se expone la aproximación según la cual las ciudades y los territorios son expresiones singulares de leyes generales. En la tercera se pone atención a las síntesis propuestas bajo la forma de conceptos o de términos nuevos. Finalmente se tratan las relaciones específicas más importantes y los campos involucrados, tanto objetivos como subjetivos.

La ciudad y el territorio, expresiones de lo social

Para la mayor parte de los investigadores, la organización espacial, bien sea la ciudad o el territorio, es un resultado, una implicación, de la estructura y del funcionamiento tanto de la economía como de la sociedad. No obstante, por las circunstancias propias del momento vivido a finales del siglo XX, la mirada se ha dirigido principalmente hacia una fase de transición en donde puede darse una falta de correspondencia entre la sociedad y su espacio. Esta posible falta de correspondencia no es tenida en cuenta. Es así cómo, por ejemplo, Pablo Ciccolella considera que la reestructuración está generando nuevas estructuras territoriales de producción, de circulación y de consumo:

El proceso de *reestructuración económica* ha dado lugar, en los últimos años, al rediseño de la relación entre sociedad, economía y espacio. Entre otros fenómenos, dicho proceso *está generando* nuevas estructuras territoriales de producción, circulación, distribución y consumo, así como nuevas formas de fragmentación socioterritorial. (Ciccolella, 1998:1; los subrayados son nuestros)

En a los términos de Carvalho y Porto (2001:1), esta nueva organización espacial no es más que el "reflejo", una "derivación de una lógica más general":

Ressaltávamos, então, que esta cadeia de momentos lógicos, que se realizavam através dos aspectos espaciais (regionais e urbanos) e sociais da acumulação de capitais, em última instância constituíam derivações de uma lógica mais ampla –na verdade universal–, a lógica que preside o capitalismo mundial à escala planetária.

No obstante, para muchos de estos investigadores, suscribir esta aproximación no significa estar de acuerdo con la existencia de un modelo único de ciudad, producción específica de la fase histórica contemporánea. En efecto, a este nivel es posible encontrar a lo menos tres grandes opciones. La primera reconoce y acepta la existencia de un modelo úni-

co definido, en la mayor parte de los casos, como la ciudad que corresponde a una nueva época del capitalismo, la de la acumulación flexible. La Segunda considera la existencia de un proceso de singularización y particularización a través del cual las leyes generales experimentan la incidencia de factores particulares dando lugar a resultados espaciales específicos. La tercera reconoce la presencia de grandes semejanzas entre ciudades latinoamericanas justificando así la búsqueda y caracterización de un modelo propio. Estas tres opciones no son necesariamente contradictorias.

Entre aquellos que aceptan la existencia de un modelo único de referencia, Daniel Hiernaux Nicolás puede ser bastante representativo. Hiernaux elabora un modelo de crecimiento urbano retomando el término de "Metápolis" propuesto por Francois Ascher, el cual tendría características muy precisas, coincidentes con el caso de Ciudad de México:

Por una parte, ciudad de México se ha vuelto cada vez más un centro de orden mundial en ciertas actividades, y es a partir de estas funciones que se ha vuelto un nodo clave de la *reestructuración territorial y económica del país* (...) la ciudad de México se ha reestructurado internamente de forma radical. Esta reestructuración de la forma urbana se manifiesta en (...) la *segregación creciente*, de polarización del espacio (...) "dualización" acelerada. (Hiernaux, 1999:1)

Utilizando otros términos, de Mattos insiste en la convergencia entre los pro-

cesos de cambio de la ciudad latinoamericana y de las ciudades de los países desarrollados:

En este nuevo escenario, en la mayoría de estos países se produjo una revalorización del papel de las áreas metropolitanas principales (AMP) y una recuperación de su crecimiento y expansión, acompañada por una transformación que parece seguir *la misma dirección* que se observa en las grandes ciudades de los países desarrollados. (De Mattos, 2002:1; los subrayados son nuestros)

Ciudades y territorios, expresiones singulares de leyes generales

Un número importante de investigadores latinoamericanos hace una búsqueda sistemática de los factores explicativos de las especificidades de las ciudades latinoamericanas, sin renunciar a la existencia de leyes generales. Los trabajos de José Antonio Trujeque proporcionan talvez uno de los casos más interesantes de búsqueda de procesos de singularización de las relaciones entre ciudad y globalización, entre local y global. Según este autor, en las relaciones global-local intervienen mediaciones significativas:

hay tres factores que afectan la forma en la que se imbrica la economía urbana con la economía global: a) las estructuras socioterritoriales heredadas (...) b) El funcionamiento fluctuante de las economías de

cada nación (...) c) La influencia de seis tendencias generales de la economía global. (Trujeque, 1999:4)

En este mismo sentido, examina las relaciones entre cambios institucionales en los gobiernos locales y transformaciones globales: "los cambios institucionales en los gobiernos de la ciudad no pueden ser deducidos de las transformaciones económicas globales" (ibid.:5). Al final, "El producto de los análisis que consideran este cuadro de mediaciones entre lo global y lo local, es el de establecer las diferentes 'especies' que hay entre las ciudades capitalistas (Hill, 1990)" (ibid.).

En el caso de los investigadores brasileños y mexicanos, suele estimarse que las políticas nacionales de localización de la actividad económica deben ser consideradas como uno de los factores explicativos de las evoluciones locales. A nivel de lo local, también resaltan la importancia de la historia y del desenvolvimiento de cada ciudad en la explicación de la manera de adaptación a las tendencias de cambio provenientes de lo global. Igualmente, autores como Etulain y López (1999) subrayan la importancia de reconocer que lo nuevo no elimina lo pasado sino que da lugar a una especie de yuxtaposición y de cohabitación. En este sentido, Ana Clara Torres propone una síntesis muy elocuente:

Acredita-se, assim, que uma análise acurada da reestruturação da metrópole imponha a realização de observações dirigidas à sua acomodação a tendências estruturais –compartilhadas com as outras metrópoles

brasileiras– porém, valorizando-se a sua especificidade e as conjunturas econômicas e políticas. No caso da RMRJ, as variações conjunturais refletem os seus múltiplos tempos internos mas, também, imposições da escala nacional, como demonstram os impactos sociais e econômicos do Programa Nacional de Desestatização e as políticas de gestão privada de estradas, pontes e vias férreas. (Ribeiro, A., 1999:17).

El modelo latinoamericano

En la búsqueda de las especificidades del proceso de globalización de la ciudad latinoamericana es posible distinguir trayectorias muy diferentes, algunas más tímidas, otras más ambiciosas.

En el grupo de las más cautelosas pueden clasificarse aquellas que buscan las particularidades principalmente a la escala de la ciudad como tal y de los procesos de internacionalización que la atraviesan. En estos casos, los investigadores reconocen el papel creciente y cambiante de la gran ciudad en su condición de relevo y punto de contacto entre las economías nacional y mundial. Igualmente señalan la imposibilidad de emplear a plenitud, para las ciudades latinoamericanas, el término de "ciudad global", reconociendo que hacen parte de un sistema global de ciudades en donde ellas no juegan más que un papel secundario o subordinado.

En conclusión, luego de la crisis de 1982-83, el AMS reafirmó e intensi-

ficó su condición de área principal de localización del comando de las principales actividades productivas radicadas en el país, con lo que pasó a encabezar las funciones de articulación y operación de las relaciones entre el aparato productivo nacional y la economía-mundo y, con ello, afirmó su condición de nodo principal en Chile de la red global de ciudades. De esta manera, el AMS pasó a cumplir, *a su escala, un papel equivalente al de una ciudad global*. (De Mattos, 1999:10)

En las propuestas más ambiciosas, algunos investigadores proponen el término de "ciudad global periférica", identificando las especificidades del proceso de globalización más allá de su escala y de su carácter indiscutiblemente subordinado. Estas especificidades estarían en relación con las características del terciario, del papel particular de la industria, de la intensidad de las desigualdades sociales y de la fragmentación del espacio urbano. En el caso del terciario, para la ciudad latinoamericana, se subraya la mayor importancia de los servicios banales y de los orientados al consumo que de los servicios de punta dirigidos a la producción, como parece ser el caso de las ciudades de los países avanzados. En el caso de la industria, se resalta la mayor importancia de esta actividad, muy especialmente en las circunstancias de las ciudades medias de México o de Santiago de Chile. Finalmente, aunque las tendencias son muy variables, se insiste en las desigualdades sociales y en la fragmentación del espacio urbano. "A pesar de los cambios en la base económica,

las ciudades latinoamericanas podrían considerarse como ciudades globales periféricas, donde los síntomas negativos, como la dualidad es más notoria y la terciarización depende de servicios banales (comercio y servicios personales)" (Rodríguez y Cota, 2001:11).

Finalmente, algunos investigadores proponen términos más precisos para dar cuenta de las particularidades locales. Este es el caso de Trujeque quien, ensayando una caracterización para la evolución de las ciudades del Norte mexicano, introduce el término de "ciudades rotas". Los procesos de segmentación y de segmentación social y espacial en las ciudades son tan variados y heterogéneos que sería preferible no utilizar el concepto de "ciudad dual":

Si en otras ciudades del mundo la globalización origina la aparición de "ciudades globales", "ciudades divididas", "ciudades fracturadas" o "ciudades duales" (Flanagan, 1994) cabría clasificar a las ciudades de la frontera noreste como 'ciudades rotas', ya que se escinden sus tejidos territoriales y sociales desde los paisajes precarios de las periferias, a las zonas habitacionales y de consumo de los sectores medios y altos. (Trujeque, 1999:2)

Los campos de la interacción entre ciudad y globalización

Esta exposición de las relaciones entre ciudad y globalización finaliza con la

descripción de los mecanismos específicos de interacción entre estos dos elementos. Algunos de los mecanismos de interacción son puramente subjetivos pues no operan a través de los intercambios económicos o técnicos, sino modelando las mentalidades, la cultura, las ideas de Estado y de desarrollo. Los autores brasileños son muy insistentes en este sentido: "Alguns dos impactos territoriais e sociais que vêm sendo atribuídos à globalização devem-se menos à dimensão internacional/global do processo que à concepção de desenvolvimento a ela associada que privilegia o mercado como força reguladora" (Martins, 1999:2);

No que concerne à regulação urbana, tais transformações e constrangimentos podem ser percebidos através das alterações das formas de pensar e agir identificadas com os planos reguladores, normativos, totalizadores, segundo aquilo que Harvey (1996:49) denomina de atitude de corte empresarial no que se refere à administração urbana, que

privilegia a desregulação e/ou flexibilização da legislação, as parceiras público-privadas e a privatização. (Bienenstein, 2001:4)

Por tanto, la globalización crea valores estéticos movilizados a través de la arquitectura y el urbanismo. "Una parte importante de estos cambios están íntimamente vinculados a los flujos de capital extranjero y a la producción de nuevos objetos urbanos, amaterial (sic) y simbólicamente, vinculados al proceso de globalización económica y al paradigma sociocultural posmodernista" (Ciccolella, 1999:16).

En el plano objetivo, la globalización tiene un impacto sobre las ciudades y el crecimiento metropolitano a través de medios tales como la inversión extranjera directa, la construcción de "nuevos objetos urbanos" (*shopping centers*, hipermercados, centros de negocios, distritos industriales, tecnópolis, barrios cerrados, etc.) y las infraestructuras de transporte y comunicaciones.

La globalización y las trayectorias del cambio urbano

En el campo de las constataciones empíricas, la investigación urbana se enfrenta a grandes dilemas y frustraciones: en primer lugar, porque la investigación no identifica de forma rigurosa y detallada las relaciones de causalidad entre globalización y cambio urbano –las relaciones entre ciudad y globalización son estable-

cidas a través de argumentos e interpretaciones y, en muy pocos casos, a través de evidencias empíricas–; en segundo lugar, porque las trayectorias específicas del cambio urbano son tan diversas que resulta muy difícil justificar la existencia de modelos, incluso de convergencias.

A pesar de estas dificultades, los estudios comparativos han ensayado la identificación de semejanzas y convergencias. Por el momento, de Mattos es el único que ha propuesto alguna solución. Para empezar, reconoce la especificidad de los cambios en cada ciudad particular y a continuación subraya la existencia de algunas transformaciones comunes:

Esto es, más allá de las transformaciones derivadas de los impactos de la globalización, resulta evidente la persistencia de la identidad particular de cada ciudad, la que se manifiesta tanto en la idiosincrasia de sus habitantes, como en su configuración y morfología básicas, en su arquitectura, en su paisaje urbano, etc. Las notorias y conocidas diferencias entre París y Londres, o entre Buenos Aires y Sao Paulo, ilustran a este respecto; no parece probable que los efectos de la globalización puedan hacer evolucionar a estas ciudades hacia un mismo tipo de identidad e imagen urbana. Ello no obstante, hay ciertos cambios relacionados con la globalización, que afectan a la estructura, a la organización, al funcionamiento y a la imagen urbanas y que, con mayor o menor especificidad local, están replicándose por doquier. (De Mattos, 2002:1-2)

Los cambios urbanos propios de la época de la globalización serían una más fuerte polarización y segregación social, la intensificación de la expansión metropolitana y el policentrismo urbano.

Se concluye que la evolución que se está observando actualmente muestra, por una parte, una mayor polarización y segregación social y, por otra parte, una fuerte intensificación de la expansión o dilatación metropolitana, con incontrolables tendencias a la suburbanización, periurbanización y policentrismo, que si bien ya habían comenzado a esbozarse en el período anterior, ahora adquieren rasgos diferenciales, inherentes a este nuevo período de modernización capitalista. (De Mattos, 2002:2)

No obstante, cuando se observan de cerca las evoluciones de las grandes ciudades latinoamericanas, la conclusión parecería opuesta a la propuesta por de Mattos. A nivel de la estructura económica, al mismo tiempo que se habla de una pérdida neta de empleos industriales en las grandes ciudades del Cono Sur, se habla de aceleración del crecimiento industrial en las más importantes ciudades intermedias de México. Incluso al interior de los países del Cono Sur, se hace mención de tendencias opuestas: re-industrialización de Santiago de Chile, desindustrialización de San Pablo y de Buenos Aires. No obstante, siempre se oye hablar de la terciarización de la actividad económica, y del carácter muy heterogéneo (formal-informal, servicios de punta-servicios banales) de su composición.

El crecimiento de la desigualdad social y de la polarización urbana es uno de los puntos sobre los cuales hay mayor coincidencia entre los investigadores ur-

banos latinoamericanos. No obstante, se trata de uno de los fenómenos menos estudiados y con mayores dificultades de comparación. Es común hablar de desigualdad social creciente sin apoyarse en una sola cifra. Además, entre los casos en los que se conocen mejor las dimensiones del problema, es posible encontrar situaciones extremas como las de Caracas, con un empobrecimiento y una desi-

gualdad creciente, y Santiago de Chile, con un crecimiento sustancial de los ingresos y una disminución en la desigualdad de su distribución. Finalmente, la expansión metropolitana es también reconocida como un rasgo común de la ciudad latinoamericana contemporánea. No obstante, tampoco hay mediciones precisas que lo aseguren.

Conclusiones

La investigación urbana latinoamericana acerca de las relaciones entre ciudad y globalización es rica y variada. Posee dos especificidades que podrían definirle su originalidad en el debate internacional. En primer lugar, la riqueza y la diversidad de las relaciones entre ciudad y globalización identificadas y analizadas, especialmente las concernientes al campo de las mentalidades, de las políticas, del sentido de lo estético, no tan presentes en el debate sobre otras ciudades del mundo, especialmente para el caso de las grandes ciudades de los países desarrollados. Igualmente, el papel y la importancia de los Nuevos Objetos Urbanos parece muy particular al caso de la investigación urbana latinoamericana. Finalmente, la otra originalidad de esta literatura está en la búsqueda de una identidad para el proceso de globalización de la ciudad latinoamericana a través de la propuesta de conceptos específicos.

No obstante, también es importante señalar los vacíos y las dificultades. El predominio de una aproximación estructuralista centrada en la comprensión de procesos de largo plazo deja por fuera del debate el análisis de la dinámica y de los procesos concretos de cambio, al mismo tiempo que excluye situaciones de inconsistencia, de diferencias de velocidad entre los movimientos de las distintas dimensiones de lo social. Como resultado de este mismo sesgo también es poco el lugar dejado a la propuesta de alternativas de política, de las salidas posibles en respuesta a la problemática de la ciudad latinoamericana de nuestros días y del futuro. Finalmente, el principal vacío reside en la ausencia de investigaciones comparativas que permitan poner en relación realidades tan variadas y tan diferentes y obtener conclusiones un poco menos imprecisas y ambiguas de las que podrían proponerse en la actualidad.

Referencias

- BERGER, Silvia. *Reconfiguración social y espacial en el Área Metropolitana 1991-1999*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 25 p. Mimeo.
- BIENENSTEIN, Glauco. *Espaços metropolitanos em tempos de globalização. Produto e gestão de cidades no capitalismo contemporâneo*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 22 p. Mimeo.
- CARIOLA, Cecilia; LACABANA, Miguel. *Transformaciones en el trabajo, diferenciación social y fragmentación de la metrópoli: el área metropolitana de Caracas*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 32 p. Mimeo.
- CARVALHO, Edmilson; PORTO, Edgar. *Reflexos da globalização na região de Salvador*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 35 p. Mimeo.
- _____. *Concentração e descentralização na região metropolitana de Salvador*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 26 p. Mimeo.
- _____. *Trazado de unión de metrópolis iberoamericanas*. Ponencia presentada al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, Cuba, 2002. 26 p. Mimeo.
- CICCOLELLA, Pablo. *Territorio de consumo. Redefinición del espacio en Buenos Aires en el fin de siglo*. Ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá, Colombia, 1998. 27 p. Mimeo.
- _____. *Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?* Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 20 p. Mimeo.
- CUERVO, Luis Mauricio. *Expansión metropolitana y globalización en Bogotá*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 59 p. Mimeo.
- _____. *Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los*

años 1990. Ponencia presentada al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, Cuba, 2002a. 33 p.

_____. *El concepto de ciudad global y las ideas contemporáneas de ciudad*. Propuesta de artículo presentada al grupo Ecos-Nord, Francia-Colombia, mayo 2002b. 17 p. Mimeo.

_____. *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Gestión Pública N. 40, ILPES-CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003. 58 p.

DE MATTOS, Carlos A. *Globalización y metropolización en Santiago de Chile, lo que existía sigue existiendo*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 26 p. Mimeo.

_____. *Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿hacia una ciudad dual?* Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 14 p. Mimeo.

_____. *Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana*. Ponencia presentada al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, Cuba, 2002. Mimeo.

ETULAIN, Juan Carlos; LÓPEZ, Isabel. *El crecimiento de la metrópolis. La RMBA en el escenario de la reestructuración global*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 30 p. Mimeo.

GARZA, Gustavo. *Global Economy, Metropolitan Dynamics and Urban Policies in Mexico*. *Cities*, v. 16, n. 3, p. 149-170, 1999.

HIERNAUX NICOLÁS, Daniel. *Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 19 p. Mimeo.

HIERNAUX NICOLÁS, Daniel; HOYOS CASTILLO, Guadalupe. *Las tensiones socioterritoriales de la mundialización: la respuesta de las grandes metrópolis*. Ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá, Colombia, 1998. 20 p. Mimeo.

MANIÇOBA, Regina; STEINBERGER, Marília. *Brasília capital nacional-regional. Brasília cidade mundial?* Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 26 p. Mimeo.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *São Paulo. Entre o patrimonialismo e o processo de*

reestruturação. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 19 p. Mimeo.

MIGNAQUI, Iliana. *Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la región metropolitana de Buenos Aires en los 90: una aproximación a la geografía de la riqueza*. Ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá, Colombia, 1998. 23 p. Mimeo.

OSORIO FRANCO, Lorena Erika. *De lo local a lo global: Querétaro, una ciudad en transición*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 21 p. Mimeo.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Desigualdade, trabalho e organização social no Rio de Janeiro*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 21 p. Mimeo.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Cidade desigual ou cidade dual? Tendências na metrópole do Rio de Janeiro*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 25 p. Mimeo.

_____. *Metropolização, segmenta-*

ção sócio-espacial e acumulação urbana: as forças da questão social no Rio de Janeiro. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 24 p. Mimeo.

RODRÍGUEZ BAUTISTA, Juan Jorge; COTA YAÑEZ, María del Rosario. *Los efectos de la reestructuración económica e la zona metropolitana de Guadalajara, México 1985-1998*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 20 p. Mimeo.

Russo, Cintia. *La reestructuración industrial en a Región Metropolitana de Buenos Aires: primeras aproximaciones*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 16 p. Mimeo.

SILVESTRI, Graciela; GORELIK, Adrián. *Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión* In: Romero, José Luis; Romero, Luis Alberto. *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira, 2000. T. III, 523 p.

TASCHNER, Suzana P.; BÓGUS, Lucia M. *São Paulo, uma metrópole desigual*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 33 p. Mimeo.

THERBORN, Göran. *Globalizations: Dimensions, Historical Waves, Regional Effects,*

Normative Governance. *International Sociology*, v. 15, n. 2, p. 151-179, 2000.

TRUJEQUE, Daniel. *Ciudades rotas. La experiencia de la globalización en ciudades de la frontera noreste de México*. Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, 1999. 24 p. Mimeo.

VILLARREAL, Diana G. *Transformaciones en la estructura productiva y morfología urbana en el área metropolitana de Monterrey y Nuevo León en la globalización*. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina, 2001. 13 p. Mimeo.

Resumen

El propósito central de este texto es hacer un análisis del pensamiento urbano y de los enfoques empleados por los investigadores para mirar la relación entre globalización y ciudad en América Latina. No es, por tanto, un análisis comparativo de la ciudad latinoamericana, aunque los impactos sociales y urbanos de la globalización no podrán ser pasados por alto. Consecuentemente, abordaremos tres interrogaciones de manera sucesiva: ¿Cuál es el o cuáles son los conceptos de globalización empleados por los investigadores? ¿Cuáles son las relaciones y las interacciones entre ciudad y globalización? Finalmente, ¿Cuáles han sido los impactos económicos, sociales y urbanos de los procesos de globalización de la ciudad latinoamericana? Este estudio se apoya en un cuerpo de trabajos constituido por

Abstract

This article examines how urban researchers have studied the relationship between globalization and the city in Latin America. Therefore, it is not a comparative research about urban and social impacts of globalization on Latin American cities. Nevertheless these impacts are considered. The article is organized by a sequence of three interrogations: What is the globalization concepts used by researchers? What are the relationships between globalization and the city? And, finally, what are the economic, social and urban impacts from globalization on Latin American cities? The background of this research are the papers presented at the "Globalization and metropolitan growth" group from RII's (Ibero American Researchers Globalization and Territory Network) at Bogotá 1998, Toluca

las contribuciones del grupo "Globalización y expansión metropolitana" durante cada una de las cuatro últimas reuniones de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII) en Bogotá, 1998, Toluca 1999, Rosario 2001 y Camagüey 2002.

Palabras clave: Globalización, Desarrollo Urbano, Pensamiento Urbano, Ciudad Latinoamericana.

1999, Rosario 2001 and Camagüey 2002.

Keywords: Globalization, Urban Development, Urban Thought, Latin American cities.

Recebido em agosto de 2003. Aprovado para publicação em novembro de 2003

Luis Mauricio Cuervo González é Consultor do Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) da CEPAL e Professor Titular do Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) da Universidade de los Andes em Bogotá, Colômbia

Pesquisa

A imagem do espaço numérico *

Tamara Tania Cohen Egler

O desafio proposto é refletir sobre as novas formas das relações espaço-temporais – dadas pelas tecnologias numéricas –, que, por sua vez, moldam novas formas nos processos de produção e representação do espaço. A análise tem como objetivo promover o desvendamento das relações que se estabelecem entre técnica, socieda-

de e arte, no sentido de reunir elementos analíticos que permitam pensar o futuro. Trata-se, portanto, de apreender as novas formas da comunicação que se realizam através de redes digitais e que alteram a compreensão dos modos de pensar, de produzir e de representar o espaço na sociedade da informação.¹

* Este texto foi apresentado no III Encontro Congresso Ibero-Americano de Gráfica Digital, Rio de Janeiro, setembro 2000.

¹ Delimitar, formar, articular e simbolizar o objeto de investigação são tarefas do pensamento sociológico. O desenvolvimento do presente artigo é um momento analítico dessa longa reflexão que se inicia através de um trabalho intelectual que indaga sobre as mudanças nas relações espaço-temporais determinadas pelo advento de novas tecnologias de comunicação e informação.

Simbolizar um objeto de investigação sociológica é uma função do pensamento que se assemelha ao crescimento das plantas: quando se cultiva uma semente, ela produz uma primeira folha, que, cuidada, forma um tronco, que permite a articulação das folhas num movimento que forma a árvore. O pensamento é como uma semente que se cultiva cotidianamente e que se articula associativamente. Esse é o movimento do nosso trabalho, cujo ponto de partida está na questão da natureza dos processos espaciais, na primeira percepção de suas formas concretas de espaços edificados, sob o olhar do arquiteto. Avança na complexidade multifacetada da vida social e se articula na compreensão dos processos espaço-temporais e nas diferentes formas da interação social mediadas pela nova base técnica de informação.

O nosso objeto de investigação está inscrito na nossa percepção da importância dos vários campos do conhecimento, para a compreensão dos processos de transformação em curso que estão definindo uma nova forma espacial, que se sobrepõem à anterior, e responde às necessidades de explosão da interação social através de novas formas espaciais de natureza numérica.

A indagação sobre a natureza das relações espaço-temporais suscita possibilidades analíticas para que elas sejam compreendidas como relações historicamente determinadas pelas múltiplas possibilidades do acontecer social. Trata-se de um objeto em que as formas do espaço podem ser lidas temporalmente e as medidas do tempo se realizam espacialmente. O tempo está inscrito no espaço, pode ser lido em suas formas aparentes como elementos componentes de uma mesma totalidade. Percorrer o espaço urbano é ler as sucessivas alterações na materialidade das formas espaciais produzidas pela ação social no tempo histórico. Encontraremos múltiplas medições, produções e representações da percepção espaço-temporal que acontecem de forma distinta para cada formação social, ao longo da história.

Essas relações devem ser compreendidas mediante uma análise que focalize o seu sentido em diferentes conjunturas históricas. Por exemplo, quando um homem da Idade Média observa as condições de sua reprodução biológica, o tempo é vivido a partir da ação que planta e cultiva os produtos de sua subsistência. O espaço é percebido a partir dos elementos que compõem o lugar, elementos singulares da vida cotidiana (Harvey, 1994).

O advento da sociedade industrial muda as relações espaço-temporais e subordina o homem a novos ritmos da vida cotidiana. A cidade industrial, a fábrica, os percursos, os processos de localização dos edifícios respondem a lógicas distintas que inauguram novas

formas de estar no mundo. As novas possibilidades de produção e vida no espaço da cidade industrial conduzem a novas formas de vivenciar o tempo.

Pensar o espaço como um sistema de objetos e de ação que interagem por fluxos comunicacionais é a possibilidade analítica revelada por Milton Santos (1996), que abre o caminho mais abstrato para iluminar os elementos essenciais constitutivos do processo espacial, em que os fundamentos do espaço representam um processo técnico que anuncia uma temporalidade e uma intencionalidade que se materializam em objetos e ações. Essa luz mostra a trilha que conduz o nosso entendimento das formas particulares do processo espacial na era informacional.

Assim pensado, o espaço é um meio onde encontramos objetos que são manipulados por ações sociais através de fluxos comunicacionais. Vale para qualquer momento histórico e promove nosso encantamento pela compreensão da natureza dos processos espaciais. Essa conceituação de objetos, ações e fluxos é que permite nossa observação do espaço informacional.

O essencial de nossa reflexão é mostrar que estamos diante de um momento histórico em que tudo está se redefinindo. Compreendemos que a Internet, que hoje conta com 135 milhões de usuários, constitui um novo espaço de interação social. Espaço que é composto por informação, que se representa através de novas técnicas simbólicas e intelectuais e em que a imagem consiste em

uma linguagem altamente expressiva da mensagem e dos caminhos de sua navegação.

Para nós, interessa pensar como as novas formas da interação social e seus modos de representação no mundo virtual redefinem a relação de trocas entre indivíduos, comunidades, instituições e nações. É um novo espaço em que são reinventados processos econômicos, políticos e sociais. A nossa proposição é compreender como essas novas formas recriam universos simbólicos, maneiras de pensar, expressar e transmitir o conhecimento.

Essas novas relações produzem novos elementos que suscitam indagações: quais são as relações que se estabelecem entre espaço e imagem e como são alteradas as formas de sua produção e representação?

O essencial é que o advento da tecnologia digital cria novas formas espaciais que são, elas mesmas, objetos informacionais representados através da imagem, o que inclui a imagem na categoria espaço da sociedade informacional. A imagem é espaço e torna-se imagem organizadora da informação (Bermudez, 1999). Nessa construção analítica, produção e representação do espaço estão contidas em uma mesma ação, e podemos dizer que o espaço informacional é a sua própria representação.

Por essa razão, ganha importância a fronteira do conhecimento que reconhece o papel da imagem na produção do espaço na sociedade da comunicação.

A imagem contém elementos organizadores dos objetos e fluxos que compõem o espaço digital e é um elemento fundante nas formas de realização da percepção, compreensão e apropriação do espaço.

As novas formas da comunicação redefinem o espaço, e, no lugar do urbano, vamos encontrar o ciberespaço, o espaço digital, espaço numérico, a Internet, não importando sua denominação. Em essência, estamos diante de novas formas espaciais de natureza comunicacional. As novas formas espaciais são compostas por informação organizada, técnica, informática e arte.

As transformações na ordem das relações espaciais, da sociedade industrial para a sociedade informacional, são um elemento de análise para nossa compreensão.

No Quadro que se segue, apresentamos uma síntese dessas transformações.

Sociedade industrial	Sociedade informacional
Urbana	Numérica
Temporal	Atemporal
Material	Imaterial
Corporal	Acorporal
Coletiva	Individual
Vertical	Horizontal
Irradiadora	Conectiva
Objetiva	Subjetiva
Textual	Imagética
Intermediária	Interativa
Fechada	Aberta
Hierárquica	Em rede
Local	Global

Na sociedade industrial, as formas de organização das trocas respondem por uma espacialidade urbana, e é importante observar como as formas de realização dessas trocas pressupõem um lugar no espaço urbano. O urbano é por excelência o espaço da sociedade industrial, e o sistema de produção industrial pressupõe a contigüidade espacial como condição da produção. Na sociedade da comunicação, a virtualidade das trocas passa a ocorrer através de novos meios técnicos, de natureza numérica.

As novas relações espaciais resultam em novas vivências temporais, as novas técnicas das luzes numéricas eliminam distâncias espaciais e tempos de vida. A comunicação instantânea muda os espaços de tempo, em que as novas formas de troca se realizam na atemporalidade dos espaços.

Na arquitetura dos objetos, formas materiais são substituídas por formas imateriais. A arquitetura de edifícios é um bom exemplo: no lugar dos edifícios onde se depositam e trocam mercadorias, vamos encontrar programas informacionais que organizam os espaços de troca. Como o *e-commerce*, que passa a ser uma opção para a realização de trocas materiais. No lugar do bar, o *chat*, em que os grupos se organizam e trocam todas as formas de informação e comunicação, a partir de interesses e identidades. É um processo que substitui edifícios por ferramentas eletrônicas, gestos por imagens, percursos por imersão, linearidade por interatividade. Muda a relação corporal no espaço. O exercício da ação pressupõe um movi-

mento de circulação do corpo no espaço urbano. Dessa situação, em que o corpo circula entre objetos, nos espaços de produção e consumo, passa-se a uma outra, em que o corpo se fixa em uma determinada posição no espaço. Já não é preciso sair do lugar para interagir em processos de trabalho, consumo ou entretenimento.

Os sentidos corporais passam a se realizar através de formas simbólicas que representam objetos e afetos e a se referir a processos de inclusão e exclusão. Uma mensagem pode conter em si um sentido de bem-estar ou de mal-estar. Trata-se de uma forma de comunicação que expressa processos de inclusão e exclusão que estimulam os sentidos humanos. Assim como nos processos "face a face" o corpo sente, podem-se receber mensagens que fazem sorrir e mensagens que fazem chorar.

A conectividade amplia as possibilidades de comunicação para além da relação singular e permite a realização de múltiplas interações na rede. A dimensão horizontal da comunicação eletrônica constrói uma espacialidade que vai além das fronteiras determinadas pelas relações verticalizadas da sociedade industrial e redefine formas de interação entre nações, empresas, instituições e indivíduos. Trata-se de um novo espaço de trocas em que é possível navegar na transversalidade dos seus campos, em que podemos ir em instantes do Banco do Brasil ao Louvre, clicando nos ícones que orientam as possibilidades de navegação.

A conectividade e a transversalidade redefinem estruturas de interação, ampliam o acesso à informação e à comunicação, tornam os processos mais abertos, potencializam as trocas e socializam as possibilidades de ação social.

Dessa complexidade, estou propondo uma reflexão que associe as relações contidas no espaço e nas suas formas de representação. O essencial dessa compreensão está no fato de que o espaço é a sua própria representação. Nos espaços

materiais, distinguimos formas espaciais de suas formas de representação, o espaço material é feito de tijolo, cimento e ferro, e sua representação pode ser lida em múltiplos suportes, tais como projetos, textos, fotografias, películas, vídeos ou ainda imagens digitais. O ciberespaço é a sua própria representação. É por essa razão que a imagem é particularmente valorizada, como síntese da produção e representação do processo espacial na sociedade da informação.²

Conectividade e interação social

Consideramos que o ciberespaço em si configura novos espaços do processo social que transformam a produção, a expressão, a difusão e a apropriação do conhecimento. Sabemos que os estudos sobre as formas da sociedade comunicacional estão distantes do pensamento acadêmico tradicional (Miège, 1995).

A literatura sobre o tema sempre ocupou um lugar analítico que podemos dividir em dois eixos: um que valoriza as técnicas e seus efeitos positivos sobre o processo social, e outro que indaga

seus efeitos perversos. Sobre esses dois posicionamentos (Ribeiro, 1993; Ianni, 1996; Santos, 1996; Miège, 1995; Levy, 1993, 1995, 1999; Bourdieu, 1998; Baudrillard, 1995, 1999), podemos propor a seguinte síntese:

Argumentos contrários ao ciberespaço:

- subordina o desejo dos indivíduos;
- amordaça os indivíduos a tempos impróprios à vida cotidiana;
- aniquila a cultura do lugar;

² A categoria analítica espaço numérico nasce de uma associação analógica com a categoria analítica imagem numérica. A literatura sobre as novas tecnologias trata o advento da nova base técnica como uma nova forma de trocas sociais mediadas pela imagem. Uma primeira denominação está associada à primeira percepção de sua natureza multimídia, refletindo a reunião das diferentes mídias, como imagem cinética, fotografia, texto e som. A evolução de sua compreensão alcança a denominação imagem digital, referente à sua natureza numérica, que se desfaz, na medida em que digital está associado às dez unidades, embora a estrutura informática seja binária. Por essa razão, numérica é a denominação que, no presente momento, nos parece ser mais exata. A nossa reflexão busca reconhecer a dimensão imagem do espaço numérico.

- estrutura novas estratégias de dominação;
- constitui-se de representações simbólicas que difundem idéias alheias ao lugar;
- exclui as populações pobres;
- produz desigualdade social.

Argumentos favoráveis ao ciberespaço:

- amplia a acessibilidade à informação;
- potencializa as trocas;
- universaliza a cultura;
- democratiza o acesso a bens simbólicos e intelectuais;
- transformam as estruturas de gestão em formas mais democráticas;
- promove a igualdade nas relações horizontais;
- elimina intermediações;
- promove mais igualdade social.

Trata-se de um lugar analítico que avalia os efeitos das tecnologias da informação sobre o processo social. Podemos propor um deslocamento do olhar sobre o objeto, no sentido de estabelecer uma reflexão alternativa que observe o ciberespaço como uma nova forma de organização das trocas sociais. Importa entender que ele próprio constitui um espaço em que se realizam novas relações técnicas que anunciam outras possibilidades para as trocas sociais.

O essencial de nossa compreensão é que os argumentos do bem e do mal estão necessariamente presentes nas novas relações de troca que se anun-

ciam. Isso quer dizer que a nova base técnica não consiste em um objeto capaz de modificar as possibilidades de dominação ou libertação, de inclusão ou exclusão. É um novo cenário que se estrutura por meio de uma nova base técnica de comunicação, em que as relações sociais permanecem as mesmas.

A definição das novas relações sociais não está afeta à ordem técnica, mas à esfera ética. Estamos, portanto, tratando da ordem técnica que traz novas possibilidades de trocas, enquanto os processos de transformação social estão além da técnica e da arte e se inserem na esfera do inconsciente social, que pode ser compreendido como a inteligência oculta de uma nação. Ali onde se formam as representações socialmente valorizadas que moldam e mobilizam as ações sociais.

As novas formas espaciais da sociedade da comunicação criam um novo meio de troca que pode transformar a dinâmica das relações sociais que se inscrevem em práticas cotidianas, ininterruptas nas suas relações espaço-temporais. O que se quer dizer é que o bem e o mal são condições que estão além do meio, para se encontrarem na esfera da ordem subjetiva do coletivo. Bourdieu (1998), ao analisar os fundamentos das formas simbólicas, esclarece as relações ocultas das formas sociais, quando a objetividade do sentido do mundo se define pela concordância das subjetividades, que são estruturantes dos sentidos e dos consensos, do indivíduo e do coletivo. Isto é, refere-se a uma forma social coletiva da subjetividade.

Essa forma social coletiva da subjetividade molda e movimenta a ação dos homens em sua cotidianidade. Estruturas de valores que conformam a ordem social, em que se manifestam os veios de comunicação e ação que antecedem a natureza das relações sociais, são sentimentos coletivos socialmente compartilhados que definem formas sociais da dominação, libertação, apropriação e exclusão. Ultrapassam o individual para atingir uma ordem coletiva dos sen-

tidos. As novas técnicas moldam novas formas de comunicação que engendram novas estruturas de interação comunicativa, mas não alteram a ordem das subjetividades coletivas. Nessa objetivação analítica, processos de dominação ou de libertação, de inclusão ou de exclusão, estarão presentes em todos os espaços de comunicação e troca das diferentes formações sociais na história da civilização.

Cultura, imagem e conhecimento

Um bom começo analítico está ancorado nas relações entre cultura, subjetividade e inconsciente social. Para tanto, vamos observar as transformações que se realizam nessas diferentes esferas da vida social, para depois entender como se articulam.

Podemos fazer uma analogia entre as formas de pensar do indivíduo e as formas de pensar das sociedades. A categoria analítica inconsciente é nossa conhecida, originária da teoria psicanalítica, que reconhece na condição humana uma ordem de ação que está além da consciência, inscrita num lugar oculto que dita e orienta o movimento dos homens. A inteligência social é fruto de um processo que se realiza por meio de todas as formas da produção social e em todos os seus domínios simbólicos, organizacionais e materiais. Da economia, da cultura e da política. Podemos pensar que existe uma inteligência social. E po-

demos também reconhecer que existe uma categoria inconsciente social constitutiva de um universo próprio que move a ação dos homens em sociedade.

Em cada cultura vamos encontrar formas próprias de ação inscritas nas formas de pensar, de ser e de agir. Isso é facilmente perceptível nas diferentes metrópoles do mundo, onde é possível sorrir diante das diferenças de gestos, de expressões e de ação social. Compreendemos que o inconsciente social se forma na história através de um conjunto de estruturas simbólicas estruturantes da ação social, como afirma Bourdieu (1998). Ou seja, a ação intelectual singular constitui uma estrutura simbólica em que a interconexão produz a ação estruturada do social. Na sociedade da informação, a dominação do processo se realiza mediante a produção simbólica que move a ação dos homens.

Na sociedade da informação, a introdução de técnicas simbólicas e intelectuais transforma a formação do inconsciente social. Capital significa força motriz de um processo; na contemporaneidade, a principal força motriz dos processos produtivos está no capital intelectual compreendido como informação e conhecimento, que deve se realizar pela velocidade da sua transmissão, através da qual se disponibiliza um conjunto de saberes que ancoram e permitem a multiplicidade de escolhas para as decisões e ações em todas as esferas do social. Atualmente, o capital intelectual ganha importância, uma vez que redefine processos de organização social e abre novas valorizações para o exercício da criatividade.

A esfera cultural torna-se mais expressiva na medida em que se reconhece a importância da inteligência subjetiva. A cultura compreendida como a inteligência das nações pode ser reconhecida nas diferentes formas de sua representação. As tecnologias da inteligência, através da conectividade e da transversalidade, ampliam a acessibilidade aos bens simbólicos e multiplicam as possibilidades de produção e de apropriação cultural (Levy, 1999).

Na cultura, são alteradas as relações de sua produção e difusão, que são expressas por meio de técnicas de representação simbólicas que produzem o inesperado e promovem o encantamento (Benjamim, 1985). As novas tecnologias redefinem as relações de difusão e de apropriação da cultura, ampliam as oportunidades de acesso a esses bens,

no momento em que os internautas podem definir o seu interesse e libertar suas escolhas. É uma liberdade que está inscrita nas múltiplas possibilidades de irradiação de bens culturais através da rede.

Um fato importante na Internet, hoje, são as novas tecnologias digitais de difusão musical, que possibilitam a escolha da música que se deseja ouvir, através da troca: música por música. É o caso da tecnologia MP3, que elimina a intermediação e permite relações diretas entre detentores das músicas e ouvintes. Consideramos que este é apenas um primeiro passo para essa forma de interação, que deverá ser estendida a outros bens culturais, como filmes e livros. A mercadoria mais importante deste século são os bens culturais (Castells, 1999).

Através da rede já é possível disponibilizar um conjunto de informações relativas a todas as esferas objetivas e subjetivas que compõem a vida cotidiana. Trata-se, pois, de ampliar a capacidade de troca de que a sociedade dispõe, em todos os âmbitos, no sentido de eliminar intermediações.

A dimensão objetiva das mercadorias é analisada pelo seu valor de uso, e a subjetiva, pelo seu valor simbólico. A utilização desses objetos compõe o exercício da vida cotidiana, a realização das mais diversas trocas entre os homens. Podemos pensar que a cultura é a inteligência coletiva, que se manifesta por formas de representação dos objetos que compõem processos objetivos e subjetivos de uma nação. A vida cotidiana

como o lugar onde se realizam as trocas de objetos e afetos, que fazem a existência dos homens, que criam e recriam as possibilidades de felicidade (Lefèbvre, 1969).

Mas o que é que isso tem a ver com as novas tecnologias?

Estamos diante dos elementos que procuramos articular; a materialidade dos objetos contém um valor simbólico que se associa à subjetividade dos sujeitos. Um bom exemplo é a casa, como lugar que abriga as relações familiares na vida cotidiana. É importante entender que, antes de qualquer relação econômica, a casa é um objeto de envolvimento, em que se realiza a vida. Os diferentes espaços da casa representam e realizam as formas de organização da vida familiar lida nas relações objetivas e afetivas, como a preparação de alimentos e os sentimentos de amor e ódio que perpassam a vida dos homens e das mulheres. Essa é apenas uma síntese das múltiplas possibilidades de compreensão das esferas da vida em sociedade. Assim se representa a sociedade com suas relações de troca, que expressam formas de compartilhamento. O essencial da reflexão apreende as tecnologias numéricas como uma técnica que transforma as possibilidades das trocas objetivas e subjetivas e constitui novas esferas de compartilhamento.

O que queremos dizer é que elas trazem em si novas possibilidades de trocas. Assim, a conectividade significa que as pessoas se unem na rede, sem a necessidade da intermediação. Isso horizonta-

liza as relações, amplia as trocas e potencializa as possibilidades de compartilhamentos. Porque a princípio horizontaliza, todos podem falar com todos, e multiplicam-se as possibilidades de informação e ação.

A interação por rede cria um novo espaço de compartilhamento. A possibilidade de comunicação entre muitas pessoas ao mesmo tempo amplia a comunicação para além dos limites pessoais e exponencializa a interlocução. Mais do que isso, a interatividade na rede significa uma relação mútua de troca, em que os interlocutores podem falar e ouvir. Trata-se, portanto, de uma relação de poder em que todos podem participar da emissão e da recepção. O exercício da expressão está liberto, sendo mais democrático, o que redefine a ordem política e possibilita uma transformação democrática das estruturas de poder.

Podemos observar a alteração das relações de interlocução na ampliação da voz dos cidadãos, na medida em que se disponibilizam técnicas de interlocução, as quais potencializam o exercício de expressão da vontade coletiva, fundamento para o exercício da democracia. Um dos elementos da nova base técnica é a organização horizontal da rede; ela abre uma porta de emissão que pode ser ocupada pelos cidadãos. A própria arquitetura da rede contém uma condição técnica que pode eliminar centros de dominação, seus fluxos de comunicação horizontal habilitam o cidadão ao exercício da expressão e da difusão da informação e da vontade. Inverte essa relação e permite novas formas de orga-

nização da sociedade ancoradas em processos e práticas mais igualitárias.

Os argumentos críticos aos efeitos das novas tecnologias estão sempre centrados na capacidade que a sociedade tem de acessar os novos meios técnicos. Considera-se que o seu desenvolvimento está organizado por novas formas de acumulação e não responde por um pro-

cesso de socialização. Certamente os capitais que atuam nessas novas fronteiras, como as grandes empresas de informática e de comunicação, estão no centro de novos processos de acumulação e deverão realizar lucros extraordinários. A acessibilidade às novas técnicas depende das formas de inclusão que se fazem na esfera das relações sociais.

Produção e representação do espaço

O essencial de nossa reflexão é analisar como objetos, fluxos e ações, podem ser apreendidos no âmbito de relações objetivas e subjetivas. No nosso exemplo da casa, foi possível avançar um pouco no sentido de decompor os elementos da objetividade e da subjetividade contidos nessa totalidade. Podemos observar como os deslocamentos no espaço também contêm elementos múltiplos dessa totalidade e, assim, podemos dizer que existe uma representação espacial que irá depender da forma como se realizam esses deslocamentos. O mesmo desencadeamento analítico pode ser observado em relação às ações, quando elas constituem um conjunto de práticas sociais que atendem a necessidades cotidianas e também expressam sentimentos. Os objetos, fluxos e ações, contêm formas objetivas e subjetivas.

O espaço numérico é informação, cujo suporte técnico é a tecnologia numérica que tem sua acessibilidade definida pela imagem. Isso quer dizer que a

sua produção tem por tecnologia o sistema informático que se fundamenta na ciência matemática e que se expressa através da imagem. Daí, a importância da imagem, que abre os caminhos para a informação. Mais do que isso e em função disso, é preciso ir além e inventar novos usos para o saber simbólico e, assim, para a representação imaginária da informação e do conhecimento. Simplesmente, a representação simbólica se amplia para permitir o uso de múltiplas expressões da imaginação, porque a nova tecnologia possibilita uma ampliação da expressão e da apropriação proporcionadas pela mente humana.

Trata-se de uma articulação entre espaço, informação e imagem que multiplica e desencadeia as possibilidades de interação social, em que as formas de expressão, através do uso de novas linguagens de suporte numérico, potencializam a produção e a apropriação da informação e das possibilidades de ampliar o acesso ao conhecimento. Por isso,

a importância do desenvolvimento de formas de expressão que potencializem a apropriação. Ou seja, é possível produzir uma nova forma de expressão do conhecimento que, por meio do uso de signos imagéticos, potencializa a apropriação da informação e abre caminhos para a realização de processos de vida.

As tecnologias da imagem numérica alteram a constituição das formas espaciais, no sentido de que inauguram novas formas de interação entre objetos, fluxos e ações.

Os objetos passam a constituir as formas de sua representação, como, por exemplo, uma visita ao Louvre, que significa percorrer as imagens representadas no espaço numérico, em que os percursos se realizam através de novas estruturas de representação dos deslocamentos dadas por ícones da navegação e em que as ações podem realizar-se através de um conjunto de ferramentas que possibilitam novas formas de interação dadas pela informação organizada. Para os três componentes do espaço, podemos observar uma transformação na qual objetos, fluxos e ações estão contidos num mesmo campo de representação virtual dado pela imagem digital.

As novas técnicas simbólicas e intelectuais permitem redefinir processos e procedimentos de produção e representação do espaço, em que a produção do espaço na sociedade informacional é a sua própria representação. A linguagem do espaço cibernético é a imagem numérica, que vem para mudar profunda-

mente processos e procedimentos associados às formas de produção do espaço e da interação social.

Mas o essencial da nossa reflexão é a compreensão de que o espaço é imagem que vem para transformar formas das relações sociais. Nesse contexto, a imagem passa a ocupar um lugar fundamental na produção da nova arquitetura cibernética. A imagem digital, por suas particularidades, permite que se realizem novas formas contidas na transversalidade, na repetitividade, na interatividade, na relação autor/leitor e na conectividade.

Os deslocamentos alteram a lógica associada à linearidade do espaço, pois é possível realizar múltiplos percursos que dependem da escolha realizada pelo navegador. É possível ir da Universidade ao supermercado sem mudar de lugar, a lógica seqüencial se transforma e conduz a uma manipulação dos objetos que mudam de lugar. Inverte a relação sujeito/espaço, porque quem muda de lugar é o objeto, a partir da vontade, da escolha do sujeito.

No que se refere à produção/representação do espaço, as possibilidades de utilizar os acervos de imagens anteriormente produzidos, como fotografias, filmes e outros documentos, e de promover suas releituras a partir do uso de ferramentas digitais potencializam a criação de novas linguagens imagéticas que não são necessariamente a soma dos elementos singulares, mas a sua interação, o que abre novas possibilidades de produção e representação do espaço/imagem.

A repetitividade é uma outra possibilidade para o surgimento de novos processos construtivos que reproduzam os elementos elaborados anteriormente. Isso potencializa a criação de bancos de dados, a reprodução, o esclarecimento e o movimento, proporcionando a criação de uma imagem lúdica, hiper-real, que constrói uma nova espacialidade virtual.

A interatividade altera os processos de apropriação da informação, abrindo novas possibilidades de transmissão em que se altera a relação autor/leitor. Trata-

se de uma libertação, na medida em que o leitor pode realizar a sua própria escolha. Quem formula a questão é o sujeito.

Estamos diante de novas técnicas de representação do pensamento³ que transformam as relações de sua produção e as potencialidades de sua difusão. Fundamentalmente, trata-se de novos procedimentos para a realização da escritura que facilitam o acesso à informação, mudam a sua elaboração, transformam a reflexão e alteram as possibilidades de expressão e de apropriação (Egler, 1997).

Espaço numérico e trocas sociais

O espaço digital amplia as possibilidades de trocar objetos e afetos, logo deparamo-nos com novas técnicas que transformam a sua produção e o seu deslocamento. Todos os que dispõem de um computador e de uma conexão podem participar desse novo mundo, em que as novas relações de troca são potencialmente socializadas. As pessoas gostam de trocar, porque o ato da troca constitui um espaço de interação e compartilhamento que produz felicidade.

Isso vale também para toda forma de produção do conhecimento. Depa-

ramo-nos com novas tecnologias que modificam processos e procedimentos de produção, de expressão e de apropriação do conhecimento. De produção, porque ampliam-se as possibilidades de criação e disponibiliza-se um conjunto de informações que podem ser livremente acessadas, põem-se à disposição do autor ferramentas de trabalho digital que facilitam a reflexão, a documentação e a ampliação da memória e dos acervos, para a produção e a expressão do conhecimento. O computador, diferentemente da máquina de escrever, é uma máquina de pensar, uma ferramenta de

³ É bem conhecida a formulação do MacLuhan sobre as formas como os homens inventaram objetos e processos de extensão do seu próprio corpo: a roda, extensão dos pés; a roupa, da pele; o rádio, da fala; o cinema, da visão...o computador, da mente. O computador não é uma máquina de escrever, porque esta reproduz e torna mais gráfico um texto; o computador ajuda a pensar, porque permite a exposição e a manipulação do pensamento. É o melhor instrumento de reflexão, espelho do nosso pensamento.

trabalho intelectual que potencializa sua produção.

Mudam também as formas de apropriação, porque estamos redefinindo os campos do conhecimento em que as relações de acessibilidade ao conhecimento estão alteradas.

A disponibilidade de informações na rede transforma as condições de acessibilidade, amplia as oportunidades de compreensão e pode levar ao conhecimento. Essa questão é muito importante, porque alude às novas possibilidades de

acessibilidade dadas pela Internet. Assim, podemos pensar em novas formas de transmissão, no sentido de que são redefinidos os sujeitos e objetos do conhecimento.

Estamos pensando em uma sociedade em que o fundamento da igualdade está no exercício da vida inteligente. Em que todos têm direito ao acesso à informação e ao conhecimento. Em que as políticas de inclusão social podem ser promovidas por uma distribuição mais igualitária entre indivíduos, instituições e nações, dos benefícios do conhecimento.

Referências

- BAUDRILLARD, Jean. *Para uma crítica da economia política do signo*. Rio de Janeiro: Effos, 1995.
- _____. *A troca impossível*. Paris: Galilée, 1999.
- BENJAMIN, Walter. Paris, capital do século XIX. In: KOTHE, Flavio. *Walter Benjamin*. São Paulo: Atica, 1985.
- BERMUDEZ, Julio. Conferência proferida no Congresso de Gráfica Digital - Sigrapi, Campinas, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- EGLER, Tamara Cohen. Espaço e difusão do conhecimento. In: ENCONTRO DE EDITORIA CIENTÍFICA EM ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, 1., 1997, Itamontes. *Anais...* Itamontes, 1997.
- _____. Cidade virtual. *Estado de São Paulo*, São Paulo, out. 1996. Caderno Especial.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- IANNI, Otávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- LEFÈBVRE, Henri. *Introdução à modernidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LEVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

_____. *Qu'est-ce que le virtuel?* Paris: Editions de la Découverte, 1995.

_____. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

MIÈGE, Bernard. *La pensée communicationnelle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

PALACIOS, Marcos. *Cotidiano e Sociabilidade no Cyberespaço: Apontamentos*

para uma Discussão. In: FAUSTO NETO, Antonio; PINTO, Milton José. (Org.). *O indivíduo e as mídias*. Rio de Janeiro: Diadorin, 1996. p. 87-104.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Mutações na sociedade brasileira: seletividade em atualizações técnicas*. In: SANTOS, Milton et al. *O novo mapa do mundo*. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1993.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Resumo

O título do trabalho expressa a nossa questão acerca da compreensão das novas formas do espaço dadas pela invenção de novas tecnologias de comunicação e informação. O essencial do estudo é demonstrar como a tecnologia numérica produz formas espaciais próprias que se representam através da imagem, o que transforma a matriz espaço-temporal e inaugura novas formas nas relações que se estabelecem entre as nações, as empresas e as pessoas. O foco da análise é entender as relações que se instauram entre tecnologia e sociedade, uma vez conhecidas as novas possibilidades de conectividade técnica e integração social, o que introduz novas técnicas simbólicas e intelectuais na produção de objetos do conhecimento e redefina as possibilidades de produção e apropriação da cultura. E, mais do que

Abstract

The title of the work expresses our question that search to understand the new forms of space given by the invention of new technologies of communication and information. The essential of that study is to demonstrate how numerical technology produces proper spatial forms that represent itself through image. It transforms the matrix space-temporal and inaugurates new forms in the relation that are established between nations, companies and people. The focus of this analysis is to understand what are the relations established between technology and society, given the new possibilities of technical connection and social integration. This introduces new symbolic and intellectual techniques in the production of knowledge and redefines the possibilities of production and appropriation of culture. More than that, new forms of political

isso, possibilita novas formas de participação política na medida em que amplia as possibilidades de compreensão e de participação na vida cidadã.

Palavras-chave: sociedade da informação, espaço, imagem, integração social

participation are possible in measure that amplifies the possibilities of comprehension and participation in citizen's life.

Keywords: information society, space, image, social integration

Recebido em maio de 2003. Aprovado para publicação em novembro de 2003

Tamara Tania Cohen Egler é Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)

Resenha

Idas y Venidas, Vueltas y Revueltas. Protestas Sociales en Colombia 1958-1990

Mauricio Archila Neira

Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH – Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP
2004, 508 p.

Óscar A. Alfonso R.

Colombia atraviesa por un interludio más de su prolongado y penoso conflicto interno.

La alteridad entre los dos modelos de sociedad rural en disputa, esto es, el de la agricultura comercial soportada en la opción latifundista aupada por el paramilitarismo, que enfrenta a sangre y fuego al de la agricultura campesina de los pequeños propietarios defendida por las FARC, se ha lubricado desde mediados de los años ochenta por los dineros del narcotráfico con los que se han financiado los contingentes armados en combate. Recurrentes intentos de negociación han fracasado, sin que se hayan logrado superar las flaquezas institucionales que han dejado su impronta y que perseveran en la Colombia de hoy. Pero, las particularidades del actual momento político están mediadas por el interés de la administración de turno en introducir

una reforma política para introducir la reelección, con la que se abra paso la prolongación de su mandato por un periodo adicional durante el cual –se preconiza– conseguirá diezmar hasta aniquilar a la guerrilla. En la coyuntura reciente, los acercamientos con los paramilitares han dado lugar a la reinserción de algunos de sus más beligerantes frentes, como el del *Cacique Nutibara*, que operaba en el noroccidente del país. La incertidumbre sobre las bondades de un abrupto proceso de reinserción como éste, fundadas en el precario acompañamiento psico-sociológico a muchos jóvenes que solo conocieron su inserción a la sociedad cuando empuñaron un arma, y en las fuertes limitaciones programáticas en materia de reinserción real/productiva y simbólica/política, se recrudecen al paso del avance de la guerrilla en sus acciones urbanas/metropolitanas.

Esta semblanza, incompleta por demás, es solo un breve telón de fondo para introducir la cuestión de ¿qué es lo que ha acontecido en Colombia con las acciones sociales colectivas, aquellas fundadas en la solidaridad, que no recurren al empleo de las armas? Su pertinencia radica en que, aún al interior de nuestras fronteras y –con más intensidad– fuera de ellas, la *colombianeidad* se vincula preconceptuosamente con el estigma de una nación culturalmente violenta. Fernando Gaitán Daza¹ demostró, brillantemente, que

no somos los colombianos los facilitadores de la violencia, sino el tipo de instituciones y de organización política que escogimos...la dinámica de la violencia nos enseña que los colombianos no somos los más violentos, sino que en nuestra historia han ocurrido circunstancias especiales relacionadas con el régimen político y las instituciones de justicia que han permitido el surgimiento de la violencia.

Por tal razón, el libro de Mauricio Archila Neira, en el que se revela un obstinado empeño por comprender los *avatares* de la protesta social y las reivindicaciones de aquellos colombianos, que por no resignarse a un supuesto destino trágico y rendirse ante la injusticia, deciden tomar las vías de la acción social colectiva y solidaria y no la de las armas, en una investigación sistemática llevada adelante por más de un lustro, que desvenda críticamente prenociones

y falsos sentidos comunes, y ofrece alternativas de interpretación.

Tales avatares, como en los buenos libros, se anuncian en el título de la obra. La alegoría del imaginario diálogo entre un alazán y una ardilla, traído del romance de Tomás de Iriarte que, convertido en adagio popular, se ha reproducido por generaciones, ilustra las condiciones cambiantes de la acción colectiva, tanto en sus formas de aproximación teórica como en los hechos reconstruidos con su auxilio y de los que se ocupa el autor.

De ello da cuenta la obra que, en nuestra forma de ver, tiene tres grandes momentos. El primero es una extensa *introducción* en la que Archila realiza una atenta reflexión sobre la acción colectiva a partir de la prolífica bibliografía producida en los países centrales, así como la referida a las particularidades de las escalas latinoamericana y colombiana. Suscita el mayor interés las mutaciones que han ocurrido, de onda larga, en el interés académico por los movimientos sociales en los países centrales pues si, en un momento, los académicos europeos se preocupaban del *por qué de la movilización*, los norteamericanos se inclinaban por *el cómo de la movilización*. Hoy en día parecen haberse trastocado esos intereses y se abre paso una tentativa de *convergencia* teórica, fundada en dos pilares: *el fortalecimiento de la sociedad civil* mediado por el interés de los movimientos sociales en construir identidades nuevas, de un lado y, del otro, *la acción estraté-*

¹ DEAS, Malcolm; DAZA, Fernando Gaitán. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade – Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 395-397.

gica dirigida al sistema político en su interés por movilizar recursos y ganar representatividad política. Ese tránsito/confrontación de la acción social y de la acción política encuentra su corolario en la *Teoría del Proceso Político* de Charles Tilly.

Al nivel latinoamericano, la hipótesis de que el peso del Estado hace casi imposible la acción autónoma de los movimientos sociales hasta casi anularlos, se recrea desde varias miradas: una de ellas, la de Alain Touraine, es tal vez la más elocuente cuando asertivamente concluye que “América Latina no es el continente de los movimientos sociales conscientes (...) Ningún continente ha conocido más actores, ninguno los ha conocido más débiles”. Aunque extrañamos a este nivel las aproximaciones de Topalov², que pone su acento en los esfuerzos reivindicativos ligados a la noción de las *necesidades* y, de allí, al conflicto urbano suscitado por las luchas y conquistas en materia del salario directo e indirecto, a algunas cuestiones relevantes para el análisis histórico-social desde esta perspectiva analítica como, por ejemplo, ¿en qué momento la clase obrera dejó de ser protagonista? ¿lo fue alguna vez?, Archila ofrece una inquietante aproximación al cuestionar la noción de una “acumulación de ‘conquistas’ en una línea ininterrumpida hacia el progreso”.

En el segundo momento, Archila acopia evidencias históricas –documentales, estadísticas y de entrevistas a algunos de los *actores*– en las que se recrean

los avatares de la protesta social en Colombia. El periodo de estudio comienza en los albores de la instauración de una democracia restringida, fundada en un férreo acuerdo bipartidista, que se instaura con el derrocamiento del régimen militar prevaleciente hasta entonces y, a partir de ahí, presenta los vaivenes institucionales desde la creación del tal acuerdo –el *Frente Nacional*–, su desenvolvimiento y su ulterior desmonte, como telón de fondo para la descripción de las modalidades y ritmos de la protesta social, el carácter de los actores sociales –su *visibilidad* y su *invisibilidad*– y una presentación estadística de las protestas sociales en tanto motivaciones y expresiones regionales. En el tercer momento, y en ello coincidimos con Fernán González quien realiza un generoso exordio a la obra, Archila se concentra en el análisis comprensivo de los hechos reconstituyéndolos a la luz del aparato categorial que construye, tarea que aborda desde *cuatro enfoques explicativos, que se van acumulando para ofrecer una mirada de conjunto sobre la historia social del periodo*: la acción colectiva como lucha de clases, el fortalecimiento del Estado y de la Sociedad Civil, la construcción de identidades y la indignación moral.

Archila sugiere al final *un nuevo pacto entre investigadores e investigados*, que comienza por la superación de la estrechez del discurso académico sin que ello signifique su aniquilamiento, en franca crítica a las vertientes posmodernas contemporáneas que lo anuncian. Creemos encontrar aquí una afortunada

² TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol, 1979.

convergencia con otras propuestas semejantes del ámbito latinoamericano, como las de Torres Ribeiro y Da Silva³, que colocan su acento en los desafíos que el *pensamiento crítico* enfrenta en un momento como el actual, signado por el *elogio de la técnica y la banalización de la vida social*, y que se podrían agrupar en su *compromiso ético*, en la revitalización del *análisis histórico-cultural* y en la revitalización de la *denuncia* de los elementos operacionales que han sustentado históricamente el positivismo.

En medio de una coyuntura política como la que intentamos describir, no puede ser más oportuna la publicación de una obra de esta naturaleza pues, para esa *Colombia que aún está por*

construir, Archila ofrece una mirada crítica pero esperanzadora que el lector podrá descubrir en sus páginas. Esta es la única pretensión de esta reseña, una invitación a leer una obra que da cuenta de los *ires y venires* de la protesta social en Colombia, de las *idas y venidas* teóricas que por veces chocan con la realidad, esto es, la de un contingente de colombianos que creen en alternativas no armadas a la prolongada crisis societal que nos acompaña y que empecinadamente procuran el reconocimiento público mediante la acción colectiva.

Óscar A. Alfonso R. é Professor da Universidade de Externato

³ TORRES RIBEIRO, Ana Clara; SILVA, Catia Antonia da. *Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo*. In: TORRES RIBEIRO, Ana Clara. (Org.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

eure

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ESTUDIOS URBANO
REGIONALES

Vol. XXX, Nº 91
Diciembre 2004

Director:
Carlos A. de Mattos

Comité Editorial:
Pablo Allard
Federico Arenas
Oscar Figueroa
Lucía Dammert
Alfredo Rodríguez
Claudia Rodríguez Sceger
Francisco Sabatini

Editor:
Diego Campos

Secretaria:
Mónica Rojas

Fotografía cubierta:
Carlos de Mattos

EURE es indizada por
HAPI, PAIS, CLASE,
Current Contents Social
& Behavioral Sciences
(ISI), Social Sciences
Citation Index (ISI),
Sociological Abstracts,
Elsevier GEO Abstracts y
RedAlyc.

EURE versión electrónica:
www.scielo.cl/eure.htm

Presentación

Santiago, cambios y persistencias

Artículos

Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global?

Luis Fuentes y Carlos Sierralta

De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)

Rodrigo Hidalgo

El problema de vivienda de los "con techo"

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad

Francisco Sabatini y Guillermo Wormald

¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago

Lucía Dammert

Misceláneos

Concentración empresarial y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires

Andrea Inés Gutiérrez

Eure Reseñas

Carlos de Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez (eds.), Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?

Pablo Páez

Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini (eds.), Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial

Francisca Corvalán

Manuel Tironi, Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001

Laura A. Blonda

Eure cine urbano

Ciudad de Dios: tan lejos de la postal, tan cerca del infierno

Ricardo Greene

Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; os textos devem ser enviados em disquete de 3,5" ou CD-ROM de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos. As figuras deverão ter extensão EPS, TIF, WMF, CDR ou XLS (gráficos em excel), ser elaboradas em P&B e ter o tamanho máximo de 17 cm x 12 cm. As tabelas deverão ser feitas no Word.

2. As referências devem ser redigidas de acordo com a MBR 6023/2002 da ABNT:

a) **livro** - último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número da edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas ou, quando mais de um, número de volumes. (Coleção ou Série).

Ex.: VEIGA, José Eli da. *Do global ao local*. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2005. 120 p.

b) **artigo** - último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.

Ex.: HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p. 35-40, jul. 2004.

3. Devem ser enviados um resumo, contendo até 250 palavras, e uma relação de palavras-chave (em português e inglês) para efeito de indexação. Deve-se dar preferência ao uso da 3ª pessoa do singular e do verbo na voz ativa.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

6. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923



ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

Assinatura anual: R\$ 40,00
Assinatura bianual: R\$ 75,00
Exemplar avulso: R\$ 25,00

Nome _____

Instituição _____

Endereço _____

Cidade _____

Estado ____ CEP _____

País _____

Tel. () _____

Fax: () _____

E-mail: _____

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____