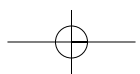
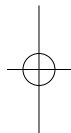
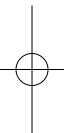


SEMINARIO - TALLER  
**8 - 9 MAYO 2008**  
TANDIL - ARGENTINA

# LA MIRADA LOCAL

LOS DESAFIOS DE LA INTEGRACION REGIONAL EN MERCOSUR





# LA MIRADA LOCAL

LOS DESAFIOS DE LA INTEGRACION REGIONAL EN MERCOSUR

*Coordinación Edición: María Marcela  
Petrantonio<sup>1</sup> y Enrique Miguens<sup>2</sup>*

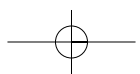
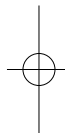
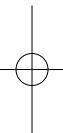
*Revisión General: Carlos Fernández<sup>3</sup>*

*Apoyo para la Edición de la Publicación:  
Red de Mercociudades – Municipio de Tandil*

<sup>1</sup> CONICET-UNMDP. Asesora Oficina de Vinculación Internacional – Jefatura de Gabinete de Secretarios. Municipio de Tandil. [mpetra@telefax.com.ar](mailto:mpetra@telefax.com.ar)

<sup>2</sup> Estudiante Avanzado de la Carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNICEN. Integrante del Equipo Técnico de la Oficina de Vinculación Internacional – Jefatura de Gabinete de Secretarios. Municipio de Tandil. [miguensenrique@hotmail.com](mailto:miguensenrique@hotmail.com)

<sup>3</sup> Jefe de Gabinete de Secretarios. Municipio de Tandil. [jefedegabinete@tandil.gov.ar](mailto:jefedegabinete@tandil.gov.ar)



## INDICE

<b>PRESENTACION</b>	13
<b>PROLOGO: Discurso de Apertura.</b> Dr. Miguel Lunghi, Municipio de Tandil.	15
<b>I. INTRODUCCION</b>	17
<b>II. EJE PRODUCTIVO SUSTENTABLE</b>	21
<b>2.1.</b> Vanessa Valente, Secretária Adjunta da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense. "Modelo de Desarrollo Turístico Sustentable".	21
<b>2.2.</b> Fernando González. Director de Turismo. Intendencia Municipal de Montevideo. "El desarrollo de marcas turísticas regionales como factor de integracion".	31
<b>2.3.</b> Claudio Riges. Subsecretario de Producción y Políticas Sociales. Municipalidad de Ituzaingó. "La ayuda microfinanciera a los pequeños emprendimientos productivos: una experiencia de inclusión social. La experiencia de Ituzaingo".	39
<b>2.4.</b> Antonio Lattuca, Coordinador del Programa de Agricultura Urbana – Secretaria de Promoción Social. Municipalidad de Rosario. Sergio Barrios. Director de Relaciones Internacionales. Municipio de Rosario. "Economía Social- De la Agricultura Urbana rosarina hacia el desarrollo agroecologico"	53

2.5.	Omar Perotti. Intendente Municipal de Rafaela y German Burcher. Secretario de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales. Municipio de Rafaela. "Las acciones locales y el proceso de internacionalización de las PYMES hacia el Mercosur".	71
2.6.	Pedro Espondaburu. Secretario de Desarrollo Local. Municipio de Tandil. Asociatividad empresaria como estrategia de competitividad.	87
2.7.	María Marcela Petrantonio y Enrique Miguens. Aportes del eje.	95
<b>III.</b>	<b>EJE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	97
3.1.	Pablo, Lotito, F. J. Mayorano, G. P. Jacinto. CONICET y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. "Gestión óptima del tránsito en Tandil. Un ejemplo de partenariado Municipio, Universidad y Agencia de Promoción Científica en Argentina".	97
3.2.	Sol Mina. Dirección de Relaciones Internacionales. Municipalidad de Rosario. "Parque Científico Tecnológico de Rosario y su región".	105
3.3.	Samira Khelili Assessoria de Assuntos Internacionais Agência Curitiba de desenvolvimento. "Curitibatecnoparque".	117
3.4.	Julia Igoa. Directora de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.	121
3.5.	Newton Lima Neto. Prefeito de São Carlos. Brasil. "Desafios da integração regional no Mercosul: a experiência do Município de São Carlos/SP –Brasil"	133
3.6.	Lucas Corti y Enrique Miguens. Aportes del eje.	143
<b>IV.</b>	<b>EJE IDENTIDAD REGIONAL: HACIA UNA AGENDA COMUN</b>	147
4.1.	Darwain Cárdenas y Angel Gonzalez. Dirección de Relaciones Internacionales. Alcaldía de Caracas. "La integración posible. Una visión desde Caracas"	147
4.2.	Carlos Miguel Zagni, Secretario Ejecutivo del Programa MERCOSUR Social y Solidario, integrante de Acción Educativa Santa Fe, ONG de Educación Popular. "Identidad Regional: una construcción pendiente, un desafío histórico. Lo local y lo regional".	151



- 4.3. Gustavo Smith. Municipio de La Matanza. "Apuntes sobre lo social en la integración Una política de cohesión social desde las ciudades?". 161
- 4.4. Glenda Prestes Avila. Prefeitura Porto Alegre. "Indicadores para Pobreza Multidimensional e Pobreza Extrema para Porto Alegre". 171
- 4.5. Gonzalo Tomás Pérez. Municipio de Quilmes. "Las juventudes locales como protagonistas del proceso de afirmación de la Identidad Regional". 201
- 4.6. Claudia Castro. Directora de Cultura. Municipio de Tandil. "Intercambio de bienes culturales e Integración regional. Oportunidades y tropiezos; barreras y ventajas". 211
- 4.7. Manuel Castro. Universidad Autónoma de Entre Ríos. "Nuevos paradigmas organizacionales en escenarios políticos cambiantes". 217
- 4.8. Gonzalo Halty y Antonio Araújo Mendoza. Departamento de Cultura / Secretaría de Deportes Intendencia Municipal de Montevideo. "El Deporte en los barrios, cerca de los vecinos". 225
- 4.9. Enrique Miguens y Lucas Corti. Aportes del eje. 231
- V. EJE POLITICO-INSTITUCIONAL** 235
- 5.1. Ursula Eyherabide, Ileana Minutilla y Nair Castillo. Municipio de Luján. "La Perspectiva Local en los Espacios de Integración Regional". 235
- 5.2. Francisco Gutiérrez. Intendente Municipal de Quilmes. "La Importancia de la Red de MERCOCIUDADES – Una Mirada desde el COMCOSUR". 245
- 5.3. Gustavo Daniel Torres. Representante de Regiones Subnacionales. Coordinador Nacional Alterno del FCCR. Subsecretaria de Integración Económica Americana MERCOSUR. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. "Una mirada político-institucional del MERCOSUR". 251
- 5.4. Marcelo Mondelli. Centro Estudios Estratégicos Canarios (Programa MACC2) Canelones, Uruguay. "La institucionalidad, la Red y las asimetrías en Mercociudades". 255
- 5.5. Jorge Rodriguez y Daiana Ferraro. Intendencia Municipal de Montevideo. "Construir Institucionalidad es construir integración". 269

<b>5.6.</b> María Marcela Petrantonio y Enrique Miguens. Aportes del Eje.	289
<b>VI. ANEXO</b>	291
<b>6.1.</b> Listado de Participantes	291
<b>6.2.</b> Autoridades del FCCR	293
<b>6.3.</b> Autoridades de la Red de Mercociudades	295

## PRESENTACION

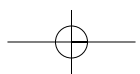
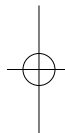
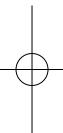
La ciudad de Tandil fue sede el 5 y 6 de mayo del 2008 de un Seminario-Taller que involucró a más de treinta ciudades del Mercosur y a diferentes actores que cumplen un rol importante en el proceso de integración regional.

Por segundo año consecutivo, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Red de Mercociudades y por las autoridades del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR este espacio de encuentro tuvo los objetivos de:

- Contribuir al fortalecimiento y la consolidación del MERCOSUR y su constante perfeccionamiento institucional.
- Promover la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración desde sus perspectivas y realidades cotidianas.
- Profundizar los canales de intercambio entre los gobiernos locales en el ámbito del FCCR y particularmente el COMUM, así como también la Red de Mercociudades.
- Consolidar un espacio de representación de la sociedad civil en el seno del MERCOSUR
- Realizar una publicación que contenga las políticas de integración presentadas en soporte electrónico y en papel.
- Trasladar al Comité de Municipios del Foro de Autoridades Locales, Estadales y Provinciales los resultados de la actividad.

Así, con una metodología de taller, se organizaron las jornadas de trabajo en cuatro bloques temáticos. En cada uno de ellos, los participantes presentaron trabajos específicos y en un espacio de debate se intercambiaron ideas y se sugirieron recomendaciones a elevar a los organismos pertinentes.

La publicación que se presenta contiene el discurso de apertura del Intendente de la ciudad de Tandil, Dr. Miguel Angel Lunghi, anfitrión del encuentro; los artículos presentados en cada eje temático, así como los principales apuntes que surgieron de los propios participantes en cada mesa de debate.■





Dr. Miguel Lunghi,  
Municipio de Tandil.

## PRÓLOGO

Queridos amigos y amigas de ciudades del MERCOSUR y de América Latina, no podría iniciar estas palabras de apertura de tan importante encuentro, sin antes decirles que para mi y mi equipo de gobierno es un honor tenerlos hoy en nuestra ciudad.

Y si buscamos la primera definición del término “honor” en el Diccionario de la Real Academia Española nos encontramos con la siguiente: Cualidad moral que lleva al cumplimiento de los propios deberes respecto del prójimo y de uno mismo.

Y a partir de esta definición, es que considero que todos los que estamos hoy aquí reunidos cumplimos con una actividad fundamental en el rol que tenemos cada uno de nosotros en las diferentes instancias del estado. Se trata de un rol activo y comprometido en el proceso de integración regional no solo del MERCOSUR, sino también de América Latina.

Seguramente este rol es muy claro en los amigos que nos acompañan del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina, a quien particularmente agradezco su presencia hoy, porque tienen con estos temas, su propia razón de ser.

Pero no sería sincero con ustedes, ni con mi mismo, sino les digo que ese rol activo en el proceso de integración regional, de parte de los estados locales y provinciales no siempre ha estado a la altura de las circunstancias.

Y si bien no es excusa, somos los Intendentes de las ciudades los que recibimos a diario las necesidades de la población; los que debemos dar respuesta a los excluidos de nuestra sociedad, los que debemos diseñar instrumentos de política local, que permitan construir una sociedad más justa con una equitativa distribución del ingreso. Nos quita el sueño pensar cómo resolver el tema de la vivienda..... de la salud..... de las calles a mejorar..... o cómo definir nuevas políticas de empleo genuino o cómo gestionar mejoras en la co-participación que nos permita mejorar los presupuestos. Y estoy seguro que las treinta ciudades que están en esta mesa de trabajo, coinciden conmigo.

Sin embargo, en los últimos tiempos y por propia convicción hemos empezado a transitar un camino dificultoso y arduo, hemos asumido nuevos roles y hemos internalizado que no seríamos sinceros con nosotros mismos, ni con los demás, sino entendemos que nuestros territorios pertenecen a un entorno más amplio, con diversidad de identidades y de necesidades.

Dejamos de ser egoístas, y pensamos lo local en un contexto más amplio y empezamos a actuar fuertemente en este sentido.

A partir de estas consideraciones es que Tandil se sumó a la Red de Mercociudades y al Consejo Consultivo de Municipios del Foro del Mercosur. Buscando un espacio de accionar corporativo que defienda los intereses y las posiciones de las comunidades locales y regionales. Así, hoy estamos en el Consejo Directivo de la Red representando a ciudades de Argentina y también formamos parte del Consejo de ciudades, creado en la estructura orgánica del MERCOSUR.

Estamos reunidos hoy con la firme convicción que es necesario y urgente profundizar la integración regional, promoviendo acciones políticas comunes a favor del desarrollo, impulsando los derechos sociales, la protección del medio ambiente, el respeto a las identidades nacionales y el fortalecimiento de la democracia participativa.

La posibilidad de encontrarnos en un mismo espacio contribuye directa e indirectamente al intercambio de experiencias en políticas públicas locales, donde la visión de cada uno y su puesta en común es lo que permite crecer en nuestra función como agentes de desarrollo local.

De allí que la presencia de cada uno de ustedes merece un agradecimiento particular porque no solo demuestran el compromiso solidario de pensar lo regional con una mirada local; sino que cada uno de nosotros estamos abiertos a mostrar nuestras gestiones locales.

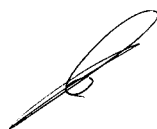
El ojo de lo local, permitirá aportar nuevos elementos a las estructuras nacionales y supranacionales en temas centrales de la integración, como es el eje productivo-sustentable; el eje educación-tecnología; la necesaria profundización de la identidad regional con políticas concretas y finalmente el eje político-institucional que nos permitirá seguir consolidando, a partir de nuevas recomendaciones, tanto al Foro de Autoridades Locales y Provinciales del MERCOSUR, como a la Red de Mercociudades.

El desafío de estas dos jornadas no es solo avanzar en nuestra propia integración horizontal desde las bases del territorio; sino también generar sustanciosas recomendaciones en una publicación que las contenga y que serán presentadas en todos los ámbitos que correspondan.

En definitiva, comprender y hacer comprender que la integración es posible en la medida en que las ciudades formen parte del propio proceso. Este es el desafío.

Finalmente, les deseo a todos una feliz estadía en Tandil, donde confío en que sean atendidos como se merecen y nos auguro unas excelentes jornadas de trabajo.

Muchas Gracias y Bienvenidos!!



Dr. Miguel Lunghi,  
Municipio de Tandil.

## I. INTRODUCCION

Cuando aún el MERCOSUR estaba en plena etapa de construcción, algunas comunidades locales asumieron el desafío de constituirse en una Red que permitiera, a partir de un trabajo conjunto y planificado, su propio desarrollo local.

En 1995 fueron quince las ciudades que iniciaron este proceso de cooperación horizontal. Actualmente, más de 200 ciudades se sumaron a este desafío.

Sin lugar a dudas, la integración regional es un anhelo histórico y una necesidad contemporánea para América Latina. Para profundizarla es necesario traducirla en formas concretas de convivencia, cooperación e intercambio de todos los sectores económicos y sociales de los estados involucrados en el proceso de integración. Con estos conceptos de base nace la Red de Mercociudades.

Los habitantes del Mercosur y países asociados, viven en nuestras ciudades y en ellas, los ciudadanos sienten directa y cotidianamente las repercusiones del proceso de integración. Asimismo, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizan el papel de las ciudades, en paralelo a la redefinición de su rol, producto de la globalización. La Red tiene una organización flexible y sencilla, que prioriza la obtención de resultados por sobre estructuras burocráticas y rígidas.

El avance de la cooperación horizontal entre las ciudades miembros se muestra por un lado, a partir del resultado de las acciones ejecutadas por las diferentes áreas temáticas (con resultados dispares según de qué área se trate) y por otro, la gestión de un espacio formal obtenido en la estructura orgánica del Mercosur. Cada uno de estos proyectos significa fuertes vinculaciones entre los actores locales de las comunidades: universidades, cámaras empresarias, institutos tecnológicos y gobiernos locales, articulan su accionar a través de un proyecto regional.

Así, otro de los resultados exitosos de este ejemplo de cooperación horizontal de ciudades, lo constituye el espacio formal logrado en la estructura orgánica del Mercosur. Un primer paso fue la constitución en junio de 2001 en Asunción, Paraguay, de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) que, elaborando un programa de actividades, se fijó en su

oportunidad, como uno de los ejes prioritarios a abordar, la autonomía municipal y el financiamiento internacional. En este sentido, el Grupo Mercado Común instruyó por resolución a que los distintos organismos y foros, dentro de sus respectivas competencias, incorporen la dimensión local de las problemáticas que traten, tomando en cuenta las facultades y los objetivos de nuestros gobiernos municipales.

Pero un paso mayor la constituyó la creación del Foro Consultivo de autoridades locales y provinciales que fue formado por decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR, a través de la decisión N° 41/04, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR, en la ciudad de Belo Horizonte, en diciembre de 2004.

El Foro Consultivo, como espacio de coordinación y diálogo de las instancias participantes entre sí y con los gobiernos nacionales, representa un salto sustancial, en el sentido de integrar a las regiones y entidades públicas subnacionales como actores efectivos que son, y no más de forma fragmentada o temática. Formado por dos Comités de Municipios y de Estados Federados, Provincias y Departamentos, tiene como atribución proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de sus territorios, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo de Mercado Común. En el segundo semestre del año 2006 los países miembros del MERCOSUR procedieron a designar sus coordinadores nacionales y alternos al Foro Consultivo, cuyo rol consiste en garantizar la articulación nacional y regional de los participantes en el Foro, además del soporte técnico, informativo y de coordinación con las demás instancias del MERCOSUR. A partir de allí, se iniciaron los trabajos tendientes a lograr el establecimiento del Foro Consultivo, objetivo que se logró en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, en la ciudad de Río de Janeiro, el día 18 de enero de 2007<sup>4</sup>.

En la **Carta de Río** los gobernadores e intendentes declaran a esta institución como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significando un espacio concreto de participación de esos actores, capaces de dar respuesta a los desafíos de la integración y al desarrollo en las escalas regionales y locales, proponiendo un compromiso para consolidar el Mercosur, fortalecer y concretizar la Agenda Mercosur y privilegiar el relacionamiento con las demás instancias del Mercosur, en particular con el Parlamento del Mercosur, el Foro Consultivo Económico y Social, el Foro Consultivo de Concertación Política y el Programa Somos Mercosur.

Por otra parte se fijaron los **ejes temáticos** del Foro compartidos por los Comités de Municipios y de Provincias, a saber: la integración regional y cooperación descentralizada; derechos de la ciudadanía; políticas sociales públicas; desarrollo sostenido e infra-estructura económica.

Durante el primer semestre del 2008, la Presidencia Pro Témpore esta ejercida por la Argentina, habiéndose previsto encuentros y seminarios de integración sobre los ejes temáticos del Foro Consultivo.

En definitiva, ambos espacios – la Red de Mercociudades y el FCCR- propician la mirada local y regional como mecanismo genuino para consolidar la integración desde las bases de la sociedad.

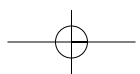
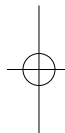
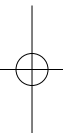
---

<sup>4</sup> Se adoptaron los documentos fundacionales: La Carta de Río; La propuesta del Comité de Municipios, La propuesta del Comité de Estados Federales, Provincias y Departamentos y los ejes temáticos



De allí, que la ciudad de Tandil con un firme compromiso de trabajar en pos de la consolidación de ambos organismos, se propuso realizar una actividad que permita seguir aportando a los temas que preocupan y que deben ocupar a las instancias nacionales y supranacionales. Por ello, llevo adelante, por segundo año consecutivo, un seminario-taller en donde se abordaron cuatro temas centrales en la agenda de integración: el MERCOSUR productivo; la educación, ciencia y tecnología; la búsqueda de una agenda común a partir de la “identidad regional” y una mesa de abordaje político-institucional, donde con una mirada crítica se analizó el alcance de la Red de Mercociudades por un lado y el rol del FCCR por el otro.

Confiamos en que las páginas que siguen a continuación, contribuyan a armar una agenda positiva del MERCOSUR, y que los comentarios, sugerencias y aportes de cada eje temático, sean tenidos en cuenta no solo en la toma de decisiones en los espacios que correspondan, sino que permitan hacer del MERCOSUR un bloque socialmente visible.■



## II. EJE PRODUCTIVO SUSTENABLE

### 2.1 Modelo de Desenvolvimento Turístico Sustentável

*Vanessa Valente, Secretária Adjunta da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense*

#### 1. INTRODUÇÃO

O município de Santo André (São Paulo – Brasil) preserva, no alto da Serra do Mar, um dos mais expressivos patrimônios culturais e naturais do território brasileiro: Paranapiacaba, que na linguagem indígena significa “lugar de onde se vê o mar”.

Localizada a 48 km do centro da capital paulista, a Vila nasceu e se desenvolveu a partir de 1860, com a implantação da primeira ferrovia paulista, construída pela companhia inglesa São Paulo Railway. Em 1946, com o fim dos 90 anos de concessão da estrada de ferro à SPR, a ferrovia e todo o seu patrimônio foram incorporados ao Governo Federal, pela Empresa Ferroviária Santos-Jundiaí que teve vida curta e, em 1956, foi englobada pela Rede Ferroviária Federal.

Em 2002 a prefeitura de Santo André comprou a Vila, e desde então a administração tem investido na gestão do desenvolvimento local sustentável que busca, por meio da preservação da paisagem cultural, transformar a vila em um destino turístico que ofereça opções diversificadas de lazer, cultura e conhecimento ao visitante, bem como oportunidades de trabalho e qualidade de vida à comunidade.

#### 2. HISTÓRICO

##### A IMPLANTAÇÃO DA VILA DE PARANAPIACABA

A Vila de Paranapiacaba e seu entorno constituem uma porção de território

de grande importância histórica e ambiental. Registra um período que mostra a influência da cultura inglesa, ou ainda, a construção da arquitetura e da tecnologia inglesas sobre uma porção do território natural brasileiro que é Mata Atlântica.

As origens da ocupação da Vila de Paranapiacaba estão associadas à construção da ferrovia, a partir de 1860. Para a realização das referidas obras, foi necessária a construção de alojamentos provisórios destinados ao abrigo dos operários, os quais se instalaram ao longo do leito de implantação da linha férrea. A este lugar foi dado o nome de Alto da Serra. Por ocasião do final das obras de construção, o acampamento foi utilizado pelos operadores e mantenedores da maquinaria e do tráfego ferroviário.

#### A PARTE BAIXA: VILA VELHA E VILA MARTIM SMITH

O primeiro núcleo de povoamento mais efetivo denominou-se Vila Velha. A Vila Velha foi o acampamento inicial dos funcionários que trabalharam na construção da estrada de ferro São Paulo Railway. Neste primeiro núcleo de povoamento foram construídos depósitos, oficinas ferroviárias e habitações provisórias, ainda de pau-a-pique e sapé, assentadas desordenadamente ao longo da principal via de acesso à Parte Baixa da Vila: a rua Direita. Para além desse eixo principal, não foi implantado nenhum modelo de arruamento. Por esse motivo, a circulação por esse setor da Vila era feita com dificuldade e a distribuição das moradias se dava de maneira desordenada. Em geral, as casas não possuíam recuo de frente e se localizavam na testada dos lotes, os quais eram divididos e distribuídos aos funcionários da ferrovia. A fixação destes operários demandou, por volta de 1874, a construção da primeira estação – a Estação Alto da Serra.

Paralelamente à construção do novo sistema funicular, e reflexo do sucesso do transporte ferroviário, a vila operária foi ampliada pela São Paulo Railway Co. Enquanto a Vila Velha é resultado de uma ocupação urbana espontânea ocorrida a partir da implantação do canteiro de obras da SPR, a Vila Martin Smith é o resultado de um plano urbanístico claro, expresso em ruas largas de traçado ortogonal e regular, pela implantação de edifícios padronizados, e pela adoção de padrões urbanísticos e sanitários correntes na Europa após a Revolução Industrial. Bastante diferente do que nos legou a colonização ibérica, o padrão de ocupação da vila planejada marca a presença inglesa, com a implantação do casario padronizado em madeira, com conjuntos geminados de duas ou quatro unidades e recuos frontais, que possibilitava a existência dos jardins, ainda incomuns no início do século, mesmo na capital. Esta homogeneidade urbana da Vila Nova contrastava com a extrema hierarquia social na SPR, revelada, sobretudo, nas diversas tipologias residenciais. Cada tipo de edificação, o tamanho do lote e da casa definiam distintas categorias de funcionários. Havia a “rua dos Ingleses”, com casas isoladas no lote, destinadas aos engenheiros da ferrovia, casas mais simples para as famílias de fogueistas e maquinistas, e galpões para alojamento coletivo de funcionários solteiros.

#### A PARTE ALTA

Do outro lado da linha férrea, numa relação simétrica à Parte Baixa da Vila, formou-se um núcleo de comerciantes e prestadores de serviços que vieram atraídos pelo grande número de operários que construíam a ferrovia, constituindo a ocupação do “morro”, ou “Parte Alta, como é chamada atualmente. A Parte Alta escalona a encosta, configurando um tipo de ocupação urbana compacta, densa, diversificada, e visualmente rica. Marcada pela influência do período colonial, com padrão de ocupação português, em suas ruas estreitas e sinuosas foram erguidas edificações coloridas e irregulares, de pequena frente, geminadas e sem recuos frontais. Entretanto, a influência da tradição inglês é notada nos materiais de construção, como a madeira, encontrada em algumas edificações.

#### O PÁTIO FERROVIÁRIO

Para realizar a subida e descida da Serra do Mar implantou-se o sistema funicular, que ficou conhecido como “Serra Velha”, utilizando 4 máquinas fixas movidas a vapor, que tracionavam cabos de aço em regime de contrapeso. O intenso e rápido crescimento da economia paulista, impulsionou a duplicação da ferrovia e a construção da Segunda Estação, toda em madeira e ferro, locada dentro do pátio de manobras, acompanhada da passarela metálica ou “ponte”, como era chamada, e da torre do relógio. Entre 1896 e 1901, foram construídos os novos planos inclinados da Serra, ou simplesmente, “Serra Nova”, compreendendo cinco patamares, em uma extensão de 10,5 km. O novo sistema funicular atravessa 11 túneis, utilizando a “locobreque”, operada por

cinco etapas por meio de cabos de aço que tracionavam as composições movidas por máquinas fixas a vapor.

Mais uma modernização tecnológica foi realizada em 1974 com a instalação do sistema cremalheira-aderência nos trilhos da Serra Velha. Durante algum tempo, os dois sistemas funcionaram conjuntamente, mas em 1982 o Sistema Funicular da Serra Nova foi desativado. Em 1977 o relógio foi transferido para uma torre junto à terceira e atual estação, construída em concreto e tijolo aparente. A segunda estação, já abandonada, pegou fogo em janeiro de 1981.

### **3. PRESERVAÇÃO DA PAISAGEM CULTURAL**

O conjunto Vila, ferrovia e Mata Atlântica compõem um complexo e único exemplo de ocupação do território, motivada por um fenômeno industrial, o transporte ferroviário, no qual a natureza teve e tem um lugar determinado e integrado às ações culturais.

Paranapiacaba teve seu patrimônio natural, histórico, tecnológico, urbanístico e arquitetônico reconhecido em 1987 pelo tombamento do CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo), em 2002 pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), e em 2003 na esfera municipal, pelo COMDEPHAAPASA.

Entretanto, essas resoluções de tombamento, documentos básicos para orientar as ações de preservação, não são suficientes para garantir a conservação do patrimônio. A Vila de Paranapiacaba, tem a configuração de uma cidade e como tal precisa ser gerida, contudo, de maneira especial, tratada em suas relações, e respeitadas suas especificidades. E é neste contexto, que em dezembro de 2007, foi promulgada a lei municipal da ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, que passa a ser o Plano Diretor da Vila, articulando diretrizes de preservação do patrimônio com desenvolvimento urbano, econômico e social.

A ZEIPP propõe a divisão da vila em 4 setores de planejamento urbano (Parte Alta, Parte Baixa, Ferrovia e Rabique), além de um zoneamento criando áreas onde se prioriza o uso residencial e áreas onde se prioriza a atividade comercial e turística, minimizando os conflitos de vizinhança e fixando o estoque habitacional em 50% dos imóveis públicos da Parte Baixa.

#### **PATRIMÔNIO NATURAL**

Para proteger o patrimônio natural do entorno da Vila, a prefeitura criou, em 2003, o Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, uma Unidade de Conservação (UC) com 4.261.179,10 m<sup>2</sup> de remanescentes de Mata Atlântica, que tem como objetivo proteger os recursos naturais, e obter a manutenção do equilíbrio do ecossistema para usufruto das gerações atuais e futuras. O Parque Nascentes localiza-se ao redor de mais duas UCs: a Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba e o Parque Estadual da Serra do Mar.

Este importante patrimônio natural integra a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, criado em 1994 pela UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, constituindo um extenso corredor ecológico voltado a conservação e sustentabilidade dos ecossistemas, e biodiversidade da Mata Atlântica.

### **4. DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Segundo pesquisa realizada na Vila de Paranapiacaba pela Central de Trabalho e Renda no início do ano de 2001, cerca de 60% dos moradores da Vila estavam desempregados e 20% destes desempenhavam atividades temporárias e informais, tendo um rendimento mensal aproximado de R\$ 150,00. Dos 40% da população que estava empregada, 30% trabalhava em outro município, sendo que 10% trabalhava na própria Vila. O rendimento médio dessas famílias era de R\$ 550,00. (CTR, 2001)

Em 2005, foi realizada outra pesquisa de caracterização sócio-econômica, e considerando-se o universo total de moradores da parte baixa da Vila de Paranapiacaba (898 habitantes) à época, 439 declararam ter algum tipo

de renda, somando renda individual média de R\$ 266,38 e renda familiar média de R\$ 945,50.

Percebe-se que houve uma mudança considerável em relação às condições de trabalho e renda, comparando-se o levantamento em 2001 que apontava taxa de 60% de desemprego, e o levantamento de 2005, que apontou uma redução no número de desemprego, atingindo 32,31% da população. Também a renda média por pessoa passa de R\$ 150,00 (CTR, 2001) para R\$ 266,38, com um aumento de 77,58%.

As pesquisas também revelam que houve um aumento na porcentagem de pessoas com rendimentos até R\$600,00, sendo que 42,27% ganham até R\$ 300,00 e 28,86% entre R\$ 300,00 e 600,00.

Entre as pessoas entrevistadas, 37,80% afirmam desenvolver alguma atividade local relacionada com o turismo, deste total 18,75% atuam como receptivos turísticos, 16,60% como monitor ambiental e 16,60% dos moradores faz parte do programa Portas Abertas.

Os entrevistados que afirmam ter gerado vagas em seus empreendimentos locais somam 17,36% daqueles que estão envolvidos com os programas de turismo. Estes empreendimentos afirmam ter gerado um total de 52 vagas para trabalho na Vila de Paranapiacaba, em média 2,08 vagas por empreendimento.

Esses indicadores foram alguns dos resultados alcançados através das políticas implantadas desde 2001, pela Prefeitura de Santo André, época em que foi criada a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, e logo em seguida, no ano de 2002, quando a PSA adquire a Vila de Paranapiacaba da Rede Ferroviária Federal S/A.

A partir daí, foram implementadas ações para o desenvolvimento sustentável da região, tendo como premissa a inclusão e a geração de trabalho/renda, a comunidade foi sensibilizada e incentivada a envolver-se com o turismo, bem como capacitada e qualificada através de cursos nas áreas ambiental, patrimonial e de turismo empreendedorismo.

Um exemplo de projeto de sucesso para o desenvolvimento social, é o Programa de Jovens da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde – Núcleo Paranapiacaba. Este programa de educação ecoprofissional e formação integral, é direcionado a adolescentes de 14 a 21 anos, moradores da Vila de Paranapiacaba, e é desenvolvido em parceria com o Instituto Florestal e a Unesco. Além da formação integral, o programa busca a capacitação para ecomercado de trabalho, nas áreas de monitoria ambiental, ecoturismo, manejo florestal, consumo, lixo e arte e agroindústria artesanal. Após dois anos e meio o jovem pode se tornar um ecoempreendedor em Paranapiacaba.

No município de Santo André o programa teve início no ano de 2001, e já formou cerca de 80 jovens, dos quais 50% atuam no ecomercado de trabalho na área de monitoria ambiental. Os atuais monitores ambientais prestam serviço no Pólo Ecoturístico Caminhos do Mar e Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba.

## 5. TURISMO SUSTENTÁVEL

Com o objetivo de desenvolver o turismo sustentável na Vila de Paranapiacaba, a Prefeitura de Santo André busca articular a política de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental à política de preservação do patrimônio cultural, bem como promover a formação e qualificação contínua dos serviços e produtos locais, potencializando o uso do patrimônio humano, e dos recursos culturais e naturais da região.

Sob esta perspectiva, foi criado o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Paranapiacaba – PDTUR, que estabelece os objetivos, diretrizes e os **segmentos turísticos** a serem trabalhados, os **produtos turísticos** a serem promovidos, a estratégia de divulgação, e a **qualificação dos serviços turísticos**.

### TURISMO CULTURAL

Compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio históricos e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais

da cultura. Como produtos turísticos criados neste segmento, destacamos o calendário anual de eventos, e o circuito museológico,

Dentro de uma concepção de “museu a céu aberto”, o circuito museológico propicia a visitação do sítio histórico de Paranapiacaba reconhecendo as belezas da paisagem cultural local e de suas principais edificações.

### **Circuito Museológico**

- **Igreja Bom Jesus de Paranapiacaba**

O principal marco referencial na paisagem da Parte Alta, a Igreja Bom Jesus de Paranapiacaba, foi construída por volta de 1889. (im igreja)

- **Relógio da Estação, restaurada em 2003**

A torre de relógio foi erguida em meados de 1898 e tem como grande característica o grande relógio da marca Johnny Walker, de Londres. Suas badaladas regulavam os horários dos trens e a entrada e saída dos funcionários da ferrovia. Trata-se do único monumento que restou após o incêndio da estação de trem de Paranapiacaba.

- **Museu Tecnológico Ferroviário**

Local onde originalmente funcionavam as máquinas fixas do quinto patamar da segunda linha que tracionavam os trens no percurso íngreme do trajeto, agora abriga vagões, máquinas, objetos utilizados para manutenção de trens, e tenta contar um pouco da história da ferrovia na região.

- **Museu Castelinho - restaurado em 2005**

Principal construção arquitetônica da parte baixa, local de onde se tem uma visão completa da Vila, incluindo o Pátio Ferroviário. Edifício de grande valor arquitetônico, modelo único na Vila, construído em 1897 sobre uma elevação natural, em ponto estratégico do qual visualiza-se toda a Vila, representa a escala maior e, isolava engenheiro-residente do restante dos moradores, além de criar a possibilidade da fiscalização propriamente dita. Atualmente abriga peças da ferrovia e a memória social da vila. O Museu apresenta uma exposição permanente com acervo da casa do engenheiro-chefe da empresa SPR – São Paulo Railway Co. (mobiliário, quadros, relógios, etc.), uma maquete física de toda a Vila, 5 tótems instalados no piso superior com fotos da vista das janelas do Museu Castelo, aproveitando a posição estratégica da construção, e possui também banners distribuídos por todas as salas que contam a história da implantação da Vila Ferroviária.

- **Clube União Lyra Serrano – restaurado em 2005**

Importante edificação da Vila por suas qualidades arquitetônicas e comunitárias, esta foi uma das últimas construções inglesas, erguida por volta de 1936. Todo construído de madeira, com telhas francesas, mantendo as mesmas características originais das outras edificações, chama a atenção por sua ostentação e volumetria. Possui soluções espaciais bem diversificadas, como por exemplo, a transformação do salão principal em sala de cinema e quadra de esportes e salão de baile, com camarotes apropriados ao alto escalão da SPR. Possui ainda outras dependências, como sala de jogos. Esse clube é a união da Sociedade Recreativa Lira da Serra e do Serrano Atlético Clube. Atualmente é sede de diversos eventos da vila. O Clube Lyra, que foi restaurado em 2005 pela Prefeitura de Santo André, com o patrocínio da Petrobrás, possui atualmente uma exposição que aborda o patrimônio sócio-cultural, com um acervo de aproximadamente 400 troféus das décadas de 20 à 90, 2 mesas de sinuca, mesas de gamão, e painéis fotográficos com imagens selecionadas e registradas a partir de eventos sociais e culturais no decorrer dos anos, e que expressam os costumes e a dinâmica da comunidade local.

- **Antigo Mercado**

O antigo mercado foi construído em 1899 para abrigar um empório de secos e molhados, e posteriormente, uma lanchonete. Após muitos anos fechado, foi restaurado pela Prefeitura de Santo André e tornou-se um centro multicultural. Com sua posição central privilegiada permite que os eventos

realizados tenham um cenário charmoso na serra.

CDARQ - Centro de Documentação em Arquitetura e Urbanismo de Paranapiacaba – restaurado em 2007

O CDARQ - Centro de Documentação em Arquitetura e Urbanismo de Paranapiacaba, funciona em um conjunto de quatro residências casa tipo E, e abriga uma exposição permanente sobre formação urbana da Vila, seu patrimônio arquitetônico e a tecnologia construtiva em madeira.

Uma linha do tempo localiza as principais fases da Vila, desde as primeiras, quando deixa de ser um acampamento e passa a ter casas em madeira distribuídas desordenadamente, até as últimas, com uma ocupação planejada, traçado ortogonal e tipologias residenciais construídas em série. Painéis e maquetes destrincham o sistema construtivo, quase todo em madeira, e as características arquitetônicas das diversas tipologias. O restauro das 4 casas, que ocorreu em 2007, é resultado de uma pesquisa realizada pelo Centro Universitário Fundação Santo André em parceria com a Prefeitura de Santo André e o Financiamento da Fundação Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

- Casa da Memória – restaurada em 2003

A casa da Memória é uma tipologia habitacional A, com tijolos e telhas francesas, construída entre 1897 e 1901, e restaurada pela Prefeitura de Santo André em 2003.

Era uma casa de chefe de estação e será transformada em centro cultural que reunirá as memórias individuais e coletivas dos moradores da Vila de Paranapiacaba, articulando-as numa perspectiva de documentação audiovisual sistemática com bases tecnológicas. Será um espaço intermediário e interdisciplinar, expositivo, educativo, contemporâneo e local de encontro para mostras, cursos, palestras, oficinas, apresentações, audições, projeções, assim como de um “Museu da Memória”, da paisagem humana da Vila.

- Centro de Visitantes do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba – restaurado em 2004

Instalado em uma antiga casa de engenheiro, recuperada pela Prefeitura de Santo André em 2004, com o patrocínio da Petrobrás e o apoio do Instituto Ecoar para Cidadania. Este espaço conta com cinco salas (com maquete do parque, fotos, jogos interativos, etc.), exposições sobre flora (xiloteca, relativa a madeiras; e germoteca, relativa a sementes) e fauna (réplicas de aves e cobras), brinquedoteca temática (sobre meio ambiente), sala de vídeo/treinamento, além de oficina para cursos de reciclagem com papel e outros materiais. Além de um espaço para recepção dos turistas, o centro de visitantes do parque constitui-se em um importante suporte para as atividades relativas à educação ambiental e estudo do meio.

- Campo de Futebol

Segundo relatos, em 1894 um funcionário da SPR jogou sua 1ª partida de futebol no Brasil. Seu nome, Charles Miller e, assim foi introduzida a paixão nacional em meio a uma vila inglesa na Serra do Mar. Este campo presenciou além da 1ª partida, várias outras do Serrano Atlético Clube contra times grandes como Santos, Corinthians, entre outros.

## ECOTURISMO, ESPORTE E AVENTURA

É o segmento da atividade turística que utiliza de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por intermédio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações;

Neste contexto, trabalhamos este segmento turístico em Paranapiacaba, com dois Núcleos de Interpretação Ambiental: Olho d’água e Tanque do Gustavo, e 5 trilhas disponíveis para visitação, que estão dentro do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba.

- *Olho d’água*

O Olho d’água é uma área de interpretação ambiental que possui duas trilhas para caminhadas: a Trilha das Hortênsias e Trilha dos Gravatás.

No local o visitante poderá conhecer a integração entre a engenharia inglesa e a natureza. O sistema de



abastecimento de água foi construído juntamente com a Vila Martin Smith. A água é coletada diretamente nas nascentes e atualmente abastece a parte Baixa da Vila de Paranapiacaba.

Na época da construção parte do sistema abastecia as máquinas do sistema funicular e outra parte era destinada para o abastecimento das casas.

- *Tanque do Gustavo*

Neste outro Núcleo de Interpretação Ambiental é possível conhecer o sistema de abastecimento de água das máquinas do sistema funicular.

Atualmente a água abastece a Parte Alta da Vila de Paranapiacaba.

O nome Tanque do Gustavo foi atribuído em homenagem ao alemão Gustavo Hartmann, empreiteiro da SPR que construiu o reservatório.

- *Trilhas*

Trilha das hortênsias

Possui 325m de extensão e pode ser percorrida em aproximadamente 30 minutos. É considerada de grau médio de dificuldade devido sua declividade (de 15° a 20°). Nela, o visitante pode observar plantas ornamentais exóticas, como a hortênsia, de origem asiática, além de conhecer o tratamento dado à água que abastece a parte baixa da Vila.

Trilha dos Gravatás

Possui 389m de extensão e pode ser percorrido em aproximadamente 30 minutos. É considerada de grau fácil de dificuldade, possuindo declividades de até 15°. Percorre-la é um passeio bastante agradável em virtude da sombra das copas das árvores.

Trilha da Pontinha:

Acompanha o percurso do rio Grande, possuindo aproximadamente 1090m de extensão com 1h de caminhada. Tem início na estrada de Paranapiacaba e fim na via de manutenção para o Tanque do Gustavo.

A caminhada é fácil (declividade de 15°) e pode-se apreciar parte do antigo sistema de abastecimento de água da 5 máquinas fixas do segundo sistema funicular, que atualmente abastece parte da parte Alta da Vila.

Trilha do Mirante:

Acompanhando a encosta da serra, por dentro da mata, a trilha possui cerca de 1.185m de extensão que podem ser percorridos em aproximadamente 1h. Possui grau fácil de dificuldade e declividade de até 15°. O principal atrativo é o mirante, que está cerca de 1000m de altitude, no limite com o Parque estadual da Serra do Mar, possibilitando a visão da Baixada Santista e do mar, do complexo rodoviário Anchieta-Imigrante e o pólo industrial de Cubatão

Trilha da Comunidade:

Partindo do final da trilha da Água Fria e com 1.569m de extensão, esta trilha dá acesso à um dos pontos mais altos do Parque, podendo ser percorrida em aproximadamente 2h. É uma caminhada difícil, com desnível de 276m e declividade acima de 30°, durante a qual pode-se observar bromélias e orquídeas. No alto do morro, encontram-se ruínas que dizem se tratar de uma antiga comunidade alternativa da década de 1970. Pelo local, passa a divisa de três municípios: Santo André, Santos e Jundiá.

## TURISMO DE ESPORTE E AVENTURA

Turismo de Aventura é o segmento da atividade turística decorrente da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não competitivo, e o **Turismo de Esportes**, é o segmento da atividade turística decorrente da prática, envolvimento ou observação de alguma modalidade de esporte competitivo.

E para integrar o projeto de esporte e aventura de Paranapiacaba, a Prefeitura de Santo André implantou um circuito de arborismo, que é um esporte praticado entre as copas das árvores, com dois circuitos de trilhas suspensas instaladas em uma área de mata atlântica preservada. Instalado dentro do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, o circuito possui travessias com diferentes graus de dificuldade, com pontes de

trancos, rede de cordas, falsa baiana (travessia de uma árvore a outra através de um “varal” de cabos de aço), além de um “vão” de tirolesa.

Também contamos com outras atividades como o Rapel e o Cicloturismo.

#### PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS

O PQST – Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos da Vila de Paranapiacaba, que tem como objetivo, sensibilizar e incentivar a comunidade a envolver-se com o turismo, capacitando-a e qualificando-a continuamente, através de cursos nas áreas ambiental, patrimonial e de turismo/empreendedorismo.

Através destes cursos, anualmente são formados monitores ambientais e culturais, aptos a mostrar as belezas naturais da região, e a contar a história desta vila ferroviária com características singulares.

Novos empreendimentos foram abertos nos segmentos de hotelaria, alimentação, arte/artesanato, e agências de monitoria, que também passam por processos de melhoria contínua dos produtos oferecidos e dos serviços prestados.

O resultado deste trabalho é traduzido ao turista pela Certificação 5º. Patamar, onde todos os envolvidos recebem uma nota formulada com base em critérios teóricos, práticos e de envolvimento, e recebem no final do processo, de 1 a 5 vagões, de acordo com sua média final.

A Certificação 5º. Patamar classifica os envolvidos através de vagões, símbolo da memória ferroviária da Vila de Paranapiacaba, sendo que o nome 5º. Patamar faz referência à segunda linha férrea, construída pela São Paulo Railway Company, no final do século XIX, e gera uma identidade para esta certificação.

#### INDICADORES DE GESTÃO

Ações	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008
<b>Visitação Geral (Vila de Paranapiacaba)</b>								
nº de pessoas	31.000	41.000	95.958	153.927	206.662	220.360	194.638	29.756
<b>Nº de empreendimentos na vila</b>								
<b>ALIMENTAÇÃO</b>								
Restaurantes	5	6	10	14	15	16	18	17
Doces	1	2	2	2	2	2	2	2
Bares	4	5	5	8	7	8	9	9
Barracas	7	7	7	7	7	7	6	6
Casa de Chá	2	2	2	2	2	2	2	2
Outros	2	3	5	5	6	6	7	7
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>43</b>
<b>HOSPEDAGEM</b>								
B & B	0	0	2	10	9	9	11	11
Pousadas	0	5	6	4	5	5	6	6
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>17</b>
<b>CULTURA, ARTE E ARTESANATO</b>								
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>16</b>
<b>SERVIÇOS ***</b>								

Total	0	2	2	4	8	9	14	14
<b>Fluxo de visitantes nos empreendimentos</b>								
nº de pessoas	3.761	8.942	22.462	71.458	170.372	176.627	182.315	*
<b>Movimentação financeira nos empreendimentos</b>								
Valores em (R\$)	24.667,98	31.838,00	132.658,00	343.257,00	637.742,30	895.733,65	1.369.186,12	*
<b>INFRA-ESTRUTURA TURISTICA</b>								
Hospedagens - leitos oferecidos	0	24	77	116	128	139	174	174
Alimentação - capacidade de atendimento simultâneo ****	**	**	**	**	**	**	1.193	1.193
Equipamentos Turísticos*****	2	3	6	7	7	7	8	8
<b>Cursos oferecidos à comunidade</b>								
Participação em cursos oferecidos para a comunidade	188	442	517	**	55	0	90	**
Educação para o Turismo	0	0	526	**	55	0	135	25
<b>Postos de Trabalho Gerados</b>								
nº de pessoas	31	136	196	346	336	368	383	**

Nº de Eventos realizados	**	**	**	**	22	21	22	4
Participação em Eventos Culturais e Esportivos	4.680	14.500	21.755	18.350	15.631	9.137	15.369	10.000
* Dados parciais								
** Dados não disponíveis								
*** Serviços (Agências de Monitorias, Esportes Radicais, Cabelereira e Lojas de Conveniência)								
**** Contabilizado a partir de 2007								
***** Infra-estrutura turística (PAT, CIT, CDARQ, Mercado, Castelo, Casa Fox, CV, Lyra)								

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LUME (Laboratório de Urbanismo da Metrópole); SANTO ANDRÉ (Cidade). Plano de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Santo André – RELATÓRIO 2. São Paulo: LUME, 2005.

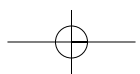
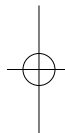
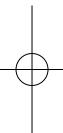
LUME (Laboratório de Urbanismo da Metrópole); SANTO ANDRÉ. Plano de Desenvolvimento Sustentável da Vila de Paranapiacaba. Etapa 1 – Levantamento. São Paulo: LUME, 1999.

LUME (Laboratório de Urbanismo da Metrópole); SANTO ANDRÉ. Plano de Desenvolvimento Sustentável da Vila de Paranapiacaba. Etapa 2 – Produto Final. São Paulo: LUME, 2000.

**Moretto, Marco.** Protagonismo Comunitário em Paranapiacaba, 2005. **Dissertação de Mestrado, IMES.**

VHR, **Pesquisa de Mercado e Assessoria em Marketing. Levantamento do perfil dos moradores de Paranapiacaba.** Santo André: VHR, 2005.

Memorial da ZEIPP-Zona Especial do Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, Prefeitura Municipal de Santo André, 2006



## 2.2 El desarrollo de marcas turísticas subregionales como factor de integración

*Fernando González, Director de Turismo de la Intendencia Municipal de Montevideo*

### 1. Introducción

Sabemos que existe una decidida voluntad integradora en América del Sur. No solo somos conscientes de ella, sino que estamos de acuerdo y convencidos de la necesidad de la misma. Pero el hecho de compartir este objetivo no nos nubla la visión y, mientras trabajamos con todas nuestras energías para alcanzarlo intentamos no caer en una visión idealista, expresión de un voluntarismo hueco, sino que partimos de la realidad reconociendo sus fortalezas y debilidades.

Sabemos también que la integración de nuestras regiones es un factor ineludible para lograr pesar en el mundo, para poder reclamar algún tipo de protagonismo, pero como decíamos, ese proceso debe ser real, por lo que, cuando hablamos de profundizar la integración, nos referimos a la necesidad de construir los organismos políticos y arbitrales, a la vez de encontrar fórmulas que promuevan el desarrollo de las regiones buscando la complementación productiva de las mismas.

En este sentido (y sin profundizar en las dificultades que se expresan particularmente en este momento y que son conocidas y padecidas por todos), creemos que la Red de Mercociudades está llamada a jugar, una vez más, un papel fundamental en el proceso integrador. Papel que debe expresarse desde los acuerdos y las acciones políticas de nuestros gobiernos, pero también desde las iniciativas concretas. Somos quienes podemos y debemos materializar, hacer visible para el ciudadano común, las ventajas de la integración promoviendo un cambio cultural que, por profundo y radical, llevará su tiempo y requerirá esfuerzos mayores. Y la razón por la cual nos corresponde a nosotros hacernos

cargo de este “deber” es sencilla y la mencionamos como muletilla en nuestra práctica cotidiana; la proximidad de nuestros gobiernos con el ciudadano.

Cuando pensamos en ese cambio de concepción, en esa transformación cultural, partimos de un estado de situación complejo pues, al hablar del ciudadano común, nos referimos a personas que solamente se interesan por los temas de la integración cuando estos ocupan los titulares de los grandes medios (por lo general a partir de experiencias negativas), o cuando se ven perjudicados directamente por algún acontecimiento específico.

Vaya paradoja; quienes deberían ser nuestros principales aliados para que la integración deseada y necesaria se haga carne, y se convierta en un proceso irreversible, rara vez se siente beneficiada o contemplada por la misma y, como decíamos, por lo general solo la tienen presente cuando hay dificultades y sufren las consecuencias negativas.

En estos tiempos de crisis cuando, como en otras oportunidades, nos interrogamos sobre los caminos que debemos recorrer para alcanzar el objetivo mayor de la integración, surge naturalmente la siguiente pregunta: ¿Realmente es más fácil alcanzar la integración entre los gobiernos locales que entre los gobiernos nacionales? ¿Es más sencillo promover la transformación cultural requerida desde las administraciones de las ciudades?

En un principio parecería que la respuesta debe ser afirmativa. Varios son los argumentos que alientan esta posición: En los gobiernos locales existe un nivel menor de competencia, algunas propuestas tienen mayor identidad entre regiones de países vecinos que a la interna de los mismos países, hay elementos que conforman identidades comunes (históricas, geográficas, etnográficas, etcétera), y la complementariedad, que es una práctica común ejercida entre las regiones, es incluso anterior al trazado de nuestras fronteras nacionales.

De cualquier manera, también a este nivel surgen dificultades y con ellas las consiguientes dudas y preguntas. ¿Las demoras en la concreción del proceso de integración se deben solo a la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales? ¿O acaso a que los responsables de los gobiernos locales también sufrimos de desidia cuando llega el momento de plasmarla en acuerdos y acciones específicos? ¿Debemos echarle la culpa a las trabas legales y administrativas de nuestros estados nacionales, y a la lentitud con la cual se producen los cambios y las adecuaciones de sus leyes? ¿Qué papel juegan en los procesos de integración los actores privados? ¿Cuál es el papel que juega el mercado? ¿Qué rol le reservamos los ciudadanos y a la sociedad civil? ¿Estamos condenados a conformarnos a seguir compitiendo entre nosotros, a mantener la actitud menor de “sacar ventaja” de las situaciones que nos puedan favorecer coyunturalmente?

Quienes nos sentimos comprometidos desde cada uno de nuestros espacios de gobierno en el proceso de la integración, responderemos enfáticamente que “no” a esta última pregunta, pero si queremos que nuestras respuestas no se reduzcan a la simple expresión de una posición políticamente correcta (por no hablar de mero discurso demagógico), también debemos buscar respuestas a las demás interrogantes y, seguramente, a otras que cada uno de nosotros podría formular a partir de sus experiencias particulares.

En estas breves líneas no pretendemos abordar todas las posibilidades del tema, por el contrario, deseamos focalizar nuestra atención en una actividad, la turística, y a partir de nuestra experiencia (y recogiendo lo que ha sido el trabajo de la Unidad Temática de Turismo de Mercociudades), ejemplificar algunas de las fortalezas y debilidades que tiene el proceso de integración y, en particular, la construcción de la red.

Antes de introducirnos en el tema queremos hacer otra breve reflexión: ¿En cuál de los ejes definidos para abordar el tema en este encuentro se inscribe el siguiente aporte? ¿A caso en el de la producción sustentable?

Podríamos pensar que es así en la medida que el turismo es una actividad económica con un grado de desarrollo importantísimo en toda la región y que sus características permiten que pequeñas y medianas empresas puedan insertarse en la actividad con relativa facilidad, convirtiéndola en una herramienta ideal para el desarrollo sustentable de nuestras ciudades y regiones.

Pero pensamos que estamos minimizando el impacto de la actividad si solo la circunscribimos a este aspecto de la integración. Es natural analizar al turismo desde el enfoque económico, pero por sus características y por su fuerte vinculación a los productos culturales (sobre todo si hablamos de destinos urbanos en los que los

productos de la cultura artística, por ejemplo, se convierten en las bases de la promoción de los mismos), no podemos dejar de mencionar el eje de la identidad regional.

El turismo es un vehículo idóneo para coadyuvar en la transformación cultural de la que hablamos generando y favoreciendo las identidades regionales por encima de las fronteras, fortaleciendo las similitudes y las coincidencias, y enseñando a tolerar lo diferente, colocando al sujeto en la piel del otro, mostrándole otras formas de vida, otras maneras de expresarse, facilitando la diversidad y, por lo tanto, favoreciendo las condiciones para la integración a escala humana, complemento ineludible de cualquier acción política en tal sentido.

Por lo tanto estas reflexiones hacen a las cuestiones vinculadas con la producción sustentable y la integración, pero también a la generación de identidad (o identidades) regionales a través del intercambio de ciudadanos y de experiencias entre los mismos.

## 2. ¿Marca turística Mercociudades versus marcas turísticas Regionales?

Hemos sostenido en distintas reuniones de la Unidad Temática de Turismo de la Red de Mercociudades (Buenos Aires, San Carlos), que es imposible desarrollar una marca turística que englobe a toda la red, entendiendo por marca una serie de elementos que nos identifiquen y a un conjunto de contenidos pasibles de ser ofrecidos a terceros países y sus consecuentes elementos de promoción como pueden ser logotipos, campañas publicitaria, etcétera.

La diversidad de los territorios englobados dentro de la red de Mercociudades es tal que se hace inviable abarcarlos en un único proceso de divulgación o promoción como destino turístico.

Si consideramos las diferencias del nordeste brasileño con las tierras del sur de Argentina o el amplio espectro de ofertas que cualquiera de estos dos países contiene dentro de sus fronteras, comprenderemos la imposibilidad de enmarcar tanta variedad en un único concepto o marca, y la razón por la cual, por la vía de los hechos, las distintas regiones se promueven en forma diferencial en el mundo (el sur argentino por un lado y Buenos Aires por otro son suficiente para ejemplificar este punto).

Se podría argumentar que estas diferencias de paisajes, culturas, desarrollos históricos, etcétera, en lugar de ser una dificultad son un beneficio pues amplían la oferta y la hacen más atractiva. Pero a esto se agrega el problema de la distancia. Resulta difícil pensar en un turista que, seducido por una publicidad hábil y bien dirigida, se acerque al vasto territorio que comprende la red de Mercociudades y pueda recorrerlo en un tiempo prudencial. Necesariamente tendrá que optar por determinados lugares, por territorios específicos en perjuicio de otros y, en ese sentido, una marca que todo lo abarque y que no se plantee diferencias o matices entre las regiones, carece de practicidad, pues nada explica, nada enseña, y no da información suficiente y de calidad sobre el destino antes de comenzar el viaje.

Por el contrario, marcas específicas, con productos desarrollados en forma común, con itinerarios adaptados a las necesidades de los viajeros, con un fuerte sustento cultural, histórico, sociológico, etcétera, orientan a los futuros visitantes a definir sus intereses, potencian a destinos menos atractivos asociándolos con otros que complementen su oferta y logran una mayor fidelidad con el “producto” en la medida que sus ofertas se corresponden con la realidad.

Aunque parezca una cuestión menor, las marcas turísticas subregionales, además, tienen distintos universos donde poder utilizarse, ya que pueden venderse en terceros países (como ocurriría con una marca común a las Mercociudades), pero también a la interna de los territorios abarcados por la red.

Nos interesa aclarar que la no adhesión al concepto de una marca turística de la red en su conjunto, no significa descreer del concepto de complementación entre las ciudades y regiones. Una cosa no va de la mano de la otra; creemos y sostenemos la complementariedad como vehículo para captar nuevos mercados y desarrollar los ya existentes, para optimizar recursos y para profundizar el proyecto integrador a través del papel social y político de la actividad turística. Pero sostenemos que en el plano de la promoción turística, esta complementariedad debe darse de la mano de las marcas subregionales.

De la misma manera, el impulso a la marcas subregionales no implica minimizar el trabajo con las marcas propias de cada ciudad, de cada destino local; la complementariedad es la respuesta y el desafío.

Además, el desarrollo de la marcas turísticas subregionales es clave en la estrategia de mercado, pero también en la estrategia integradora (y a la vez como consecuencia de ésta, formando un círculo virtuoso), y favorece el concepto de fronteras dinámicas (más que cierres estancos que dividen y contienen a los países o territorios, deben ser como las paredes celulares, que aun manteniendo la integridad de cada célula y de los elementos que la componen, permiten el intercambio fluido de los elementos necesarios para mantenerlas con vida).

La coordinación de políticas turísticas en la región, promoviendo paquetes y destinos que sobrepasen las fronteras es una forma de trabajar por la integración con iniciativas y proyectos concretos.

### **3. Marcas Turísticas Regionales: Tres experiencias en desarrollo.**

Llegado a este punto nos interesa describir tres experiencias de marcas turísticas regionales en las cuales viene trabajando Montevideo en conjunto con otras ciudades integrantes de la red.

Las tres tienen origen y grado de desarrollo diferente, por lo que pueden servir para ejemplificar las fortalezas y debilidades del proceso de desarrollo de una marca turística regional.

#### **3.1. Marca Río de la Plata**

##### **¿Por qué una marca “Río de la Plata”?**

Cuando pensamos en el flujo turístico que recibe la región del Río de la Plata desde dentro y desde afuera del MERCOSUR, comprendemos que existen condiciones ideales para desarrollar una marca turística que potencie el esfuerzo de cualquiera de las ciudades que podrían cobijarse bajo la misma.

En una concepción limitada de dicha marca, podríamos visualizar como integrantes de la misma a las ciudades y municipios que se asientan sobre el estuario, pero en una visión más amplia se puede concebir una integración que abarque a otros integrantes de la red con relaciones más o menos directas con la cuenca rioplatense.

El Río de la Plata y las ciudades que se asientan a sus márgenes tienen un bagaje cultural común, una historia similar y compartida, y han desarrollado productos culturales en forma conjunta o paralela (no necesariamente desde lo público, particularmente los privados han trabajado y trabajan en común).

Ya existe un flujo turístico entre una y otra orilla; incluso está cuantificado en el caso de Buenos Aires donde desde hace años se mide el peso de los productos Colonia del Sacramento, Montevideo o Punta del Este entre sus visitantes.

En el caso de Montevideo (no nos corresponde a nosotros profundizar en la situación de otras ciudades del Uruguay), existen razones ineludibles para buscar la complementariedad con Buenos Aires a través de una marca que las vincule, que las haga parte de un destino común: Montevideo, por ejemplo, no tiene la presencia que Buenos Aires ha alcanzado en el mundo ni la capacidad presupuestal para promociones o campañas internacionales.

Pero estamos convencidos que una construcción en tal sentido sería beneficiosa para Buenos Aires pues, ante el desarrollo de otros destinos argentinos como el sur, necesita cada día más de productos que “fijen” a los visitantes a su entorno cercano y, por lo tanto, podría aprovecharse de un trabajo de promoción conjunto con ciudades cercanas.

##### **¿Cuál es la situación de la misma?**

Después de varios intentos el desarrollo de la marca “Río de la Plata” se encuentra totalmente empantanado.



Varias son las razones que desembocaron en este estado de situación:

Por un lado las dificultades político-administrativas que se encontraron (y se encuentran) a la hora de concretar etapas específicas del proceso (la creación de estructuras de promoción comunes, la elaboración y el destino de presupuestos compartidos, etcétera).

En otros casos las dudas sobre la viabilidad y necesidad de la marca por parte de los gobiernos involucrados.

También ha influido el cambio de los actores; la bienvenida rotación en el poder, que hace a la esencia misma de la democracia, en algunos casos ha echado por tierra con meses de trabajo, demorando negociaciones y logros.

Para ser totalmente sinceros, debemos consignar que incluso acciones comunes que se habían realizado en el ámbito del turismo entre Montevideo y Buenos Aires (acciones que distan mucho de encaminarse hacia la construcción de una marca turística común), han desaparecido, por lo que en este momento estamos viviendo una situación peor que al inicio de las conversaciones para la construcción de la marca.

### **¿Cómo continúa la historia?**

A pesar de las dificultades, los retrasos y las frustraciones que hemos vivido en el proceso, seguimos creyendo en la necesidad de desarrollar una marca común en la región del Río de la Plata.

Las razones particulares y generales para trabajar con ese objetivo siguen vigentes, y las posibilidades de concreción dependen más de la voluntad política de los gobiernos involucrados que de cualquier otra cosa.

### **3.2. Corredor Ruta 5, Uruguay**

Esta experiencia se viene desarrollando entre cuatro ciudades de Uruguay a partir del impulso decidido del Gobierno de Florida.

Es un intento de trabajar en una propuesta de desarrollo a partir del turismo potenciando las identidades que se estructuran entorno a un eje vial; la Ruta 5.

En el entorno de esta vía, que atraviesa de sur a norte la mitad del territorio uruguayo, se desarrollan emprendimientos agroindustriales, culturales, turísticos, etcétera.

La intención es potenciarlos y promoverlos generando una identidad común que permita vender los distintos productos en la región y en terceros países.

Si bien es una propuesta que se circunscribe a un único país nos parece que es un ejemplo interesante que involucra a ciudades miembros de la red en un emprendimiento común e inédito para la experiencia uruguaya.

A diferencia de lo que ocurre con el caso anterior, no se puede hablar de un flujo turístico existente en lo previo, en todo caso se trata de un destino a construir desde las oportunidades, pero sin ninguna tradición.

Como ya dijimos, el principal impulsor del proyecto es el Gobierno de Florida y, hasta ahora, la participación de los privados es escasa o nula, por lo que la propuesta se asienta prácticamente en el esfuerzo público.

### **¿Cuál es la situación de la misma?**

La marca está en pleno proceso de elaboración, dependiendo para su concreción de un programa de cooperación ante el cual se presentaron los gobiernos involucrados. Esta es sin duda su mayor debilidad, la dependencia de terceros para la viabilidad inicial de la propuesta.

### ¿Cómo continúa la historia?

Mientras se aguardan las definiciones en lo que respecta a la cooperación extranjera, se prosigue el proceso de elaboración de la marca: identificación de socios privados, desarrollo de productos, aspectos visuales, propuesta de señalización, folletería, etcétera.

### 3.3. Corredor Bioceánico Central

La propuesta de crear una marca turística que represente a esta región, surge a partir del crecimiento del tránsito comercial entre los dos océanos a través de un territorio en el que se pueden encontrar elementos de identidad que trascienden lo meramente comercial.

La marca abarcaría los estados del sur de Brasil, el conjunto de Uruguay, las provincias centrales de Argentina y la 5ª región de Chile.

Si bien existen diferencias de todo tipo en un territorio tan amplio como el que describimos, también se pueden hallar elementos comunes (algunos de ellos vinculados a la historia y a la irrupción de nuestros países a la vida independiente, como también a las formas de producción, a las materias primas que se obtienen en la región o a las manifestaciones culturales y artísticas).

Una marca subregional que implica proyección hacia ambos océanos posibilita la captación de mercados en Europa o en el Asia Pacífico.

### ¿Cuál es la situación de la misma?

Más allá de tímidos esfuerzos de algunos gobiernos subnacionales, no se ha podido salir de la concepción comercial que se tiene sobre el Corredor Bioceánico Central: Estamos ante una realidad; el corredor existe (el tránsito de mercancías es cada vez mayor, los privados y el mercado utilizan sus posibilidades), pero los ciudadanos no lo visualizan y estamos lejos de que la región se constituya en un atractivo turístico por sí misma.

Sin embargo, en los últimos meses hemos avanzado en acciones concretas entre las ciudades de Valparaíso y Montevideo que tienden a desarrollar una estrategia común en el plano turístico, estrategia que puede convertirse en el germen de esta marca.

### ¿Cómo continúa la historia?

En la medida que las acciones a que nos referimos en el párrafo anterior se consoliden, podremos avanzar en este objetivo.

También es fundamental la coordinación con los privados pues, en gran medida, la infraestructura que ellos necesitan para facilitar el tránsito de sus mercaderías es un elemento fundamental para colaborar en la construcción de la identidad de esta subregión.

## 4. Conclusiones.

Podríamos concluir que si aún somos incapaces de desarrollar marcas subregionales deberíamos, al menos, trabajar para concretar productos turísticos específicos que nos permitieran realizar un paso previo; la promoción conjunta y puntual de algunos destinos.

Al mismo tiempo se pueden tomar acciones específicas, como la promoción cruzada o la cooperación en el plano del turismo. Elementos que pueden acercar posiciones y ayudar a profundizar una conciencia de trabajo integrado y complementario en el tema.

Sin duda que esto está muy lejos de los objetivos que nos hemos planteado desde la UTT, ya sea que se com-

parta o no la visión sobre la marca Mercociudades o las marcas subregionales, pero creemos firmemente que estas acciones nos permitirán avanzar en pos de ese objetivo (siempre y cuando se complemente con una voluntad fuerte y constante en tal sentido).

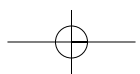
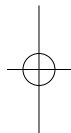
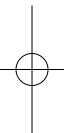
Hay un segundo aspecto (sustancial desde nuestro punto de vista), que nos interesa señalar a la hora de finalizar la ponencia, y se trata de cómo puede y debe complementarse el trabajo de la UTT con las tareas generales y estratégicas de la red, cómo hacemos para que confluyan los objetivos particulares de cada ciudad con los del conjunto.

Creemos que mientras para cada ciudad, específicamente en el tema del turismo, el objetivo principal es promoverse como destino, y en algunos casos construirse como tal, para la Red de Mercociudades el promover una o varias regiones no debería ser lo sustancial.

Entendemos que en esta etapa, para la red, lo principal debe ser lograr que sus acciones, sus premisas, sus logros y aspiraciones sean visualizados por los ciudadanos.

Las marcas subregionales potencian los destinos urbanos a través de la complementariedad de dos o más ciudades que, en otra situación se verían enfrentadas a debilidades o, por lo menos, a no explotar todas sus posibilidades, pero por encima de esto, la red necesita las marcas para legitimarse ante los mercociudadanos, para que estos perciban sus ventajas, para que la conozcan y se apropien de ella.

Por supuesto que ésta no es la única vía para lograr tal objetivo, quizás ni siquiera sea la más espectacular o la de mayor velocidad o alcance, pero es otra más y de vital importancia si atendemos a los flujos turísticos crecientes entre nuestras ciudades y a los potenciales destinatarios de planes y beneficios que podrían “descubrir” las ventajas de la integración a partir de formas de promoción conjuntas.■



### 2.3 **La ayuda micro-financiera a los pequeños emprendimientos productivos: una herramienta de inclusión social. La experiencia del Municipio de Ituzaingó.**

*Claudio Riges, Subsecretario de Producción y Políticas Sociales. Municipalidad de Ituzaingó. Provincia de Buenos Aires.*

#### **Introducción**

El Municipio de Ituzaingó viene desarrollando una política activa para la implementación de operaciones de microcréditos destinados a microemprendedores que no acceden al circuito bancario y tienen un proyecto productivo. Entendemos que una política social activa se vincula con el desarrollo productivo y la generación de empleo.

La profesionalización de recursos humanos es imprescindible, en este sentido el municipio ha desarrollado la formación de oficiales de microcrédito que transmiten el procedimiento para obtener un préstamo de baja escala.

Para el gobierno local, el microcrédito es una política social activa y no se vincula con una operación financiera. Tampoco es asistencialismo, sino que se destina a aquellos que quieren hacer una actividad productiva y no tienen el respaldo económico, de mercado, de capital y de información para encarar un emprendimiento.

La clave es que sirva para fomentar actividades productivas y sea accesible para la mayor cantidad de gente.

El rol del Estado es garantizar la sostenibilidad de las propuestas técnicas y promover la inclusión social en un contexto de desarrollo productivo en beneficio de las personas emprendedoras.

El Ministro de Desarrollo Social de la Pcia. de Buenos Aires en oportunidad de formalizar el Instituto Social del MERCOSUR afirmó que “el bloque no puede pensarse únicamente como un acuerdo comercial y que la mutua colaboración en el diseño y planificación de proyectos destinados a los sectores más desfavorecidos consolidara la dimensión social entre los países asociados”.

En este camino estamos y compartimos.

En este sentido transmitimos la experiencia del Municipio de Ituzaingó como un aporte a la dimensión social del bloque MERCOSUR.

## 1. Caracterización del territorio

Ituzaingó es un pequeño municipio de relativamente corta vida institucional, pues su creación como tal, emana de la sanción de la Ley 11610 de la Provincia de Buenos Aires, que rige a partir del 28 de Diciembre de 1994 y tiene como inmediata consecuencia la escisión del antiguo partido de Morón, que al dividirse forma los nuevos partidos de Ituzaingó, Hurlingham y Morón.

El partido se ubica en la zona Oeste del Gran Buenos Aires y es atravesado por importantes vías de comunicación vial, como Acceso Oeste, Camino del Buen Ayre, Avenida Rivadavia, etc. que por ser vías de intenso tránsito de personas y mercaderías, favorecerían la instalación en jurisdicción del municipio de nuevas empresas y/o industrias.

La superficie del distrito es de aproximadamente 39 km<sup>2</sup>, lo que lo ubica en el puesto 22 de los 24 partidos que conforman el conurbano bonaerense, sólo superando en extensión a los municipios de Vicente López y Hurlingham.

Los partidos con los cuales comparte límites son los de Morón, Hurlingham, Merlo, Moreno y San Miguel.

Es un partido de características predominantemente urbanas, con mayoría de viviendas tipo casa, pocos edificios de propiedad horizontal, que cuenta a su vez, con importantes zonas parquizadas e incluso cuenta con la segunda reserva forestal de la Provincia de Buenos Aires.

Los datos sobre la cantidad de habitantes del distrito y la conformación de su población son los siguientes: Conforme los datos del Censo 2001, la población censada en Ituzaingó, es de 158.121 habitantes (refiere a la población efectivamente censada). Confrontando esta información con los datos correspondientes al Censo 1991, donde Ituzaingó contaba con la cantidad de 142.317 habitantes, se aprecia un crecimiento poblacional de 15.804 personas siendo el índice de variación de crecimiento de + 11.1%. Si comparamos la media de crecimiento de la Provincia de Buenos Aires en la misma década, observamos que el distrito tuvo un incremento poblacional superior, atento que la Provincia registra un crecimiento del 9.8%.

### Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa % %
	1991	2001		
Total Provincia	12,594,974	13,827,203	1,232,229	9.8
Ituzaingó	142,317	158,121	15,804	11.1
Morón	334,301	309,380	-24,921	-7.5
Hurlingham	166,935	172,245	5,310	3.2

Luego, siempre tomando como parámetro de medición la cantidad de empresas (indistintamente sociedades comerciales o unipersonales), sigue el sector de servicios, que en los últimos años ha tenido un importante impulso, sobre todo en el eje comercial linderos al Acceso Oeste, con claro predominio del rubros vinculados a actividades gastronómicas.

Por último y quizá acompañando la lógica o ilógica que primó en el país a partir de fines de la década del 70 y que se profundizó en los 90 (destrucción sistemática de la industria nacional), se observa un lento desarrollo industrial que en los últimos años se revitalizó con la instalación de empresas internacionales y nacionales de envergadura que priorizaron al distrito por su accesibilidad, nivel impositivo y políticas de producción. El Municipio de Ituzaingó, cuenta en la actualidad con aproximadamente, 4172 empresas. De este universo, 2781 empresas corresponden al sector comercio, 1057 al sector servicios y 334 empresas aproximadamente revisten en la categoría de Industrias.

## 2. Contexto. Problemática.

Una definición amplia nos permite decir que los microemprendimientos son organizaciones económico-sociales orientadas a la obtención de ingresos principales o complementarios para el presupuesto familiar de sus integrantes, a partir de un deterioro generalizado de las condiciones de empleo e ingresos de los sectores populares.

En el año 2004 el Municipio realiza una investigación para establecer un diagnóstico del sector microempresario que se visualizaba como incipiente en cuanto a las demandas generadas. Los resultados se presentaron en el mes de Marzo en el primer encuentro municipal de microempresarios que superó todas las expectativas pues participaron más de 500 grupos microempresarios productivos. Los datos relevantes que se consignaron son:

- Las ventas de los microemprendimientos se dirigen al mercado local;
- Fuerte demanda de capacitación y solicitud de asistencia técnica;
- La falta de recursos, falta de financiamiento y dificultad de acceso al crédito y falta de tecnología adecuada;
- Todas las personas empleadas por los microemprendimientos residen en Ituzaingó;
- Demandas de realización de promoción de ferias productivas para comercializar sus productos y
- Se requiere mayor presencia del Estado Local

La conclusión del gobierno municipal fue que un sector importantísimo de la economía informal estaba presente en el territorio y era imperioso generar políticas públicas que fortalecieran su desarrollo.

## 3. Acciones generadas.

El Municipio crea un área específica dentro del organigrama destinado a gestión de microemprendimientos, se asignan recursos y se contrata personal técnico profesional con experiencia en la temática. Se inician contactos con la cooperación internacional a través de la Cancillería y se presentan proyectos técnicos para ser cofinanciados ante el Ministerio de Desarrollo Social de Nación y de la Pcia. De Buenos Aires.

Los proyectos implementados desde 2004 hasta la actualidad son:

### ***Programa Municipal de Subsidios a Microemprendimientos en el distrito de Ituzaingó.***

El Programa establece los siguientes parámetros:

Prioridad (se consideraran prioritarios aquellos microemprendimientos que traten sobre inicio de actividades productivas en forma autónoma y desarrollo de actividades económicas bajo formas asociativas, con ejecución y comercialización en Ituzaingó)

b) Destino: El subsidio podrá solicitarse para (adquisición de maquinarias insumos o materiales y desarrollo del producto y comercialización).

### ***Programa de Capacitación.***

Se ofrecen cursos de ventas, marketing, análisis contable, plan de negocios, estudios de mercado y comer-

cialización, packaging y registro de marcas. Son gratuitos solventados por el Municipio. En forma paralela se instrumentan cursos de oficiales de microcredito con la colaboración del FONCAP (Fondo de Capital Social) para capacitar recursos humanos municipales capacitados profesionalmente. En la actualidad el plantel es de 21 oficiales de microcreditos.

***Programa Test de Idea (Cooperación Italiana).***

Mediante un convenio con ADESO (Asociación para el Desarrollo Social) subsidiaria de la cooperación italiana y la Agencia de Desarrollo de Barcelona se instrumento un aplicativo multimedia orientado a microemprendedores por solicitud del Municipio de Ituzaingó. El programa desarrolla un conjunto de entornos de capacitación basados que contribuyen desde lo local a promover la iniciativa emprendedora. Evalúa de forma rápida y metódica la viabilidad de un proyecto. Tiene un nivel de interactividad alto, el microemprendedor debe ir respondiendo apartados que contiene ejemplos y conceptos. El Tes. puede ser realizado con la supervisión d ruin asesor o bien en forma autónoma por estar disponible en Internet. Ingresas mediante una clave de usuario que le facilita el municipio.

***Programa Centro de Servicios para Microemprendedores.***

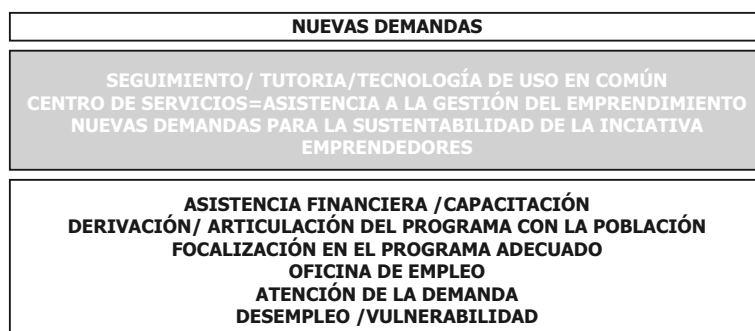
El objetivo del Centro de Servicios es la de crear y promover la utilización de las capacidades instaladas para la formalización y fortalecimiento de los emprendimientos consolidando el proceso de inserción laboral en el Distrito.

El programa surge de la detección de las dificultades observadas en los emprendimientos más pequeños - sobre todo los informales- para lograr su sustentabilidad en el tiempo, sortear sus problemas de gestión, comercialización y producción, y además para la incorporación de tecnología y diseño a sus emprendimientos. Los objetivos específicos son:

- Promover la formalización de los emprendimientos
- Generar nuevos empleos a partir de la incorporación de nuevas herramientas de gestión, capacitación y tecnología
- Brindar asistencia técnica a los emprendimientos
- Sistematizar y homogeneizar el proceso de seguimiento empresarial
- Actualizar los conocimientos de los emprendedores
- Acercar las nuevas tecnologías a los micros emprendedores y promover el uso de herramientas informáticas
- Reforzar las capacidades instaladas a través de la incorporación de tecnología e innovación al proceso de gestión y diseño a través de software específicos
- Generar información a partir de la sistematización de datos para mejorar el proceso de toma de decisiones tanto para los emprendimientos como para el diseño de políticas públicas
- Optimizar los recursos disponibles de asistencia financiera y no financiera
- Mejorar los equipos locales de apoyo a emprendedores

El Centro de Servicios prestará atención sectorial para el fortalecimiento de los microemprendimientos de la actividad maderera y textil por ser estas ramas productivas las más desarrolladas en el territorio.

La secuencia prevista se resume en el siguiente cuadro:



***Programa “Las instituciones locales en la provisión de servicios al universo microemprendedor”.***

El Municipio de Ituzaingó decidió potenciar el desarrollo de la participación ciudadana a través de las organizaciones no gubernamentales y orientarlas hacia un espacio productivo sumado a la importante labor que ya cumplen socialmente.



El trabajo financiado por la Universidad de Buenos Aires y que se aplica en Ituzaingó consiste en:

- Detectar sectores y/o actores claves de la solidaridad social local que puedan incidir en la generación de actividades que se vinculen con el emprendedorismo y desarrollo productivo del Municipio de Ituzaingó
- Relevar las condiciones para el desarrollo microempresarial existente y futuro en tanto sus aspectos ambientales de infraestructura, económicos, sociales y fuentes de recursos que los sostienen o reclaman.
- Obtener un mapa estratégico mediante el uso de un *Tablero de Comando de Proyectos* para ejecutar la estrategia del Municipio a fin alinear el trabajo del conjunto y mediante cadenas relacionales habilitando su visualización desde cada lugar de acción, centrado en la sustentabilidad de los proyectos.
- Otorgar asesoramiento y capacitación en instituciones expuestas a contingencias que afecten su estabilidad y crecimiento y coadyuvar a que orienten su misión y funciones a los intereses que resulten prioritarios para favorecer el desarrollo local.

El trabajo tiene:

- 1) un fase objetiva: cuántas son, dónde están y como se diferencian unas de otras;
- 2) una fase de clasificación de los tipos encontrados;
- 3) una fase subjetiva (con base a un diseño muestral apropiado) para descubrir las posibilidades de otros enfoques y roles y por ende nuevas formas de actuar.
- 4) El trabajo se cierra con la convocatoria a los dirigentes de estas organizaciones a estructurar y dar forma a una capacitación que permita reorientar gestiones: salir, tal vez del encuadre tradicional y convertirse en una cooperativa y/ o un emprendimiento productivo. Este último será el resultado de la coordinación con otras propuestas encaminadas para tal fin y que son comentadas en otros ítems de esta presentación. En definitiva y a la luz del estado de la cuestión expuesto el proyecto pretende, con esta población directa o indirectamente beneficiaria alcanzar como impacto:

1. nuevas instituciones que sirven a la comunidad destacando otras misiones para las mismas;
2. la intervención de voluntarios asumiendo la auto evaluación de las instituciones a las que pertenecen y viabilicen sus gestiones y construyan su propio "Tablero de Comando Integral de las Experiencias y Proyectos";
3. el capital social consolidado y replicando estas iniciativas;
4. la orientación en campos de Investigación y Desarrollo. Desde ese lugar las oportunidades que se presentan tendrán cabida en proyectos de investigación en marcha que se desarrollan, entre otros en el Programa de Incentivos para Docentes investigadores, UBACyT y el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y en ámbitos científicos tecnológicos del Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires;
5. una red de asociaciones voluntarias, agregando a sus tareas de servicios comunitarios, otras que los vinculen con emprendimientos que posibiliten aportes a la economía local. Las estrategias en red pueden llegar a tener trascendencia a la propia red y a otras establecidas a través de los municipios con resonancia en el ámbito regional (Red Muni; FAM; Mercociudades);
6. fortalecimiento de los beneficiarios directos, en tanto miembros de las instituciones involucradas y aquellos miembros de la comunidad que no tienen vínculos con las organizaciones pero que reciben sus beneficios. El trabajo articulado entre ambos grupos motivando al segundo a tener posiciones más activas;
7. una masa crítica de nuevos líderes como fruto del trabajo de los cuatro sectores que hacen a una política social activa: el sector público, la solidaridad social y las redes familiares. Estos actores, por su parte, de una u otra forma, concilian también con el sector privado. Por lo tanto el impacto es el reconocimiento de los roles de cada uno y las formas de actuación conjunta como meta de mayor interés;

OBJETIVOS	ACCIONES	PRODUCTO	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO
Detectar sectores y/o actores claves de la solidaridad social local que puedan incidir en la generación de actividades que se vinculen con el emprendedorismo y desarrollo productivo del Municipio de Itzaingó y su zona de influencia	<p>a. Relevamiento de ONG's asentadas en el Municipio y en registro CENOC</p> <p>b. Clasificación conforme al perfil dominante, destacando a las que se involucran con aspectos de corte micro regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Catastro de instituciones existentes</li> <li>- Cartografía de las misiones y funciones de las ONG's locales</li> <li>- Padrón cualitativo de las potencialidades y fortalezas para reorientación del quehacer organizacional y nuevas formas de gestión social</li> <li>- Banco de emprendedores e instituciones sociales de Itzaingó (BANEISI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30 ONG's distribuidas en las siguientes categorías: inst. de la comunidad, económicas, financieras, de formación y educación</li> <li>- Convenio con CENOC para ampliar categorías diferenciadas</li> <li>- Efectiva incorporación a otros registros de instituciones las ONG's (p.e. Banco de experiencias de la Universidad de Quilmes)</li> </ul>
Relevar las condiciones para el desarrollo microempresario existente y futuro en tanto sus aspectos ambientales de infraestructura, económicos, sociales y fuentes de recursos que los sostienen o reclaman.	<p>c. Identificación y análisis de las debilidades y amenazas de las instituciones involucradas</p> <p>d. Preparación y realización de taller de discusión "ONGs, Dirigentes y Desarrollo Local".</p> <p>e. Dictado de cursos teórico práctico para la reorientación y asesoramiento para la nueva organización</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carta de debilidades y amenazas organizacionales</li> <li>- Fichas para favorecer la discusión</li> <li>- Ficha teórica metodológica para la reorientación organizacional</li> <li>- Catastro de dudas y obstáculos para la reelaboración de la misión y funciones organizacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicación en soporte papel e informático de Ficha teórico metodológica</li> <li>- Compendio de obstáculos y problemas para el cambio organizacional y soluciones prácticas que hubieren encontrado las ONG's involucradas</li> </ul>
Otorgar asesoramiento y capacitación en instituciones expuestas a contingencias que afecten su estabilidad y crecimiento	<p>f. Preparación y puesta en marcha de cursos sobre implementación de instrumentos jurídicos en apoyo a instituciones que se reorienten a emprendimientos PYMEs</p> <p>g. Aplicar un módulo de capacitación de FADEL orientado al desarrollo económico local y la diversificación de la economía y el aprovechamiento de la infraestructura y recursos humanos locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Curso de implementación, área jurídica, para ONG's en proceso de reorientación</li> <li>- Módulo de capacitación en el Proyecto FADEL (Formación de Agentes de desarrollo local) como insumos para la discusión de los emergentes organizacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ONG's participantes del curso y en proceso de reorientación organizacional</li> <li>- Módulo, en soporte papel y electrónico del Módulo de capacitación FADEL</li> </ul>
Componer un mapa estratégico mediante un <i>Tablero de Comando de Proyectos</i> para la ejecución de operaciones tácticas del Municipio a fin de organizar el trabajo del conjunto y por cadenas relacionales habilitar su accionar, en función de la sustentabilidad de los proyectos	<p>h. Definición del conjunto de variables componentes de una matriz proyectual, con énfasis en la sustentabilidad de los proyectos del Municipio</p> <p>i. Prueba piloto del funcionamiento "in situ" del tablero de comando y correcciones.</p> <p>j. Realización de la puesta a punto del funcionamiento</p> <p>k. Transferencia del uso a los usuarios permanentes del mismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa estratégico</li> <li>- Tablero de Comando de Proyectos Sociales</li> <li>- Ranking de sustentabilidad</li> <li>- Manual de uso del Tablero de Comando</li> <li>- Instrucciones para el uso y modificación del Tablero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuadro de variables componentes del Tablero de Comando y red problematizadora.</li> <li>- Proyectos Sociales incluidos en el mismo y aquellos que deben ser reelaborados en función de las variables y de los componentes de sustentabilidad del proyecto y de la realidad local.</li> <li>- <i>matriz de intervención institucional</i></li> </ul>

***Programa Guía de microemprendedores.***

La experiencia cotidiana del trabajo con microemprendedores ha mostrado que su dificultad reside en la comercialización. Por tanto se implementó un canal alternativo de ventas que permita optimizar la colocación del producto, en este caso ferias y paseos productivos que funcionan en distintas plazas del territorio con un reglamento de funcionamiento y tickeadora fiscal. Los stands y la infraestructura son provistos por el estado local. Para este programa se contó con la ayuda del INTI (INs.Nac.de TEC.INd)

El segundo aspecto es la implementación de una guía que permitirá la observación del producto a través de publicidad gráfica, características y datos del microemprendimiento y notas de los actores involucrados en la temática. Con ello se intenta insertarse en un mercado competitivo donde la imagen cobra relevancia en la promoción del producto.

***Programas de Financiamiento.***

- 1) Personas con necesidades básicas insatisfechas
- 2) Personas con emprendimientos socio productivos en marcha
- 3) Pequeños comerciantes locales que no tienen acceso al sistema crediticio formal
- 4) Pequeñas y medianas empresas locales sin acceso al sistema crediticio formal

**Líneas en vigencia****Programa CAMI-FONCAP**

Monto: 25.000\$  
 Plazo de la Línea: 12 meses  
 Monto máximo a otorgar: 5000\$  
 Monto mínimo a otorgar: 1000\$  
 Plazo máximo a otorgar: 12 meses  
 Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
 Tasa de interés aplicable: 12,5%  
 Tasa del mercado referencia: Badlar/baibor  
 Población Objetivo: Microemprendedores

**Programa SFGSM-FONCAP**

Monto: 25.000\$  
 Plazo de la Línea: 12 meses  
 Monto máximo a otorgar: 5000\$  
 Monto mínimo a otorgar: 1000\$  
 Plazo máximo a otorgar: 12 meses  
 Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
 Tasa de interés aplicable: 12,5%  
 Tasa del mercado referencia: Badlar/baibor  
 Población Objetivo: Microemprendedores

**Programa FUNDEI- FONCAP**

Monto: 25.000\$  
 Plazo de la Línea: 12 meses  
 Monto máximo a otorgar: 5000\$  
 Monto mínimo a otorgar: 1000\$  
 Plazo máximo a otorgar: 12 meses  
 Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
 Tasa de interés aplicable: 12,5%  
 Tasa del mercado referencia: Badlar/baibor  
 Población Objetivo: Microemprendedores

**Programa Subsecretaría de Políticas Sociales – MDH**

Monto: 100.000\$

Plazo de la Línea: 24 meses  
Monto máximo a otorgar: 15000\$  
Monto mínimo a otorgar: 1000\$  
Plazo máximo a otorgar: 24 meses  
Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
Plazo maximo de gracia de capital: 2 meses  
Tasa de interés aplicable: 12,5%  
Tasa del mercado referencia: Badlar/baibor  
Población Objetivo: Microemprendedores, comerciantes, pequeñas empresas.

**Programa CAMI – MDS**

Monto: 33.000\$  
Plazo de la Línea: 18 meses  
Monto máximo a otorgar: 5000\$  
Monto mínimo a otorgar: 1000\$  
Plazo máximo a otorgar: 12 meses  
Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
Plazo maximo de gracia de capital: no contemplado  
Tasa de interés aplicable: 12,5%  
Tasa del mercado referencia: Badlar/baibor  
Población Objetivo: Microemprendedores, comerciantes

**Programa ADESO - MI**

Monto: 150000\$  
Plazo de la Línea: 36 meses  
Monto máximo a otorgar: 10000\$  
Monto mínimo a otorgar: 1000\$  
Plazo máximo a otorgar: 36 meses  
Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
Plazo maximo de gracia de capital: 6 meses  
Tasa de interés aplicable: 12,5%  
Tasa del mercado referencia: Badlar/baibor  
Población Objetivo: Microemprendedores, comerciantes y pequeñas empresas.

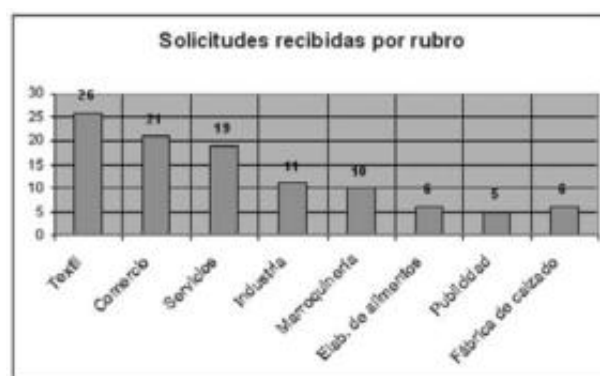
**Programa FUNDEI – MDH**

Monto: 50000\$  
Plazo de la Línea: 24 meses  
Monto máximo a otorgar: 1500\$  
Monto mínimo a otorgar: 500\$  
Plazo máximo a otorgar: 12 meses  
Plazo mínimo a otorgar: 1 mes  
Plazo maximo de gracia de capital: no contemplado  
Tasa de interés aplicable: 2 al 5%  
Tasa del mercado referencia: no corresponde  
Población Objetivo: estratos sociales con mayor vulnerabilidad social.

#### 4.- Estadísticas



Solicitudes recibidas	Microcréditos asignados
104	36



Textil	26
Comercio	21
Servicios	19
Industria	11
Marroquinería	10
Elab. de alimentos	6
Publicidad	5
Fábrica de calzado	6
<b>Total</b>	<b>104</b>

#### 5.- Experiencias Comparadas (Encuentro Provincial con expertos de Chile, Brasil y Uruguay- Agosto 2007 Ituzaingo)

La Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con la intervención del Licenciado Daniel Arroyo resolvieron organizar junto al Municipio de Ituzaingo un encuentro regional para intercambio de experiencias y generación de una línea de acuerdos con países limítrofes. Se eligió a Ituzaingo por la tarea desarrollada al entender al microcredito como una política de estado de la gestión municipal. Como corolario del encuentro se conformo una comisión de enlace con base en la Dirección de Desarrollo Local y Microemprendimiento de la PBA para establecer líneas de acción comunes que involucren al bloque MERCOSUR en una política de inclusión social como lo es la herramienta del microcredito.

Destacamos brevemente las conclusiones de dicho encuentro. En primer termino en cuanto a las instituciones de microcredito y en segundo lugar en referencia a los microemprendedores.

## IMF

Logros	Dificultades	Rol del Estado	Propuestas
<p>•1 Haber superado lo que tiene que ver estrictamente con el Microcrédito, logrando asistencia técnica, articulación con otras empresas, etc.</p> <p>•2 La organización, que permite fortalecer a las personas con distintas herramientas (el microcrédito como una de ellas).</p> <p><b>Buenas prácticas:</b></p> <p>•3 Crecimiento personal de los tomadores de créditos</p> <p>•4 Aumento de los montos de los créditos.</p> <p>•5 Tomadores de crédito que cumplen y vuelven a pedir crédito.</p> <p>•6 Mayor desempeño institucional.</p> <p>•7 Baja mora.</p> <p>•8 Velocidad en el proceso de otorgamiento.</p> <p><b>Fortalecimiento del vínculo:</b></p> <p>•9 Aprendizaje conjunto institución-emprendedor</p> <p>•10 Comunicación entre los emprendedores.</p> <p><b>La mirada del mercado</b></p> <p>•11 Mejoramiento de la imagen de las ferias</p> <p>•12 Aumento de la comercialización.</p>	<p>•13 Recursos humanos escasos, con escasa capacitación.</p> <p>•14 Voluntariado poco sostenible en el tiempo.</p> <p>•15 Miedo a iniciar la gestión de estas herramientas.</p> <p>•16 Falta de apoyo contable y legal.</p> <p>•17 Falta de normativas (leyes, ordenanzas, habilitaciones).</p> <p>•18 Instituciones poco organizadas de acuerdo a la estrategia de microcrédito.</p> <p>•19 Fallas en la comercialización y sostenimiento de los emprendimientos.</p> <p>•20 Informalidad de los micro-emprendimientos y conflictos con los comerciantes formales.</p> <p>•21 Baja participación de los hombres en todas las instancias de los programas de microcrédito.</p> <p>•22 Poca capacitación técnica.</p>	<p>•23 Debe gestionar políticas a mediano y largo plazo que garanticen la continuidad del microcrédito.</p> <p>•24 Debe elaborar normativas para sostener estas herramientas e institucionalizarlas.</p> <p>•25 Debe promover la participación de los distintos sectores.</p>	<p>•26 Crear un aval para los bancos a partir del buen cumplimiento en el microcrédito.</p> <p>•27 Crear distintas escalas de microcrédito que garanticen que el emprendedor pueda crecer.</p> <p>•28 Democratizar el manejo de los fondos de microcrédito.</p>

## MICROEMPREENDEDORES

Caracterización de la situación actual	Problemáticas	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> <li>•1 Importante crecimiento del sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1 Tendencia al individualismo (dificultades para la unión y asociación con otros).</li> <li>•2 Falta de conocimiento entre los emprendedores locales y regionales (incluso al interior de un barrio). Esto impide aprender de otras experiencias y valorar las propias.</li> <li>•3 Plazos de otorgamiento de los microcréditos, trabas burocráticas que no permiten acceder rápidamente al microcrédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•4 Realizar más encuentros de Microemprendedores, con mayor frecuencia, en diferentes zonas.</li> <li>•5 Implementar estrategias de seguimiento que no estén solo orientadas hacia lo técnico.</li> <li>•6 Implementar formas de transmisión de las distintas experiencias.</li> </ul>

Ambos cuadros reflejan las sensaciones de las IMF (instituciones de micro finanzas) y microemprendedores participantes del encuentro.

Con referencia a las experiencias de Chile, Uruguay y Brasil se resumen en:

- *Chile:*

En representación del INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario, perteneciente al Ministerio de Agricultura de Chile), el Sr. Claudio Zerenza González relató la experiencia de dicho organismo, creado hace más de 40 años con el objetivo de apoyar el desarrollo de los pequeños productores agrícolas, explicó las características de su funcionamiento y expuso sus logros y nuevas metas.

Durante años el INDAP era el único proveedor de crédito a la pequeña agricultura. Sumado a los altos costos de transacción y al escaso interés de la banca tradicional por colocar créditos al sector, el organismo reformuló el programa orientándolo a lo que se denominó “subsidios inteligentes”. *“Se trata de una estrategia que ha logrado una reducción drástica de la morosidad de la cartera –explicó Zerenza González–, gracias a la implementación de una nueva política de disciplina financiera”.*

El nuevo programa logró un mejoramiento tanto de la calidad de vida de los clientes como de la imagen del INDAP, según se constató en las evaluaciones de impacto realizadas. Hoy, lo avanzado permite imaginar una nueva plataforma de financiamiento, ya que se ha generado una productiva red de trabajo con el sector privado, en la cual participan alrededor de 15 instituciones financieras y cooperativas de ahorro y crédito. *“Además –añadió Zerenza González–, el crédito articulado ha crecido desde hasta alcanzar más de 38,3 millones de dólares en el año 2006, y tiene una oyección de 57,5 millones para el año 2008”.* Algunas de las herramientas utilizadas por el INDAP, como el bono de articulación financiera (BAF): *“se trata de un subsidio que se licita entre las Instituciones Crediticias, cuyo valor se adjudica de manera competitiva, es decir, de menor a mayor valor. El subsidio es cancelado al intermediario crediticio por haber otorgado un crédito a un pequeño productor agrícola cliente de INDAP. Los intermediarios pueden ser bancos, cooperativas de ahorro y crédito, fundaciones, sociedades anónimas y proveedores de insumos agrícolas”.* Para el otorgamiento del BAF, se realizan cuatro licitaciones al año, con una vigencia de 3 meses cada una. No existe un monto mínimo del crédito, pero el valor promedio a pagar del subsidio de articulación es de 100 dólares, con un plazo mínimo de 3 meses. La otra línea es el fondo de administración delegada (FAD), que es una modalidad de traspaso de recursos desde el INDAP hacia las instituciones financieras y cooperativas de ahorro y crédito, cuyo objetivo es que estos recursos sean destinados a otorgar financiamiento crediticio a los pequeños productores agrícolas y sus organizaciones.

Zerenza González describió las características del FAD:

Los recursos son licitados de manera competitiva entre los Bancos y CAC's

Los recursos se entregan a la institución financiera a través de un depósito a plazo, renovable cada 90 días

Los recursos se traspasan por un periodo de cinco años (tres para colocación y dos para recuperación)

Durante el periodo de colocación se realizan liquidaciones anuales y en el periodo de recuperación se realizan liquidaciones semestrales

Este instrumento presenta diversas ventajas, tanto para la institución financiera como para el INDAP. Para las instituciones, los principales beneficios son el monto de las tasas (menores a las de mercado), la implementación de un mecanismo de cobertura por riesgo de la cartera, y que es posible utilizarlo en complementación con el BAF. Para el INDAP, las ventajas son la participación en las ganancias obtenidas por las instituciones financieras, la capitalización de los intereses de los depósitos a plazo, el incremento de la oferta de recursos para el sector de la pequeña agricultura, el fomento de la articulación entre dicho sector y las instituciones financieras, y la cobertura hacia mayor cantidad de clientes.

- *Uruguay:*

El ingeniero Enrique Baraibar Director de Proyectos de Desarrollo de la Republica del Uruguay expuso las características de los programas de microfinanzas que se llevan adelante desde la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), cuyos destinatarios son principalmente emprendedores actuales y potenciales en situación de pobreza, microemprendedores informales y PyMes formales con dificultades de acceso tanto a servicios financieros como a la exportación o a desarrollar sus actividades en el marco de *clusters* productivos.

Los objetivos generales del DIPRODE, explicó el Ing. Baraibar, son promover la inclusión económica y social desarrollando las microfinanzas enfocadas en emprendimientos productivos, mejorando el acceso de los mismos a servicios financieros e incentivando procesos de formalización. En lo específico, las metas son optimizar el marco de funcionamiento de las microfinanzas y permitir a los microemprendimientos un acceso eficaz y eficiente a los servicios financieros para, en definitiva, fortalecer la infraestructura institucional que garantice la sostenibilidad de las microfinanzas. al marco de funcionamiento de las microfinanzas, el mismo está compuesto por las Instituciones de Formulación de Políticas de regulación y supervisión de Instituciones Financieras, como el Banco Central del Uruguay y la Auditoría Interna de la Nación. Para el fortalecimiento de dicha Auditoría está en marcha un proceso de ejecución para la creación de una Consultoría, y también la Mesa de Microfinanzas ha dado los primeros pasos en un estudio de factibilidad para la implementación de un sistema de seguimiento u “Observatorio PyMes” que permita realizar un monitoreo sistemático de sus niveles de actividad y competitividad y que a la vez sirva para el diseño de un sistema de información sobre la oferta y demanda.

La labor de estas instituciones es identificar las distorsiones derivadas de políticas públicas que afecten el desarrollo de las microfinanzas, implementar el mencionado sistema de relevamiento de la oferta y de las necesidades de servicios financieros y complementarios por parte de las PyMes, y el Observatorio de microfinanzas, implementar las medidas necesarias para mejorar tanto el acceso de las PyMes a los servicios financieros como todo el marco legal, normativo y de supervisión de las microfinanzas en general.

La instrumentación de servicios financieros involucra a las Instituciones Proveedoras de Servicios Financieros (IFs), es decir, las instituciones financieras de primer y segundo piso. Asimismo, con entidades financieras como el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y BANDES se está apoyando en el diseño de un plan estratégico básico de Operatoria en Microfinanzas y de capacitación y profesionalización de los recursos técnicos y gerenciales. Respecto a las herramientas crediticias a aplicar, el Ing. Baraibar puntualizó que se trata de créditos cuyo monto promedio será de tres mil dólares (o su equivalente en moneda uruguaya), y que se otorgarán al menos 500 créditos. Se proyectan además otros servicios financieros, como tres líneas innovadoras de microcrédito, un esquema de *microfactoring*, otro de *microleasing*, un instrumento de pre y post financiación de exportaciones orientado a las PyMes, un sistema de microseguros y una central de riesgos de microcrédito.

- *Brasil:*

El Sr. Aguinaldo Lima representante del comité de crédito y finanzas del Brasil trazó un eje de definición respecto de la Economía Solidaria, expresando que se trata de “una estrategia y una política de desarrollo



*social y económico”, basada en concepciones y prácticas “fundadas en relaciones de colaboración solidaria, inspiradas por valores culturales que colocan al ser humano en su integridad como sujeto y finalidad de una actividad económica ambientalmente sustentable y socialmente justa”. Por otra parte, aclaró que la misma implica “un modo de organización de la producción, distribución y consumo, que tiene como base la igualdad de derechos y responsabilidades de todos los participantes de los emprendimientos económico-solidarios y que exige una nueva forma de pensar las finanzas”.*

Respecto del microcrédito, Lima fue categórico al expresar que, para convertirse en una verdadera herramienta de desarrollo social, debe ser estructurada según una lógica basada en dichas finanzas solidarias, esto es, priorizar el trabajo colectivo y comunitario y el desarrollo local, apoyar la formación de cadenas solidarias de producción, distribución y consumo, y destinar los recursos para inversiones a mediano o largo plazo o al mantenimiento de la renta de corto plazo.

Esto significa, concretamente, nuevas condiciones de acceso a dicha herramienta financiera, tales como la creación de parámetros de evaluación de riesgo distintos de los utilizados en la banca tradicional y sistemas de garantías adecuadas a las particularidades y necesidades de los emprendedores.

*“Sin embargo –subrayó Lima–, en Brasil el Microcrédito Solidario todavía está en construcción y debe superar los límites del microcrédito bancario. En ese sentido, hay algunos avances, como la participación gubernamental y de la sociedad civil en distintos planos de los debates y las acciones iniciadas, la aprobación de leyes que crean programas de apoyo y fuentes de recursos, la fundación del PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado), y la designación del dos por ciento de los saldos de los depósitos a la vista captados por los bancos hacia las operaciones de microcrédito”.*

A la vez, persisten algunos límites al desarrollo de estas políticas. Lima señaló la concepción bancaria de riesgo, la exigencia de garantías patrimoniales, los plazos cortos y la falta de atención a nuevos emprendedores como los principales desafíos a superar. Pese a ello, de los recursos disponibles gracias a la nueva ley (un billón de dólares), 108 millones de dólares han sido aplicados al mercado de las microfinanzas. CREDAMIGO, el mayor programa de microcrédito de Brasil, pertenece al Banco del Nordeste de Brasil (BNB), y solo en 2006 colocó 630 millones de reales en el año.

*“Para los bancos –indicó Lima, citando a Paul Singer– la principal preocupación es no prestarlo a quien no puede esentar garantías sólidas de que la deuda será cancelada en tiempo y forma, es decir, no solo trabajadores, sino también empresas establecidas que necesitan el crédito para solucionar eventuales perjuicios de diverso origen. Estos clientes no son atendidos porque esentan un riesgo que el gerente del banco efiere no correr. Por eso, ecisamos de otro sistema financiero (podríamos llamarlo ‘de finanzas sociales’) que tratara prioritariamente de buscar soluciones a los oblemas sociales y ambientales, y que debiera tener por finalidad atender necesidades como las antes mencionadas. Por lo tanto, ecisaría articularse con las redes de intermediarios financieros locales ya existentes”.*

### **Consideraciones Finales:**

En este breve repaso de lo que puede hacerse en materia de microcredito tomando una experiencia municipal y observando las muchas y ricas acciones en distintas zonas de la Argentina (Jujuy, Cordoba, Santa Fe, Mendoza, las mas de 150 IMF de la PBA) y las políticas de algunos países limítrofes; todavía es imprescindible generar conciencia acerca de la herramienta vital para el desarrollo social que representa el microcredito.

El microcrédito es relativamente nuevo en Argentina no porque estemos atrasados, sino porque no teníamos necesidad de utilizar ese recurso. Fundamentalmente, porque durante años se construyó un sistema de desarrollo social en base al pleno empleo, que aseguraba una renta a los trabajadores que les permitía vivir dignamente. Luego de la dictadura militar y con la consolidación de ciertas políticas económicas durante los 90, aparece un nuevo actor en el escenario de la economía en nuestro país: el trabajador que había perdido su empleo. Este nuevo actor, muy fuerte en términos de cantidad de personas, es el trabajador sin relación de dependencia, que genera sus ingresos desarrollando alguna actividad autónoma, autogestiva. A partir de entonces, fueron necesarias algunas herramientas para apoyar estas estrategias múltiples de subsistencia de la gente. Desde algunos programas de gobierno, pero sobre todo desde las organizaciones sociales que ya venían trabajando con esta población, surgió la necesidad de apropiarse de instrumentos como el microcrédito, que ya se aplicaba con mucha eficacia en otros países de Latinoamérica.

En este sentido valen las palabras de Oscar Mintegua (asesor del FONCAP-Argentina) en oportunidad de las jornadas de Economía Social y Desarrollo Local organizadas por el Ministerio de Desarrollo Humano en 2005: *“Puestos a soñar, a imaginar y a desarrollar un nuevo sistema que llamamos de ‘microfinanzas solidarias’ necesitaremos también generar las condiciones necesarias para la acumulación de poder en la base de las organizaciones e instituciones que administran los productos de dicho sistema. Un sistema que atienda los intereses de sus destinatarios, por sobre cualquier otro interés posible, orientados decididamente a la construcción de una economía de la igualdad, que no puede darse el lujo de excluir a ninguno de sus actores”.*

Para ello debe fortalecerse la dimensión de lo local, es decir, las características del territorio donde desarrollan sus actividades los actores de la economía social, conocer a las personas por sus necesidades, por sus potencialidades y sus recursos, lo que saben hacer y buscar articulaciones regionales que permitan el intercambio y conocimiento para potenciar recíprocamente la dimensión local.

La actividad microfinanciera y el microcrédito constituyen hoy una realidad en América Latina que ha llegado para quedarse constituyéndose no solo como una herramienta válida en el combate a la pobreza, sino también como una industria generadora de nuevos puestos de trabajo. Aparece como un nuevo sector que, por un lado, satisface la demanda de capital para los microempresarios, y al mismo tiempo demanda empleo para cubrir los puestos de asesoría, promoción, cobranzas y administración que necesitan las instituciones de microfinanzas.

En definitiva a la intensa e interesante labora desarrollada por las ong's en materia de microcredito y que genero un valioso aporte a las políticas estatales es imperativo que esta temática se incorpore como línea de acción en el bloque MERCOSUR porque es una herramienta fundamental para lograr la superación de los ciudadanas y ciudadanos con graves dificultades económicas y sociales.■

## 2.4 | **Economía Social- De la Agricultura Urbana rosarina hacia el desarrollo agroecológico**

*Ing. Agr. Ms Antonio Lattuca, Coordinador del Programa de Agricultura Urbana – Secretaría de Promoción Social. Municipalidad de Rosario*

A partir del mes de febrero de 2002 se implementa en Rosario el Programa de Agricultura Urbana, radicado en la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. Con la implementación del Programa de Agricultura Urbana “Promueve el desarrollo local, integrando a varones y mujeres en la generación de emprendimientos sociales de producción y elaboración de alimentos mediante técnicas ecológicas. Destinado al consumo familiar, comunitario y al mercado; contribuyendo a la integración social, la superación de la pobreza, el mejoramiento del hábitat y del ambiente urbano.” El CEPAR contaba además con el apoyo del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, la propuesta se convalidó mediante la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Promoción Social del Municipio de Rosario y el CEPAR, este último aportaría capacitación y acompañamiento técnico, con el propósito de iniciar un proceso de desarrollo local para instalar la Agricultura Urbana como política del Estado Municipal en la ciudad de Rosario. Los Objetivos que nos planteamos fueron - Generar formas participativas y solidarias de producción de alimentos, utilizando técnicas ecológicas que contribuyan a lograr Soberanía Alimentaria –Lograr la integración social promoviendo emprendimientos sociales con equidad de género, destinados a la población excluida del mercado laboral. –Mejorar el ambiente barrial y local – Generar redes solidarias de producción, circulación y consumo de alimentos sanos.

Entre octubre de 2001 y mayo de 2002, 5,2 millones de personas se convirtieron en nuevos pobres, a razón de cuatro por segundo, mientras que al menos cuatro millones pasaron a ser indigentes, lo que implica un alza de casi el 50% en este último segmento. En este contexto a principios del año 2002 como consecuencia

de la crisis reinaba un clima social de desconfianza, de desesperanza, de tristeza, casi de desesperación ante la falta de propuestas concretas y posibles de concretar para hacer frente a la falta de alimentos y a la desocupación. Pero a su vez como contracara se producía un proceso de movilización de gran parte de la sociedad en búsqueda de nuevas alternativas, que surgieran de los mismos actores locales, ya que no se confiaba en propuestas que vinieran del gobierno central o de los políticos tradicionales.

Se produjeron encuentros con organizaciones de desocupados y con grupos de centros comunitarios, con grupos de estudiantes, nosotros desde el estado municipal, como lugar local a donde concurrían gran número de personas en búsqueda de alimentos, nos constituimos como un centro de referencia privilegiado, donde los grupos de desocupados comenzaron a autoconvocarse, lo que nos permitió en poco tiempo la formación de un “espacio para la concreción de propuestas de acción colectiva en la búsqueda de alternativas alimentarias posibles e inmediatas” así surgieron innumerables asambleas, encuentros y charlas donde planteamos nuestras propuestas de la producción de alimentos en los barrios, que se fue enriqueciendo con el aporte de muchos, y fue tomando cuerpo y comenzó a plasmarse en la práctica

### **Y Florecieron las Huertas y los Jardines**

Las primeras acciones que acordamos fueron comenzar la producción barrial de alimentos, principalmente verduras y hortalizas de estación a una escala mayor que el consumo familiar mediante la implementación de huertas comunitarias. Este primer momento estuvo signado por el encuentro, la construcción la esperanza, la recuperación de la confianza en la fuerza de los propios desocupados, y en la búsqueda de soluciones colectivas, y en la posibilidad que nos brindaba el juntarnos para construir.

Nuestro objetivo fue salir del círculo vicioso de la urgencia, de la crisis, de la queja y de la demanda de alimentos, que no nos permitía pensar en el futuro, aunque ese futuro fuera tan solo planificar acciones muy simples de sentido común, que empezaran a dar frutos en unos pocos meses, era como si ese presente tan fuerte de empobrecimiento del país, de pauperización de la mayoría de sus habitantes nos abrumaba de tal manera y nos ponía ante una situación límite e inédita y nos dejaba inmobilizados y casi sin respuesta. Fue como que estábamos atravesados por una crisis terminal que parecía que iba durar toda la vida y de la cual no íbamos a poder salir. Era como que la crisis había llegado para instalarse junto a nosotros y quedarse y acompañarnos para siempre. Ese clima de pesimismo generalizado. Necesitábamos romperlo.

Y tímidamente de a poco, paso a paso, lentamente la propuesta inicial de la producción de alimentos se fue plasmando tomó forma y empezó a concretarse en las villas y en los barrios rosarinos. La noticia de que se estaba comenzando a encontrar una respuesta, incompleta, imperfecta, pero concreta y posible desde donde afirmarse para comenzar a salir de la crisis y retomar la iniciativa, circuló por los barrios marginales y pobres de Rosario lo que generó una fuerte demanda por parte de numerosos grupos de desocupados que solicitaban asesoramiento y ayuda para iniciarse en la actividad de la horticultura.

Desde el Programa de Agricultura Urbana que recién nacía, radicado en la Municipalidad de Rosario, impulsado con la visión agroecológica de un trabajo de articulación entre el estado local, Municipalidad de Rosario, con la sociedad civil representada por la ONG CEPAR, y grupos comunitarios y el aporte del estado nacional mediante el Proyecto Pro- Huerta del INTA a pesar que en ese momento estaba desfinanciado pero que simbólicamente representaba a una institución con cierto prestigio de seriedad como el INTA; decidimos implementar una estrategia para dar respuesta coyuntural., a pesar de los escasos recursos humanos y materiales con que contábamos., estábamos convencidos de que la propuesta era la más adecuada.

Ya que, para la instalación de las huertas se necesitaban terrenos libres, con cerco perimetral para impedir el paso de animales, pocos insumos como semillas de temporada, algunas herramientas de mano, agua para el riego, conocimientos básicos para cultivar y voluntad de trabajo A partir de este análisis armamos una Propuesta Básica para la Instalación de las Huertas. Que consistía como primer paso en organizar dos charlas-encuentros de motivación donde los integrantes del equipo del Programa de AU presentábamos la propuesta de la producción comunitaria de verduras, se brindaba información sobre la posibilidad de ocupación de los terrenos libres, ya que había una ordenanza municipal, que permitía utilizarlos para este fin con el acuerdo de los propietarios, se invitaba a que se hiciera una recorrida por el barrio con el fin de detectarlos para su posterior uso. Además la

necesidad de cercar los terrenos de las huertas para proteger los sembrados, impidiendo el paso de animales que destruyen, comen las verduras y las contaminan., mostrábamos distintos tipos de cercos hechos con materiales en desuso tarimas, chapas viejas, cañas, ramas de poda, etc.

Luego presentábamos la opción tecnológica de la horticultura con base en los principios de la producción orgánica, haciendo énfasis en las ventajas en cuanto a los bajos costos de esta técnica ya que facilita la utilización de insumos elaborados por los mismos grupos de desocupados abonos orgánicos, fertilizantes líquidos y preparados repelentes e insecticidas caseros de plantas aromáticas, lo que otorga independencia de insumos externos, además brindábamos datos sobre ventaja para una buena nutrición de consumir vegetales producidos con estas técnicas, ya que tienen más minerales y vitaminas que los producidos con fertilizantes artificiales, la preservación de la salud de los huerteros al no manipular sustancias tóxicas durante el proceso productivo y para los consumidores al ser libres de pesticidas y contaminantes. Los servicios que esta forma de trabajo aporta al ambiente barrial y urbano al sanear los basurales, e ir transformando espacios ociosos ocupados con basura, en terrenos recuperados para la producción vegetal.

Luego se brindaban nociones básicas para sistematizar y preparar el suelo para el cultivo, los distintos tipos de siembra, trasplante, manejo ecológico de plagas, preparación de tierra, todas las técnicas para enriquecer y abonar el suelo mediante la preparación de abonos orgánicos (en pila, de superficie, lombriceras), fabricación de fertilizantes líquidos y elaboración de preparados caseros repelentes e insecticidas biológicos.

Estos módulos de capacitación se realizaban en el Centro de Agricultura Urbana que la ONG Ñanderoga (Chicos con desventajas sociales), trabaja en forma conjunta con el CEPAR, tiene en la ciudad de Rosario, donde los participantes podían ver modelos en funcionamiento de producción de vegetal, visitar el sector de especies de plantas aromáticas y medicinales para reconocerlas y realizar las prácticas. Se trataba que los encuentros fueran lo más amenos, simples y prácticos posible utilizando la metodología de aprender haciendo, trabajar aprendiendo durante los mismos se realizaban siembras, trasplantes, fabricación de abonos, elaboración de fertilizantes y preparados, utilizando materiales e insumos de costo cero, sin costo, disponibles y accesibles en los barrios. El riego se proponía que fuera con agua segura mediante la conexión a la red de agua potable. Al mismo tiempo y casi en forma paralela se comenzaron con la misma metodología los cursos sobre la producción de plantas aromáticas y medicinales.

La propuesta productiva además de las técnicas ecológicas proponía la organización de las huertas grupales en módulos o parcelas individuales de 600 metros cuadrados, y la ocupación paulatina de las tierras y partiendo de una planificación y diseño incluyendo ya la incorporación de plantas aromáticas y medicinales. Durante las capacitaciones además de las técnicas productivas, se hablaba de la necesidad de avanzar en forma simultánea en la producción de verduras, en la organización grupal, y en la necesaria preparación para llevar adelante la comercialización.

Estos cursos eran encuentros que se realizaban con una frecuencia de una vez por semana contaron con gran asistencia de público y se desarrollaron durante los meses marzo, abril y mayo del 2002

Durante este período de tiempo también se elaboró una cartilla de capacitación con la información básica con calendario de siembra que fue editada para poder ser distribuida entre todas las personas capacitadas en el acto de entrega de certificados de capacitación.

Es así como a fines de mayo ya se habían capacitado en “huertas” y en “Plantas medicinales”. Como parte de la estrategia de motivación, decidimos realizar una ceremonia para que las huerteras-os de los distintos distritos de la ciudad se encontraran, se empezaran a conocer más, y también pudieran ver que eran muchos los que estaban trabajando en huertas en los distintos barrios de la ciudad compartiendo una nueva experiencia. El acto consistió en una entrega de certificados a todas las personas capacitadas, los diplomas fueron entregados por parte de las máximas autoridades locales, el Secretario de Promoción Social y el propio Intendente de Rosario, y la coordinadora del provincial del Pro-Huerta el equipo técnico del programa., lo que le daba un fuerte carácter simbólico importante.

Este acto que se realizó en el mes de mayo en un Auditorio muy confortable y ubicado en el radio céntrico de la ciudad y fue una especie de “acto fundante”, fue un momento de encuentro muy importante y emotivo, el

salón fue colmado por una multitud que llegó de los barrios más pobres de Rosario, muchos de ellos nunca habían pisado un Salón con esas características y estrechado la mano de un Intendente, llevaron los primeros productos de su trabajo para ser obsequiadas a las autoridades y se vivió un clima festivo, los incipientes huerteras-os que participaron, unos trescientos, empezaron a encontrarse con sus pares y a valorarse como trabajadores de huertas y también a ser reconocidos por las autoridades, que los empezaban a ver como un primer colectivo. Y creemos que este fue uno de los primeros pasos en la construcción de una identidad individual como huertera-o y una colectiva como movimiento huertero en gestación, iniciando la recuperación de un protagonismo que hace mucho que les habían arrebatado durante todos los años de políticas represivas y antidemocráticas.

Las huertas comunitarias habían empezado a florecer y a instalarse en las márgenes de Rosario en los barrios más pobres que fueron incorporando una actividad nueva y los terrenos baldíos se fueron poblando de verduras, aromáticas y flores y de esta manera transformando positivamente su fisonomía. El crecimiento en número de huerteras-os que se incorporaron en ese período fue explosivo, se crearon más de 100 nuevas huertas debido en parte a que el gobierno nacional en el mes de marzo lanzó un plan de subsidio a desempleados jefas-es de hogar y siendo la actividad de trabajo en las huertas una de las actividades más elegidas para realizar la prestación.

Dos de las actividades importantes, que se impulsaron en esa etapa inicial del desarrollo de la Agricultura Urbana rosarina, que contribuyó a generar un clima positivo de motivación, y también a sumar actores a la red de apoyo al movimiento de huerteros, fueron la construcción de hornos urbanos y la fabricación de herramientas de labranzas por parte de herreros desocupados, de los distintos distritos de Rosario.

Las herramientas, rastrillos, azadas, layas de tres y cuatro dientes, fueron construidas en forma artesanal en pequeños talleres de herrería barrial, tomando como base los modelos de diseñados por técnicos especialistas del programa Prohuerta. Y fueron construidas por doce herreros desocupados de los distintos distritos de la ciudad. Los recursos para la compra de los materiales necesarios para la fabricación de las herramientas fueron aportados por la Asociación Andaluza para La Solidaridad y la Paz (ASPA) de España, que se transformó en un nuevo actor que contribuyó con su apoyo a levantar la estima de los huerteras-os, al verse acompañados por organismos de cooperación de otros países. Los dos mil euros, donados por ASPA, fueron multiplicados y por el trabajo de los herreros desocupados de la Red o movimiento de huerteros al transformarse en herramientas; en 350 juegos de tres herramientas cada uno, rastrillo, azada y laya; que fueron entregadas por las autoridades municipales y del INTA a grupos de huerteras-os representantes de noventa y ocho huertas grupales, en cinco actos que se realizaron en cada uno de los distritos en que está dividida la ciudad. Estos actos como en el caso de la entrega de certificados también ayudaban a mantener el clima de movilización y la motivación de las huerteras-os.

La construcción de los hornos urbanos como actividad complementaria de la Agricultura rosarina fue también un acierto, debido que contribuyó a enriquecer en calidad la dieta de muchas de las familias rosarinas. Este es un tipo de horno muy sencillo de fabricar, muy práctico y económico especialmente apto para ser utilizado en el ambiente urbano, debido a la poca cantidad de leña o combustible, necesaria para su funcionamiento (con un cajón de madera tipo verdulería), se puede cocinar una horneada de pan de dos bandejas. Desde el Programa de Agricultura Urbana se promovió la construcción de estos hornos urbanos, mediante jornadas demostrativas y de construcción comunitaria de los mismos en distintos barrios, esta actividad pudo multiplicarse gracias a que se editó una cartilla técnica para su fabricación y se donaron todos los ladrillos necesarios para su construcción, a centros comunitarios y comedores populares. Los integrantes de los centros comunitarios aportaron los demás materiales, tambores, barro, y la mano de obra necesaria para fabricarlos. Durante el año 2002 grupos de desocupados construyeron quinientos hornos urbanos en la zona periférica de Rosario, para ser utilizados en cocinas comunitarias y comedores populares, que posibilitaron que muchas familias y centros comunitarios.

## **Las Ferias Huerteras como potenciación de la Agricultura Urbana**

### ***Las ferias***

El elemento articulador de las huertas comunitarias que se fueron creando a partir de la crisis del 2001 en la ciudad, fue la feria como espacio de interacción del movimiento huertero con la población de la ciudad del

Rosario; es decir con el consumidor. La utilización de lugares concretos de la ciudad para periódicamente vender los productos de la huerta, el pan artesanal y cuantas conservas naturales pudieran elaborar los grupos domésticos huerteros constituyó la creación de una economía solidaria huertera.

La Feria fue el hilo conductor que nos permitió concretar el primer espacio físico y visible de las potencialidades de la agricultura urbana en este proceso de construcción colectiva hacia una agroecología urbana rosarina. En realidad, la feria fue uno de los ejes con que trabajamos desde el comienzo ya que uno de los objetivos que nos planteamos con las Huertas Comunitarias fue la venta directa de verduras libres de agroquímicos. La relación directa entre productor y consumidor, se constituyó como una vidriera donde en septiembre de 2002, a los ocho meses de iniciado el Programa nos presentamos ante la sociedad rosarina y pasamos nuestro primer examen. La convocatoria inaugural de la feria establecía lo siguiente:

La Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad, a través del Programa de Agricultura Urbana, invita a toda la comunidad a visitar la nueva Feria de verduras y productos artesanales, que comenzará a funcionar el próximo sábado 28 de septiembre, a partir de las 8 hs., en Corrientes y el río.

De cara al río, serán 200 puestos de verduras y hortalizas frescas de estación libres de agroquímicos, productos de panificación, dulces caseros, conservas de vegetales (encurtidos), plantas aromáticas y medicinales, jabones y velas aromáticas, herramientas artesanales y hasta un horno de barro en funcionamiento. Todos, obtenidos del trabajo mancomunado en numerosos microemprendimientos, conjugan los saberes populares con la debida asistencia técnica y capacitación que aportan los profesionales y técnicos de la secretaría de Promoción Social de Municipalidad en convenio con el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR) y el Programa Pro-Huerta del INTA.

La calidad de los productos, aprobados por el Instituto del Alimento municipal, será la característica destacada de este nuevo lugar de encuentro en la ciudad.

Quienes visiten la Feria encontrarán tres sectores, de verduras, de panificación y de envasados. Los productos, obtenidos en las huertas, son el exponente de la tarea organizada por el Programa de Agricultura Urbana, que nace, con la intención de generar formas participativas y solidarias de producción de alimentos sanos, de excelente calidad, utilizando técnicas orgánicas que contribuyen a la Soberanía Alimentaria. La producción orgánica de hortalizas es la metodología que se considera más apropiada, debido a su baja dependencia de insumos externos, por la contribución que realiza a la salud de la familia –al tratarse de una producción de alimentos de alto valor nutritivo y libre de contaminantes y por su aporte al mejoramiento del ambiente urbano, ya que logra un verdadero impacto ambiental.

Es un fin primordial la integración social y la promoción de emprendimientos productivos grupales, destinados a la población excluida del mercado laboral, además de representar, la comercialización de los productos, un ingreso genuino para las familias involucradas.

Cabe destacar que la feria será el espacio de exposición de las mejoras del hábitat y el ambiente barrial y local, a raíz de la formación de redes solidarias de producción, circulación y consumo de alimentos sanos.

La feria es el símbolo de un proceso de construcción de una sociedad mejor, el de una ciudad que apuesta a la convivencia y a la solidaridad como herramienta fundamental para enfrentar la exclusión y el empobrecimiento. Todos los ciudadanos y ciudadanas pueden acceder y participar de esta propuesta en la Feria de Verduras y Productos Artesanales.

En realidad para llegar a la primer Feria estuvimos trabajando desde el comienzo, era el estímulo para que los huerteras-os produjeran verduras de alto valor nutritivo cultivadas con esmero y con el objetivo de venderlas. El equipo de trabajo del programa y los huerteras-os multiplicaron sus acciones y la huertas se expandieron en forma acelerada en el período de febrero a septiembre de 2002; tiñendo de esta manera de verde el paisaje barrial rosarino. La Red se fue ampliando, se fueron incorporando nuevos socios y también se sumaron un grupo de estudiantes de la ciencias agrarias, docentes e investigadores de la Facultad de Ingeniería Física, Técnicos el Instituto del Alimento de la Municipalidad, los promotores agrotécnicos de los centros Crecer e incluso, artistas que fueron seducidos por nuestro proyecto como Dante Taparelli.

La Feria era la meta que nos movilizaba para dar un salto cuantitativo y cualitativo, era como un sueño colectivo que podíamos convertir en realidad. ¿Por que las Ferias? Pensamos a “Las ferias” como el lugar dinamizador que nos permitiría construir espacios de participación para la apropiación de valores y formas de asociación autónomas, estableciendo relaciones sociales justas y humanas con el fin de mejorar la calidad de vida permitiendo a las-os huerteras-os valorarse individualmente y como grupo social. Era el disparador para construir lo que estamos proponiendo como “nuevo” modelo de desarrollo donde el máximo capital son las mujeres y los varones satisfaciendo necesidades vitales, básicas y que respondan a una real objetivación de nuestros deseos.

Desplazando de esta manera a las necesidades efímeras impuestas por la sociedad de consumo. Estábamos convencidos de las potencialidades que nos brindaría concretar esta nueva forma de comercialización en nuestra ciudad. Y se nos presentaba la oportunidad de avanzar en la concreción de este espacio, como un paso importante en el proceso de iniciar la construcción de una Economía al servicio de la vida.

Una “Economía Solidaria” en realidad buscábamos lo que Salvador Treber (2004) señala: “la economía tomada como un camino para que la gente se supere y tenga una vida digna. La economía es algo así como una misión colectiva de superación del género humano. La economía solidaria no es una rama de la economía sino que debería ser la economía. La economía es una ciencia social y tiene que buscar las garantías para satisfacer las necesidades del conjunto de la población”

Tomando la definición de economía J.L. Coraggio como el “sistema que se da una sociedad para definir, movilizar, organizar, distribuir recursos con el fin de satisfacer de la mejor manera posible, con una concepción transgeneracional, las necesidades legítimas de los sus miembros”.

Y teniendo en cuenta que en la Argentina a partir del año 1976 la economía es sinónimo de políticas económicas neoliberales; que con su aplicación han contribuido a concentrar la riqueza en las clases sociales más ricas, y a girar las ganancias a los países dominantes., empobreciendo a la mayoría de su población y ampliando la brecha entre los más pobres y los ricos. La dinámica generada en torno a las huertas orgánicas comunitarias podía permitir empezar a edificar otra economía, una economía solidaria donde el eje es el trabajo humano y no la máquina.

Donde las prácticas laborales, productivas de intercambio y consumo tienen como punto de partida la resolución de las necesidades de subsistencia y adopta para su funcionamiento y organización, criterios y valores basados en la ayuda mutua, la solidaridad, la propiedad social, la toma de decisiones compartida, la distribución equitativa de los ingresos, en armonía con el medio ambiente.

Entonces esta economía que fue surgiendo en Rosario en ese momento, desde y para resolver las necesidades urgentes comunes y mediante un diagnóstico compartido, fue creciendo diferenciando solidaridad de caridad, construyendo organizaciones colectivas que trabajan para resolver necesidades básicas inmediatas, pero también generando alternativas para derribar las causas de fondo que las provocan.

La Economía Solidaria plantea, metodologías, valores y prácticas propias (distintas a los de la Economía capitalista) que pueden desarrollarse aportando a la conformación de una alternativa económica y social, se ubica en un lugar de convergencia entre lo económico y lo social y entre lo público y lo privado.”se basa en relaciones no salariales e igualitarias entre los trabajadores, que son los propietarios del capital y por lo tanto del producto o servicio que realizan y de los beneficios que obtiene de acuerdo al trabajo aportado”(Mercedes Basco y María del Pilar Fotti, 2003)

La presencia de la Economía Solidaria en los mercados no solo significó una reorientación y un reordenamiento de las fuerzas sociales vigentes hoy fuertemente hegemónicas por la lógica capitalista, sino que además la posibilidad de una democratización de la economía y por lo tanto de la sociedad. “Los espacios de mercado que la economía solidaria conquista permiten el empoderamiento de los históricamente excluidos, lo que revierte el círculo vicioso por el cual los pobres, justamente por no tener poder, son pobres.

Estábamos convencidos que “el acceso a los mercados representa un acto de democracia e incluso de rebeldía”.(Cattani Antonio -Organizador - Melo Lisboa Armando. La Otra Economía –Editorial Altamira-Bs- Aires 2004- página 303)

Pero para poder “conquistar” el mercado sabíamos que debíamos prepararnos muy bien y también teníamos claro que iban a surgir muchas dificultades que íbamos a tener que sortear. Una de las tareas a la que nos dedicamos



desde el inicio fue a cuidar todo el proceso productivo barrial de verduras, para lo cual iniciamos un proceso de toma de conciencia en toda la Red Huertera de la importancia y el compromiso en que nos embarcamos al asumir el desafío de producir verduras de alta calidad y comercializadas en forma directa, sin la utilización de agrotóxicos en todo el proceso productivo, y que los productores fueran desocupados pobres que se iniciaban como huerteros, y que ellos mismos fueran los que las vendieran por primera vez a todos los rosarinos .

Los desafíos eran múltiples, el primero acompañar a los desocupados en el proceso de su formación como huerteros, y como vendedores feriantes, pero en forma acelerada, por que teníamos que llegar al mes de septiembre con verduras de calidad; para poder comercializarlas en la primer Feria.

Ayudarlos a que se dieran cuenta de la oportunidad que se les presentaba, para empezar derribar el círculo vicioso de la pobreza., para lo cual teníamos que vencer esa visión de fatalismo, de presente continuo, que tienen los pobres debido en parte a los treinta años de políticas antidemocráticas y de exclusión económica aplicadas en nuestro país a partir del golpe militar que instaura en nuestro país la dictadura militar.

Los desocupados huerteros se iban nucleando y juntándose delineando objetivos económicos compartidos, y generando una energía social que se fue encaminando y convirtiéndose en fuerza productiva capaz de transformar las relaciones económicas injustas, desiguales e inequitativas.

A los desocupados pobres les era muy difícil imaginarse que podían transformarse en trabajadores, huerteros y producir hortalizas de alta calidad y que iban a acceder a un espacio de comercialización en el centro de la ciudad en que los “ricos” iban a elegir sus productos.

Impulsamos junto al proceso de toma de conciencia la generación de una Red de credibilidad y confianza en los productos de la agricultura urbana rosarina, para lo cual como primer paso elaboramos en forma conjunta con el Instituto del Alimento de la Municipalidad de Rosario, el ProHuerta INTA y el CEPAR y el Equipo Técnico del Programa de Agricultura Urbana un protocolo con todas las técnicas y condiciones que debían reunir las hortalizas y verduras para considerarlas libres de agroquímicos.

Por otro lado avanzamos en las Huertas en el trabajo barrial concreto con los huerteros, acompañando la construcción e instalación en forma colectiva de los cercos perimetrales para proteger los cultivos de la contaminación por los animales, las instalaciones de riego para asegurarnos la utilización de agua segura sin contaminantes, y ejecutando en forma conjunta y comunitaria las técnicas de abonado orgánico, la elaboración de los preparados caseros para fertilización foliar para fortalecer a las plantas de verduras, y el manejo de las plagas utilizando plantas repelentes y aromáticas.

### **La Red de Huerteras-os y el proceso de cogestión de los Parques-Huerta.**

Una de los pilares del movimiento huertero rosarino es la construcción de la red de huerteras-os como una herramienta innovadora y como columna vertebral de todo el proceso de instalación de la agroecología urbana en la sociedad rosarina y su concreción al plasmarse los parques huertas como uno de los eslabones que permitieron que “las usurpaciones pacíficas” de suelo se tornen al insertarse en la trama urbana, una política de estado. El crecimiento de las acciones huerteras se basa en las siguientes actividades:

- (a) La instalación de las huertas y creación de las ferias callejeras con la construcción de las agroindustrias urbanas sociales.
- (b) Las acciones participativas en torno a la capacitación, fortalecimiento y establecimiento de una tenencia segura del suelo (dentro de ello la búsqueda de la participación de las mujeres en el poder local).
- (c) La Semana de Agricultura Urbana como instancia de articulación con otras experiencias argentinas (mediante feria de semillas, muestra de tecnologías apropiadas y jornadas de intercambio).
- (d) El Seminario internacional de Agricultura Orgánica Urbana para compartir nuestra experiencia con las ciudades latinoamericanas en las que existen experiencias análogas, como el caso de Cuba que es el más avanzado.
- (e) Los diagnósticos para la ubicación de espacios y el diseño productivo de los mismos.

(f) Los diagnósticos participativos para la generación de componentes del diseño de paisaje.

Estas acciones se extendieron por toda la ciudad sumando a los diferentes actores sociales involucrados para culminar en la red de huerteras-os. Los huerteros (con el acompañamiento del CEPAR y del Programa de Agricultura Urbana) iniciaron una serie de acciones destinadas a que el movimiento se formalizara en una organización que los nucleara, bajo el lema “Construyendo juntos la Red de Huerteros/as de la ciudad de Rosario” Con la convocatoria al primer taller participativo de fortalecimiento de la Red de Huertero/as se realizó una encuesta indagando, entre otras cosas, su experiencia en cuanto a participación en organizaciones sociales y comunitarias. La mayoría (un 90%) manifestó tener algún antecedente en este sentido (participación en algún centro comunitario, vecinal, fracción del movimiento piquetero, movimiento de desocupados, cooperadora de la escuela y comedores populares, entre otros). Se estima en una población de 600 personas el universo de la Red que, en esta primera etapa, han demostrado interés de nuclearse en la misma; manifestado por su presencia en los talleres convocados para fortalecer la organización entre los meses de abril a julio de 2005. En los mismos participaron 285 personas de las cuales 179 fueron huerteras (63%) y 106 fueron varones (37%).

Se realizaron cinco talleres participativos uno por cada distrito municipal (Norte, Noroeste, Sur, Suroeste y Oeste) para que las-os huerteras-os de cada zona pudieran, en forma colectiva, plasmar su plataforma socio-política generando un espacio donde los más pobres (que fueron debilitados por treinta años de políticas públicas donde se violaron sus derechos humanos más elementales) puedan luchar por sus derechos básicos y por políticas públicas que promuevan una mejor distribución del ingreso. En una segunda instancia, se realizó un taller a nivel de toda la ciudad donde, mediante la puesta en común y la socialización de los productos de cada uno de los distritos; mediante el debate se enriquecieron y nutrieron de nuevos elementos y se logró de esta manera una primera síntesis del discurso del movimiento huertero que se plasma en el documento donde se establecieron participativamente los “los valores de la RED”: **Libertad para opinar, Responsabilidad, Compañerismo, Respeto, Sólida, Interés grupal, Grande, Horizontal, y Representativa**: son éstas las palabras que identifican la Red, actuando como una especie de palabras guías, que definen con fuerzas y sintetizan las ideas centrales que les dan identidad, y que junto a los objetivos son los principios tras los cuales se convocan todas las -os huerteras-os de Rosario a nucleares para avanzar juntos. De esta manera se da un paso importante, al repensarse como Red; ésta se formaliza y de esta manera se sientan las bases para el fortalecimiento de los vínculos entre las-os huerteras-os. Se retoma así, la iniciativa como movimiento social; haciendo un esfuerzo serio en imaginar juntos sueños y delinear caminos de búsqueda para alcanzarlos.

El proceso de integración de la Red se inscribe en la cultura que privilegia el movimiento, lo múltiple, la articulación de singularidades: pero al mismo tiempo esta articulación de lo diverso y lo múltiple no puede dejar de lado los aportes y la identidad cultural y socio política que permitan mantener la unidad: es necesario recorrer el camino planteado por Morin: la búsqueda de la unidad en la diversidad. Este camino de construcción es todavía incipiente y frágil, está situado en el corazón de la tensión unidad-diversidad; pretende generar espacios colectivos y legitimación institucional de los protagonistas participativo de los diferentes actores vinculados al movimiento huertero de Rosario y con ello avanzar en el proceso de cogestión entendida esta como una “articulación compleja de las dimensiones de lo pragmático, lo ético, lo estético; y que estas dimensiones definen las posibilidades de una construcción colectiva comprometida con el propósito de generar “una cultura del dialogo y los valores que fortalecen la democracia en el espacio barrial y local. El equilibrio y la tensión entre lo estatal y lo privado; en este caso la sociedad civil, representada por la Red y la re-apropiación de los espacios públicos por la ciudadanía, rompiendo con la doble lógica: por un lado, la lógica de la privatización de todo lo público, por que significa un costo: “achicar el Estado significa agrandar la Nación” fue el slogan de la dictadura militar, perdiendo el Estado su rol regulador y dejando todo en manos del mercado. La otra lógica, en el otro extremo, la del Estado, como suministrador de todo, definiendo a la política como el arte del bien común y La Red como escenario donde se estructuran demandas comunes para generar espacios de concertación y de confianza con otros actores para enfrentar los retos comunes combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza. Plataforma de aprendizaje ante las dificultades y las exigencias y en la búsqueda de políticas justas y mejor gobernanza. “como un libre juego de innovaciones creativas que buscando aportar una savia nueva a nuestras viejas costumbres desgastadas y poco eficientes (Villasante 1997: 23).

El concepto de Red, utilizado desde hace unos años en Ciencias Sociales, permite profundizar en lo que llamamos la lógica sectorial-vertical y vislumbrar alternativas orientadas a afirmar una lógica territorial-horizontal. Utilizamos el concepto de Alain Degenne “conjunto de grupos de individuos o colectivos “que se

constituyen para el tratamiento de un problema determinado,”partimos de las prácticas de sujetos que ya existen realmente-Villasante (huerteras-os) y como tales prácticas constituyan en sí mismas procesos creativos, emancipadores, innovadores, vitales, abiertos. Por lo mismo, no solo no renunciamos a la expectativa de nuevos valores, sino que los pretendemos construir en los propios procesos, con independencia de que se puedan alcanzar para una sociedad futura. Serían así los medios que se usan los que justifican los fines y no al revés.” (Villasante 1997: 20).

Recuperando el vínculo gobierno-ciudadano bastardeado por la falta de legitimidad y por lo tanto de credibilidad, permitiendo acercar el poder de la ciudadanía a la cercanía de los problemas y de los tomadores de decisiones puede permitir una mejora. Los actores locales pasan de ser ya no un eslabón de la cadena sino a convertirse en actores políticos relevantes (Brugue-Goma .2001) en este cambio profundo de la forma de gobernar, los desafíos son moverse en la complejidad, dirigir a través de redes y no de jerarquías, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad: relacionarse más que mandar.

La Red de Huerteras-os en el proceso de cogestión de los Parques Huertas de Rosario, está construyendo una articulación con el Municipio de Rosario, como uno de los socios más importantes al ser Estado Municipal el órgano del cual dependen los mismos; y concretamente del Programa de Agricultura Urbana. Sin embargo, desde dicho programa se involucra a otras dependencias municipales, como la Dirección de Parques y Paseos, el Programa Rosario Habitat, del Servicio Público de la Vivienda, al Secretaria de Planeamiento Urbano, al Programa Crecer, otras Instituciones como la Universidad Nacional de Rosario (a través de la Facultades de Arquitectura, de Ingeniería, y de Bioquímica); al Programa Pro-Huerta del INTA; y al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Pero también se está trabajando en la Constitución de una Red de Consumidores que hoy está relacionada con las Ferias y una de Red Socios y Amigas-os de cada uno de los Parques Huertas (madrinas y padrinos) conformada por profesionales, artistas plásticos, cantantes, escritores, poetas, cooperantes, docentes, escuelas, ongs, instituciones y empresas, interesados en la construcción colectiva del paisaje y en el cooperar con el habitar, cumplirán con funciones de apoyo. Durante la etapa de formulación y planeación colectiva de cada uno de los Parques, en que participaron las huerteras-os de cada zona, se resolvió que cada Parque Huerta funcionará mediante la conformación del grupo responsable de la red de Huerteras-os, quienes serán los encargados de asignar las parcelas individuales de trabajo a cada uno de las-os huerteras-os y de la ejecución del plan productivo que se planificará en forma conjunta en las asambleas mensuales de cada parque huerta. Las huerteras-os están organizados además por grupos según lo que producen hortalizas y verduras o plantas aromáticas y medicinales.

El mantenimiento de los espacios comunes (según se ha definido en los talleres realizados en cada pH) será responsabilidad de los huerteros/as., organizados en grupos de trabajo que desarrollarán tareas específicas (cerco, riego, etc.). Cada grupo productivo designará un representante con el fin de coordinar las tareas comunes a desarrollar. Esta responsabilidad será de carácter transitoria y rotativa. En la primera etapa de implementación que llamamos “de instalación y puesta en marcha” de los mismos se realizan de manera comunitaria todas las tareas de instalación de cerco, riego y construcciones de los módulos básicos. En cada Parque Huerta funciona un módulo básico, donde habita un huertero-a que cumple además el rol de casero y guardián del Parque. Este huertero-a no será un empleado Municipal, sino que recibirá por su función extra, rol de guardián, además de los beneficios comunes a todos los integrantes del parque huerta, un apoyo adicional.

Una vez por mes se realizarán asambleas en cada parque huerta para tomar decisiones que afecten al conjunto. En las mismas participaran los huerteros/as, miembros del equipo técnico del Programa de Agricultura Urbana y los integrantes de las redes de apoyo. En este proceso se ha tratado de afianzar los lazos que facilitan una cogestión de la Red de Huerteras-os, la Red de Apoyo de amigos y usuarios de los Parques Huertas y el Programa de Agricultura Urbana; junto con la Dirección de Parques y Paseos (Municipal). De esta forma, la Red de Huerteros, liderando el movimiento huertero, se ha legitimado como actor social capaz de cogestionar junto con el Municipio y otras redes de la sociedad civil, espacios públicos recuperados para el ejercicio de la ciudadanía.

Fue a partir del mes de julio de 2002, que empezamos a realizar reuniones con los huerteros, primero en las mismas huertas durante las visitas de acompañamiento y de motivación y en una segunda etapa reuniendo a los huerteras por distrito, y luego en reuniones tipo asamblea centralizadas donde se ponían a consideración las propuestas y las actividades, para llegar a la instalación de la Primera feria, de la mejor manera posible.

Durante estas asambleas las actividades y las propuestas eran discutidas, consensuadas y reformuladas en un camino de construcción colectiva y así en este proceso muy rico y vertiginoso casi sin tiempo para digerirlo se fue tejiendo la Red cuya meta era llegar a la feria. Con la cosecha de las primeras verduras los huerteros fueron tomando confianza en su fuerza productiva individual de cada huertero y también en la fuerza grupal de cada huerta y en la fuerza del colectivo huertero que iban construyendo con la fuerza de todas los grupos de huerteros.

Las ferias funcionarían como una “vidriera viva” donde se dan a conocer las ventajas; tanto para la salud de los consumidores que pueden acceder a verduras sin agrotóxicos, como la de los productores que no utilizan venenos para producirlas y también para el medio ambiente barrial y urbano, de esta manera iban ser nuestro espacio privilegiado para “concientizar” sobre la importancia de consumir alimentos ecológicos y para informar sobre la mala y la baja calidad nutricional y de los alimentos convencionales de consumo masivo.

Las tareas se multiplicaron y también los colaboradores, fue necesario tomar decisiones, avanzar y concretar el diseño de las estructuras, carpas; los manteles, la indumentaria, delantales, pañuelos y cofias de los feriantes., la forma de presentación de los productos, el lugar donde se emplazaría, el día semanal de funcionamiento, la forma de trasladar los productos.

Teníamos mucha incertidumbre pero también certezas y los modelos que tomamos como referencia y que nos sirvieron como inspiración fueron la Feria de la Coolmeía de Porto Alegre y las Ferias Francas de Misiones, si bien en ambos espacios de comercialización los agricultores son rurales, y en el caso de Rosario urbanos los principios que nos guían valorizar los servicios socioambientales generados, posibilitar un creciente involucramiento de los agricultores y los consumidores en el mercado, acortar la distancia entre productores y consumidores estimulando relaciones solidarias entre ellos. Promover la cooperación, la transparencia y la complementariedad entre todos los agentes del proceso de comercialización, en el entendimiento que un mercado pautado con esos principios permite una producción diversificada, basada en recursos genéticos autóctonos, una mejor remuneración para el agricultor y precios más accesibles al consumidor y a bajos costos operacionales, eran objetivos compartidos por estas experiencias y también por una amplia Red Internacional de Agricultura Urbana, que podría fortalecerse con la dimensión social de nuestra experiencia.

Planificamos a las Ferias pensándolas como “mercados que valoran productos que hacen referencia a lo cultural, los productos ecológicos y con sello social, así como el artesanato se vuelve un commodity cada vez más buscado. Ídem página 304-Y apostamos” al fortalecimiento de los mercados locales, la conformación de las redes de comercialización y un mercado solidario abren y garantizan nichos de mercado que, al asegurar su propio espacio socioeconómico, van a crear una fuerza endógena y una mayor autonomía del sector “. Las hortalizas producidas sin utilizar agroquímicos empleando técnicas ecológicas tienen un nicho de mercado de elite, pero nosotros pretendíamos crear una manera de comercialización sin intermediación parásita, y de esta forma democratizar y masificar el consumo de las verduras y otros productos ecológicos producidos en la ciudad, poniéndolos a disposición de todos los consumidores a precios accesibles., normalmente los productos ecológicos tienen sobreprecios que los transforman en un consumo solo para minorías de alto poder de compra.

Buscamos generar una Red de circulación de verduras Ecológicas a partir del compromiso de los huerteros, elaboradores y consumidores y que asumieran un rol activo; transformándose ellos en los actores responsables de la circulación de los productos ecológicos, y de esta forma modificar la estrategia dominante en el mundo de comercialización de los productos ecológicos (producto accesible solo para una elite rica) utilizando como principal meta las grandes cadenas de hipermercados y los canales de exportación. Cuando dimensionamos la producción, pensando en los consumidores, en su realidad concreta tenemos las mejores condiciones de tener éxito.

La irrupción de la “economía huertera” en el centro de la ciudad satisfecha significó un cambio en la percepción tanto de los habitantes del centro potenciales consumidores y por otro lado de los mismos huerteros, habitantes de los barrios marginales villas de emergencia, que tenían de los habitantes del centro de mayor poder adquisitivo, se produjo lo que podemos denominar un descubrimiento recíproco que rompió y modificó el imaginario de los consumidores de que los pobres en general son vagos (no quieren trabajar), o en el mejor de los casos producen cosas inservibles. Análogo cambio se produjo en los huerteros que pensaban a los habitantes del centro como enemigos o personas frívolas e insensibles.

Es importante destacar el impacto positivo que produjo en Rosario la inauguración de la feria. “Los productos que allí se comercializan son el resultado del trabajo de huertas orgánicas, centros comunitarios, organizaciones de base, vecinales y cooperativas de los distintos barrios de Rosario. No surgen de complejos procesos de comercialización, sino que nacen en el marco de una alquimia en la que se une la solidaridad, la lucha política y la construcción colectiva, y gracias a la cual se convierte la ayuda social (la vieja beneficencia) en dignidad, trabajo y resistencia “diario el Ciudadano 29-9., los dos diarios rosarinos elogiaron en su nota de tapa la iniciativa, lo que significó una síntesis del apoyo de toda la sociedad rosarina, todos los productos fueron vendidos lo que provocó una motivación muy grande en todos los huerteros que participaron y por otro lado motivó a los que no lo habían hecho a mejorar la producción para sumarse., los clientes también estuvieron muy satisfechos por la gran calidad y la buena presentación de los productos. “con impecables delantales y manteles a cuadros. Y apenas entrado el mediodía los canastos de verduras estaban vacíos, quedaban pocos frascos de dulces en los tablones, el pan casi se había acabado y los compradores se iban bolsitas en mano. Así, la apertura de la Feria de Verduras y Productos Artesanales fue en el día inaugural un éxito, y los productores aseguraron desde sus puestos que esta oportunidad les "devuelve la dignidad del trabajo"(Diario La Capital 29-9-2002).

Queremos señalar que ni la ciudad de Rosario ni nuestro País, tienen cultura de ferias, por eso consideramos que el éxito de la inauguración de la feria de verduras y productos artesanales, fue un hecho muy importante y muy positivo y un paso hacia adelante dentro de las acciones agroecológicas rosarinas destinadas a la recuperación de los mercados locales, instalando las ferias en el espacio público, y poniendo de esta manera lo público al servicio de la ciudadanía y trayendo al ámbito urbano el espíritu del viejo mercado campesino y de los mercados callejeros indígenas. Por otro lado queremos resaltar que tal vez esta inauguración fue uno de los hechos más destacados dentro de la estrategia de la Red Huertera en formación, de generar acciones que motiven y movilicen a los huerteros en particular y a la ciudadanía en general en una acción colectiva que instale de manera concreta y visible la potencialidad de la misma Red para instaurar nuevas formas de desarrollo local, alternativo a las prácticas económicas dominantes que producen inequidad, desigualdad y exclusión. Fue una prueba muy difícil pero a su vez un desafío que nos permitió medir nuestro estado de desarrollo y analizar hacia el interior de la Red las grandes potencialidades que estaban contenidas dentro de la misma y que este hecho fundante, permitió que afloraran y también significó una especie de festejo colectivo, una muestra de lo que estábamos en condiciones de generar cuando nos enucleamos y trabajamos en común en pos de metas claras y posibles de concretar, detrás de un proyecto.

Del proyecto colectivo que queríamos construir,” mi vida tiene sentido si todo lo que hago lo puedo ubicar en la totalidad de un proyecto es un proyecto individual pero está inserto en un proyecto colectivo, en un momento de construcción del sujeto popular., Rubén Dri 2003 por eso consideramos a las ferias como un elemento catalizador dentro de lo que denominamos la militancia como vida y la vida como militancia, de hecho la vida es práctica, es praxis, por que yo soy praxis en el sentido de práctica creadora , transformadora, el sujeto se construye, somos creadores y el crear es al mismo tiempo crearse. Mi vida es ese acto creativo me voy haciendo sujeto y esto es lo que a su vez es el sujeto colectivo.

La sola posibilidad del encuentro cara a cara entre los huerteras-os, productores y los consumidores, generó un proceso de construcción y de compromiso y un trato más fraternal y también se estableció de una relación de responsabilidad recíproca hacia los demás. Los productos dejaron de ser algo anónimo ya que detrás del producto estaba la persona concreta que lo produjo, con las necesidades humanas que necesita cubrir mediante la venta del mismo y del otro lado el consumidor que necesita satisfacer sus necesidades mediante la compra de los mismos. Y así se produjo una relación que nos permitió comenzar a tomar conciencia, de que es posible pasar de una economía sin “sujetos” deshumanizada a una economía humana donde cada uno podemos responsabilizarnos de nuestras acciones creando valores de cooperación que respondan a las necesidades de la humanidad.

A partir del éxito del funcionamiento de esta primera Feria la Red huertera consolidó su presencia en la trama de la ciudad y al mismo tiempo surgió la demanda para instalar otras Ferias, es así como se fueron instalando las mismas en distintas zonas de la ciudad hasta alcanzar el número de seis que son las que funcionan a este momento, están todas muy bien ubicadas, en lugares de mucha circulación de público, en Plazas tanto del centro de la ciudad como de los distintos barrios. El funcionamiento de las mismas permitieron una apropiación y recuperación del espacio público por parte de los más pobres, desocupados devenidos en trabajadores huerteros, a lo que buscaron los consumidores.

En la Red Solidaria Huertera en construcción busca relación entre quien produce y quien consume va ya mucho más allá de comprar o vender un producto, sino que implica un acto consciente y un compromiso común para lograr una buena calidad de vida para todos en el presente y en el futuro. Implica además trabajar en el cuidado de la naturaleza, y de la biodiversidad, con equidad entre mujeres y varones, y entre etnias, con una concepción del trabajo como fuente de realización, y una forma de producir orientada para satisfacer las necesidades de cada ser humano y de toda la humanidad. La propuesta de la Red Solidaria Huertera se apoya en la complementariedad y la solidaridad a lo largo de toda la cadena productiva evitando la competencia.

Se fueron generando otros hechos relevantes en octubre de 2002 se comenzó con el proyecto “Tenencia segura”. La primera Feria había empezado a consolidarse, pero no podía dar cabida a la producción de toda la Red Huertera, ya que la cantidad de huertas se fue multiplicando y la cantidad de verduras por huerta también, además muchos grupos de desocupados que estaban produciendo artesanías y manualidades necesitaban un espacio de comercialización. Es así como entre el mes de diciembre 2002 y marzo de 2003 se inauguran tres nuevas ferias con las mismas características de la inicial, venta de verduras libres de agroquímicos, plantas aromáticas y alimentos artesanales, pero incorporando artesanías y manualidades.

Las Ferias Huertera están hoy ubicadas en Plazas centrales de los barrios de la ciudad estas actividades sumaron nuevas motivaciones y exigieron una multiplicidad de acciones realizándose periódicamente asambleas de feriantes por zona para consensuar y consolidar la Red de Credibilidad Huertera. En diciembre de 2002, en la prensa rosarina; en la editorial del diario La Capital, el más importante de la ciudad, se sintetizaba la visión de toda la ciudadanía rosarina con el título “Huertas: armas contra la pobreza”.

Las ferias callejeras de verduras libres de agroquímicos y productos artesanales son uno de los pilares que han posibilitado que la agricultura urbana (las huertas de los barrios) se instale en el centro de la ciudad y recupere espacios públicos para la ciudadanía rosarina y desde allí destile el discurso medioambiental huertero.

Con las Ferias el movimiento huertero alcanza una dimensión de toda la ciudad y puede desplegar, sus valores, sus convicciones y sus ideas fuerza, plasmándose en forma concreta en los carteles que identifican a las ferias “zona libre de agroquímicos y de productos transgénicos” “el mejor, sabor, aroma y color el natural” “de la huerta a la mesa” “verduras producidas con técnicas ecológicas, libres de agrotóxicos”.

Los huerteras-os establecen un dialogo con los consumidores y la ciudadanía en general a través de sus productos, verduras, plantas aromáticas y medicinales producidas y elaboradas con técnicas ecológicas, sin utilización de agrotóxicos, las ferias son el único lugar donde los rosarinos pueden acceder y comprar verduras libres de agroquímicos. En el cuadro que presentamos a continuación ofrecemos una síntesis de las Ferias.

FERIA	LOCALIZACION	HUERTEROS DE LOS DISTRITOS	TIPO	GRUPOS PARTICIPANTES SEMANALMENTE	INICIO DE LA ACT.
			Plantas medicinales y aromáticas	8	
			Dulces y encurtidos	15	
			Panificación	16	
			Huertas	16	
			Plantas medicinales y aromáticas	8	
			Dulces y encurtidos	14	
			Panificación	14	
			Huertas	30	
			Plantas medicinales y aromáticas	6	
			Dulces y encurtidos	8	
			Panificación	12	
			Huertas	21	
			Plantas medicinales y aromáticas	4	
			Dulces y encurtidos	6	
			Huertas	20	
			Plantas medicinales y aromáticas	2	
			Dulces y encurtidos	4	
			Panificación	5	
			Huertas	6	
			Plantas medicinales y aromáticas	3	
			Dulces y encurtidos	2	
			Panificación	7	

### **Diseño Participativo de los Parques-Huertas.**

La implementación de los Parques Huertas como estrategia de uso de suelo para la agricultura urbana constituye una novedad dentro de la agricultura urbana durante el proceso de desarrollo Agroecológico que se está llevando a cabo en la ciudad de Rosario. A través de la agricultura ecológica pretendemos el tratamiento participativo de tecnologías agrícolas, como una orientación que permita fortalecer la capacidad local de experimentación e innovación de las/os propias/os huerteras/os, utilizando los recursos naturales específicos de la ciudad. Se trata pues, de crear y avalar tecnologías autóctonas, articuladas con tecnologías externas que, mediante el ensayo y la adaptación, puedan ser incorporadas al acervo cultural de los saberes y del sistema de valores propio de cada comunidad. (Sevilla Guzman 2002).

En el marco teórico de la Agroecología, el diseño participativo se torna una herramienta fundamental que permite que las huerteras y los huerteros sean los protagonistas, los que tomen las decisiones y de esta manera lideren y conduzcan todo el proceso de construcción agroecológica, desde la formulación, pasando por la planeación y el diseño; y por último durante la implementación y gestión de los Parques Huertas; coincidiendo con Gustavo Romero afirmamos que “El diseño participativo debe ser producto de un complejo proceso de participación y de toma de decisiones colectivas por parte de los actores involucrados. Estas decisiones deberán ser lo más democráticas posibles., como un proceso social y un esfuerzo creativo colectivo. En el caso del diseño participativo, los equipos de diseñadores transforman su papel para lograr que los diferentes actores puedan entender los problemas y establecer los criterios que regirán la etapas transforman su papel para lograr que los diferentes actores puedan entender los problemas y establecer los criterios que regirán la etapas posteriores del proceso.

En este proceso utilizando metodologías participativas estamos interactuando tres tipos de “expertos”. Junto a los “expertos metodólogos” (investigadores que aportan su conocimiento y experiencia en metodologías de intervención) y a los “expertos técnicos” (que aportan su conocimiento y experiencia en los distintos temas de interés para el proceso) trabajan los “expertos convivenciales” es decir al grupo de actores locales que poseen un saber y conocimiento propio e insustituible. (Villasante, 1998)., las/os huerteras/os. Concordamos con Martínez Alier (1995) tanto “el conociendo como la ignorancia se construyen socialmente” y en ese sentido en todo el proceso de esta Investigación nos proponemos ampliar la visión y el conocimiento de todos los actores involucrados en primer lugar las/os huerteras/os, y su movimiento en construcción, pero también del equipo de investigación, de las autoridades políticas y la sociedad civil. Y al mismo tiempo generar un cambio “todo proceso de intervención entendido como investigación-acción-participación, debe articular la generación de conocimiento con el proceso de transformación que se produce durante la investigación. Esta apuesta a la creatividad social, unida a un clima de confianza mutua entra los distintos “actores” facilita el desarrollo de procesos creativos, innovadores y democráticos”.

En este proceso tendremos momentos de apertura y cierre. Apertura obtención de nueva información-fase de exploración. Cierre momento de decisión- taller de diseño. Nueva apertura y Nuevo cierre. En este contexto, se presenta el desafío de implementar adecuadamente los ámbitos, para lo productivo, lo social, lo pedagógico-educativo y lo recreativo, los cuales pueden asumir formas diversas de acuerdo al diseño, a la tipología de los espacios a ocupar y a las demandas sociales y funcionales de las áreas a intervenir.

Como vimos en el Contexto histórico y teniendo como antecedentes todo el trabajo realizado en la ciudad de Rosario: primero a través del CEPAR (desde 1987); y después a través del Departamento de Huertas Comunitarias en conjunto con el Pro Huerta INTA (desde el año 1990) y del Programa de Agricultura Urbana. Y ello, teniendo como eje de la recuperación del suelo, una acción social colectiva liderada por la co-gestión de huerteras/os pobres, el Estado municipal y la sociedad civil utilizando el marco de la Agroecología.

La selección de los terrenos destinados a los Parques Huerta, se ha basado en una tipología de espacios existentes y potenciales para tal fin, y ha contemplado tanto aspectos inherentes al estado, a la normativa y a la propiedad de la tierra, como cuestiones relacionadas con la localización y el perfil de los actores involucrados. Como consecuencia de ello seleccionamos dos áreas específicas de la ciudad de Rosario: la cuenca del Arroyo Ludueña y la cuenca del Arroyo Saladillo. Los criterios técnicos que utilizamos para llevar a cabo la acción participativa diseñadora fueron definidos en función de las siguientes características:

- (a) Las características de las tierras (infraestructura existente, superficie, posición relativa, actividades

- desarrolladas en el entorno inmediato, accesibilidad, calidad y capacidad del suelo, usos previos).
- (b) La existencia de Organizaciones Sociales de base con posibilidades de implicarse.
- (c) Las experiencias previas en Agricultura Urbana entre la población de aquellos barrios.
- (d) la existencia de grupos de población con posibilidades de participar en el proceso.
- (e) las posibilidades de acceso a la tenencia de los terrenos vacantes detectados y...
- (f) la condición de vulnerabilidad de los habitantes de dichas zonas.

Del proyecto “Optimización del Uso del Suelo para la AU” que caracterizamos con todo detalle en el apartado 5. 1. surgió un nuevo tipo de suelos, dentro de la tipología, establecida participativamente; de espacios vacantes para la Agricultura Urbana, con la denominación de Parques Huertas. Dentro de las dos áreas anteriormente señaladas se están implementando tres Parques Huertas. Por un lado, el Parque Huerta que estaría ubicado en el Bosque de Los Constituyentes, sobre la cuenca del Arroyo Ludueña, (reserva natural municipal); por otro lado, en la cuenca del Arroyo Saladillo, ubicaríamos los otros dos: el Parque Huerta La Tablada sobre terrenos de Vialidad Nacional en el acceso sur de la ciudad de Rosario. Y, finalmente, el Parque Huerta de la Ribera, La Paloma-Molino Blanco entre el margen del arroyo Saladillo y Av. Ayacucho.

Las/os huerteras/os de los distritos Norte y Noroeste, junto a técnicos del PAU diseñan la primera huerta dentro del espacio destinado al Parque Huerta Bosque Los Constituyentes. Esta acción participativa tuvo lugar a través un transecto (Guzmán et. al., 2000: 189 y 190) consistente en diversas de visitas al lugar, con los huerteros del barrio, para establecer los criterios a emplear: se llegó así a decidir base a: (a) la superficie del terreno; (b) la distribución de las parcelas; (c) el número de huerteras/os que participarán según la capacidad de trabajo de cada una-o; (d) la cantidad de grupos de huerteras/os de la zona interesados en desarrollar la actividad; (e) la producción mensual estimada por metro cuadrado; (f) la existencia de una zona común demostrativa destinada a plantas aromáticas y medicinales; (g) la ubicación de senderos y refugios para el cuidador; (h) la creación de un espacio didáctico para llevar a cabo la Educación Ambiental Huertera. Finalmente, basándose en este diseño participativo, el personal técnico del Plan Director de la Secretaria de Planeamiento Municipal realizó el proyecto del primer Parque Huerta de Rosario: el Parque Huerta Bosque de Los Constituyentes.

En el proceso de diseño participativo de los tres parques Huertas se ha combinado la investigación de campo con talleres y reuniones de análisis de la información (cualitativa y cuantitativa); la integración colectiva de documentos elaborados por los técnicos del PAU, del CEAH, Centro de estudios Ambientales y Humanos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y de la Universidad Nacional de Rosario el CEPAR, el Plan Director, los Paisajistas junto a las huerteras/os, analizando las ordenanzas, y la legislación vigente para determinar las condicionantes políticas, socioculturales, económicas y legales que deberemos sortear durante el proceso de la construcción colectiva del paisaje, sus resultados han sido socializados y retroalimentados en reuniones de trabajo, encuentros y talleres. Hemos tenido en cuenta en cada contexto barrial los espacios cultivados y potencialmente cultivables para formular una propuesta de intervención política y técnica que facilite el uso productivo de cada uno de los espacios.

Durante este periodo se lograron distintos grados de avances en el diseño preliminar de cada Parque Huerta, según las características físicas y las condiciones político-sociales de cada uno.

Otro de los mojones importantes en este proceso de instalación de los Parques Huertas es el diseño completo del primer sector del Parque Huerta “ La Tablada “ en el cual las visiones del paisaje urbano fueron contempladas desde la perspectiva del automovilista. Así, en el recorrido de la circunvalación (sobre la que se encuentra el segundo Parque Huerta en construcción) con la presencia de la fuerte geometría de la traza en forma de tiras se combina con la visión del transeúnte en su recorrido por las veredas arboladas en el límite oeste con la ciudad y el paseo de la bicicleta en el recorrido propio que bordea las huertas en formas de ciclovia o bicisenda. El paisaje de las huertas propone un sistema de producción agrícola ecológica y productiva, con fuerte presencia en la imagen de una de las entradas a la ciudad, la zona sur, por su ubicación estratégica. Los límites con la ciudad se pensaron con árboles demarcatorios del territorio huertero, y guiones de laurel comestible apto para su aprovechamiento comercial como condimento. En el límite oeste sobre las calles secundarias de la autopista,



aparecerá el cultivo de especies no tradicionales de flor y hojas de corte, en donde la zanja existente cubre el escurrimiento de las aguas de lluvia.

Un sistema de acequias alimentadas por tanque cisterna, garantizarán el medio ambiente de humedad ideal a las huertas y al mismo tiempo permitirán el cultivo de especies en aguas corrientes y limpias., como por ejemplo *Equisetum* sp; (Cola de caballo).

El tercer Parque huerta: “Molino Blanco y La Paloma” se ha avanzado en la definición de los componentes principales y globales del diseño del espacio previsto para el mismo. La delimitación de los espacios productivos, se hizo utilizando la técnica del transecto, anteriormente considerada. Los grupos de huerteras-os han acordado los sectores que corresponden a cada uno. Aquí se ha trabajado además con el área de Hidráulica de la Municipalidad para establecer el sistema de riego mas apropiado en función de la topología del terreno. Se han construido las curvas de nivel con el fin de diseñar la orientación de los surcos productivos de manera de no entorpecer el libre escurrimiento, dado que se trata de una zona declarada de alto impacto ambiental por el riesgo de posibles inundaciones. Por esta razón solamente está autorizada la actividad productiva y constituye un área “no construible”. En este sentido, el parque huerta se constituye además en un modelo de uso de espacio (como señalamos anteriormente en la construcción tipológica del suelo: apartado 5.1.) para estas zonas que no compiten con las viviendas para su aprovechamiento y por lo general quedan abandonadas.

El parque huerta de Molino Blanco empieza a vislumbrarse como un área de recuperación de una zona ocupada por basura, producto de la actividad de recicladores informales (cartoneros o cirujas), al transformarse en Parque Huerta este sector marginal se integra y a la ciudad. En este espacio ya hay varios grupos de huerteras-os que están produciendo verduras y ocupando una parte de la superficie destinada al Parque-Parque Huerta.

Además partiendo de “las prácticas de las redes de sujetos que ya existen realmente” (Villasante 1998: 18) se rediseño el Mangrullo. Este había sido construido por las-os huerteras-os para proteger el espacio de las huertas. El mangrullo ofrece varias ventajas en esta zona baja, al ser un tipo construcción elevada que está protegido de posibles inundaciones, y permite además por su altura, desde ese lugar dominar todo el paisaje del Parque Huerta para preservarlo de posibles actos de depredación; este será el espacio destinado al cuidador o guardián, además de tener una estética y un origen cultural acorde a la tradición de la zona ribereña y costera del arroyo.

Otro espacio también preexistente es la cancha de futbol, que se incorpora al diseño del Parque como espacio recreativo deportivo, refuncionalizándose y adaptando la zona de la barrera de contención; como terraplén, para que funcionen a modo de gradas o tribunas para los espectadores, también se la dotará de un tejido perimetral. Otras particularidades que tendrá este parque huerta lo constituir el que sera un espacio destinado a Plaza con juegos para niños. El lugar de emplazamiento de la misma fue seleccionado (igualmente por la técnico del transecto) por las-os huerteras-os teniendo en cuenta la zona más cercana y más poblada por viviendas., lo que permite un mejor acceso y control por parte de las familias de los niñas-os cuando estén jugando. En la zona del terraplén está planeado instalar una Feria y un espacio destinado al estacionamiento de los vehículos de los visitantes. También está en proceso de instalar un sector cercano a la entrada principal para el emplazamiento de la huerta-jardín medicinal demostrativa que contará con un Invernadero que además cumplirá el rol de umbráculo durante el verano; una batería de camas de lombriz y aboneras. Por su ubicación este Parque Huerta es el más integrado a un barrio, y además es el único que tiene la mayor superficie destinada a huertas. En realidad, lo podríamos denominar Huerta Parque, en lugar de Parque Huerta, los otros dos Parque Huerta tienen una gran superficie destinada a otros usos y solo una porción destinada a la producción.

**CUADRO:**  
ALGUNOS DATOS SOBRE LA UBICACIÓN, LA GESTIÓN Y LA ESPECIALIZACIÓN AMBIENTAL DE LOS TRES PRIMEROS PARQUES HUERTA DE ROSARIO.

PARQUES HUERTA	LOCALIZACION	SUPERFICIE TOTAL	SUPERFICIE PRODUCTIVA	GESTION Y PERSONAS INVOLUCRADAS
La Tablada	Sobre franjas de espacios verdes de Autopista avenida Circunvalación en su extremo sur	52 hectáreas	Hoy 2 hectáreas Segunda etapa 5 hectáreas	20 personas 50 personas
Molino Blanco-	En el marco de programa Rosario Hábitat. Localizados sobre el arroyo Saladillo zona libre escurriamiento	4,50 hectáreas	4 hectáreas	25 personas
Hogar Español	Por convenio con la Asociación Española	6 has	2 Has	18 personas

PARQUES HUERTA	LOCALIZACION	SUPERFICIE TOTAL	SUPERFICIE PRODUCTIVA	GESTION Y PERSONAS INVOLUCRADAS
Parque de los Constituyentes	Bosque de los Constituyentes sobre el arroyo Ludueña. Área de reserva suelo municipal	120 hectáreas	3 hectáreas	30 personas
Parque Huerta Las Flores	Sobre el arroyo Saladillo Zona de libre	3 Hectáreas	3 Hectareas	32 personas

Un ejemplo paradigmático de esta propuesta de Educación Ambiental es la articulación entre el movimiento de huertos orgánicos comunitarios y la Municipalidad de Rosario. A partir de 2001, mediante un Programa de Agricultura Urbana, se ha llegado a transformar las “usurpaciones pacíficas” de suelo urbano (que se venían realizando desde la mitad de los años ochenta) en un sistema de huertas orgánicas, de tenencia segura con ferias urbanas y parques huerta, Y todo ello mediante un diseño participativo de “creación de suelo agrícola”, de emprendimientos de economía social y de creación de paisaje urbano, donde se inician procesos de Educación Ambiental generados con metodologías participativas entre el conocimiento científico (de arquitectos, agrónomos y antropólogos) y la creatividad popular (conocimiento local/campesino e indígena, traído por los inmigrantes, y los contenidos surgidos de los movimientos barriales). Estas acciones constituyen una nueva forma de ecologismo popular (Martínez Alíer, 2004) donde subyace una clara propuesta de educación ambiental agroecológica.

Desde la década de los 70, como consecuencia del impacto social de las políticas públicas neoliberales en Argentina, se produce un proceso de desindustrialización en la (hasta entonces próspera y generadora de empleo) ciudad portuaria de Rosario; incrementándose fuertemente la tradicional inmigración rural con la aparición de un significativo cordón de pobreza periurbano de “villas miseria”. Como repuesta popular a tal exclusión social proliferó un cierto número de huertos de autoconsumo que, desde la mitad de los años 80, generándose, un modelo de huerto orgánico comunitario. En la década de los 90 se produjo un intento de institucionalización de tal movimiento huertero mediante un Programa Municipal de Huertas que se articuló, a través del CEPAR, con una red de ONG's y con el Programa Pro-Huerta del INTA. De tal articulación surgió el precedente educativo de los Parques-Huertas, cuya construcción participativa nos permite hablar de una Educación Ambiental Agroecológica que pasamos a considerar.

En el periodo que va de 2001 a 2005 este movimiento de agricultura urbana de huertos orgánicos de Rosario ha recibido el apoyo institucional de la Municipalidad teniendo así la oportunidad de transformar las “usurpaciones pacíficas” de suelo urbano en asentamientos huerteros estables legalizados (Ottmann, 2005).

Ello ha permitido que las metodologías participativas desarrolladas por el movimiento huertero con un carácter inicial intuitivo y autodidacta llegaran a formalizarse con metodologías agroecológicas y de “educación popular”. En realidad, el Programa de Agricultura Urbana de Rosario adoptó para su funcionamiento un “marco teórico” que responde a la construcción colectiva realizada por el movimiento de huertos orgánicos comunitarios rosarino, basado en la incorporación de los propios actores (los huerteros) al equipo de investigación y en los diagnósticos participativos que se realizaban; primero informalmente y de forma tentativa y más tarde, con la incorporación de la Municipalidad de Rosario y la infraestructura técnico-institucional a través de metodologías participativas tales como las que propone la agroecología (Sevilla Guzmán, 2002: 18-28 ).

El diseño agroecológico se desarrolla metodológicamente a través de tres etapas o momentos de acción: uno primero de (a) investigación y análisis secundario (con estadísticas, trabajos previos, material cartográfico...etc.; un segundo (b) de talleres participativos, como abordaje comunitario (3 instancias); y un tercero (c) de validación e institucionalización (3 talleres interáreas). Los talleres se realizan a través de metodologías participativas cuya dimensión colectiva implica la búsqueda de un enriquecimiento del saber mediante la incorporación de las experiencias de la gente en la totalidad de los procesos de trabajo desde el agrícola al resto de las actividades vinculadas a la huerta: desde la “usurpación pacífica del suelo” (expresión surgida de los talleres) hasta el diseño colectivo de Parques-Huerta, que consideraremos después; pasando por la venta de hortalizas en las ferias urbanas (explicando porqué cultivaban sin agroquímicos y cómo desde la agricultura se puede introducir una dimensión transformación social) desde una militancia agroecológica. Con ello se pretendía obtener un reconocimiento del valor de todos los roles presentes en la dinámica grupal que se realizaba en las acciones. El elemento central de tal metodología se encuentra en la obtención de relaciones simétricas de naturaleza igualitaria que permitan obtener el discurso huertero sobre cada uno de los temas analizados: uso del suelo urbano, empoderamiento para obtener su concepto de tenencia segura del suelo; procesos de trabajo en la huerta; autoconsumo; mercado solidario; creación de paisaje urbano barrial y educación ambiental desde las huertas, entre otros.

Estas metodologías pretenden generar espacios colectivos de visibilización y legitimación institucional del protagonismo participativo de los diferentes actores vinculados al movimiento huertero de Rosario. Con ello se contribuye a la construcción compartida de nuevas formas de relación más igualitarias como expresión del ejercicio efectivo de sus derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos en un marco de equidad.

Con la metodología hasta aquí caracterizada se pretende generar una cultura política diferente más consensual y dialogante con características más horizontales, menos jerárquicas, más incluyentes; para que el movimiento huertero institucionalizado sea reconocido como necesario en el espacio público rosarino actual para apuntar a resolver problemas. Al Programa de Agricultura Urbana de la Municipalidad se suman nuevos actores como el Centro de Estudios Ambientales y Humanos (CEAH) de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad de Rosario; la ONG Nacimiento como Agrupación para el Mejoramiento de las Relaciones Humanas; Centros Comunitarios y Organizaciones Sociales de carácter barrial.

El objetivo fue generar un conjunto de acción mediante la articulación de los diferentes actores sociales involucrados para desarrollar un proceso de construcción popular de agroecología urbana. En este sentido hasta la

actualidad se han realizado las siguientes acciones (a) una “encuesta y diagnóstico sobre roles y funciones de las mujeres huerteras”; (b) un “diagnóstico local sobre tenencia de suelo”; (c) acciones de “capacitación sobre uso y tenencia segura del suelo”; y (d) la búsqueda del “fortalecimiento de la participación de las mujeres en el poder local”; (e) una Semana de Agricultura Urbana como instancia de articulación con otras experiencias argentinas (mediante feria de semillas, muestra de tecnologías apropiadas y jornadas de intercambio); (f) un Seminario internacional de Agricultura Orgánica Urbana para compartir nuestra experiencia con las ciudades latinoamericanas en las que existen experiencias análogas, como el caso de Cuba que es el más avanzado, (g) diagnósticos para la ubicación de espacios y el diseño productivo de los mismos; (f) diagnósticos participativos para la generación de componentes del diseño de paisaje.

Una de las experiencias más enriquecedoras desde la dimensión ecológico/agronómica de la Agroecología fue la construcción colectiva de suelo agrícola en la ciudad obtenido mediante el análisis de la problemática de suelo con restricciones agronómicas que posee la ciudad -en aquellos terrenos o espacios actualmente ocupados por huertas o potencialmente utilizable por encontrarse vacantes y a los que se han enfrentado o se enfrentarán los huerteros/as urbanos- se llegó a construir de manera participativa, mediante talleres con los huerteros/as, una tipología de suelos para optimizar su uso productivo. Las categorías identificadas son representativas de los suelos disponibles en la trama urbana de la ciudad de Rosario para su utilización en actividades de Agricultura Urbana. El manejo de cada categoría definido por los huerteros han permitido confeccionar un Manual huertero para la construcción de suelo Urbano.

El paso siguiente en nuestro proceso es la creación colectiva de paisaje y su utilización para desarrollar desde él una educación ambiental de naturaleza agroecológica. Ello se pretende hacer desde el concepto de parque-Huerta. Este puede definirse como la construcción colectiva de paisaje urbano desde una dinámica socioproductiva huertera que pretende incorporar los elementos culturales aportados por los distintos actores participantes en el proceso para desde ellos desarrollar una Educación Ambiental Agroecológica que se enfrente a la degradación medioambiental y social que genera el Neoliberalismo y la Globalización.

Los Parques-Huerta se están instalado en la actualidad pretendiendo aportar a la ciudad espacios públicos que sustituyendo a áreas degradadas pretenden cumplir una función social, productiva, ambiental, educativa y cultural. Los cinco parques-huerta en construcción colectiva suman 19 hectáreas productivas con posibilidades de trabajo para 250 huerteros y huerteras de la ciudad. El uso de tecnologías limpias, sin utilización de agroquímicos, en la producción permiten de lograr alimentos de alto valor biológico, sin contaminantes que mejoran la salud de los consumidores; preserva el ambiente al no contaminarlo y la salud de los huerteros al no tener que manipular agroquímicos en el proceso productivo. Todas estas funciones ambientales y sociales podrán ser transmitidas desde la identidad huertera de cada barrio, una vez captado su discurso desde las metodologías participativas anteriormente descritas, articulado con su percepción de las distintas ferias que funcionan en la ciudad.■

## 2.5 **Las acciones locales y el proceso de internacionalización de las PYMES hacia el Mercosur**

*CPN Omar Perotti. Intendente Municipal de Rafaela. Provincia de Santa Fe – República Argentina y Germán Burcher. Secretario de Desarrollo, Innovación y relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela.*

### **I) INTRODUCCIÓN**

“Las ciudades argentinas han organizado, planificado y gestionado políticas de desarrollo local asumiendo el desafío de encarar los retos del desarrollo desde la especificidad de cada territorio”<sup>5</sup>. El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local para alcanzar una inserción competitiva en el contexto global. Se trata de un proceso mucho más socio - político que económico, de concertación entre los agentes, sectores y fuerzas que interactúan en un espacio determinado.<sup>6</sup>

En el sistema económico mundial coexisten el núcleo globalizado de actividades dinámicas junto a un grupo mayoritario de actividades económicas que se desenvuelven en ámbitos de mercados nacionales y locales. El enfoque del desarrollo económico local insiste en la necesidad de acompañar las políticas de promoción de exportaciones con políticas activas de intervención desde las distintas instancias territoriales para el fomento productivo y empresarial, a partir de una concertación de actores públicos y privados, a fin de impulsar la mayor

<sup>5</sup> Madoery, Oscar. La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos. 2005

<sup>6</sup> Gallichio, Enrique. El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social. Centro Latinoamericano de Economía Humana. (CLAEH). Uruguay.

articulación y capacidad competitiva de los distintos sistemas productivos locales.<sup>7</sup>

La importancia del fomento empresarial constituye otro componente esencial de las iniciativas de desarrollo económico local. “Hoy día, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de su éxito, ya que el óptimo de producción no está relacionado únicamente con el logro de economías de escala sino también cuentan las economías de gama, diferenciación y calidad.”<sup>8</sup>

El comercio internacional es un factor de desarrollo muy importante. Mercosur como un mercado ampliado entre cuatro estados ha tenido gran trascendencia para el comercio regional como también las relaciones del Mercosur con terceros países o conjuntos de países (Bolivia y Chile como Estados Asociados y los acuerdos de libre comercio entre el Mercosur y Sudáfrica, India, la Comunidad Andina, China, la negociación con la Unión Europea o el ALCA).

Distintos organismos nacionales han elaborado y difundido diversos programas de diseño e implementación de instrumentos orientados a mejorar la competitividad de las Pymes en su marco territorial, apoyando las cadenas de valor y su consolidación en un Mercosur productivo, y la realización de actividades de promoción de exportaciones orientadas a insertar sus productos en los mercados internacionales. Los principales ejes de acción definidos están dirigidos al aumento y consolidación de la base Pymes exportadoras y al fortalecimiento de la complementación productiva para la exportación y la optimización del canal de comunicación.

El presente trabajo abordará la participación de los territorios subnacionales en el proceso de integración regional mediante la evolución de las exportaciones de las Pymes en la Provincia de Santa Fe y en la ciudad de Rafaela. A fin de determinar la relevancia de lo regional en un contexto internacional, se procederá a realizar un análisis cualitativo de las acciones implementadas desde el gobierno provincial y local para favorecer la internacionalización de las empresas y una exposición cuantitativa de las exportaciones clasificándolas por grandes rubros y destinos de las mismas. Este último aspecto es el que señalará al Mercosur como un mercado fundamental en el fortalecimiento y crecimiento del proceso de apertura experimentado por las empresas en los últimos años.

## II) LAS ACCIONES LOCALES Y SUS RESULTADOS

En los últimos años toma fuerza el diseño de políticas en las que el territorio y los agentes que lo componen, pasan a ser motores para el impulso del desarrollo y fortalecimiento de “ambientes” o “entornos” territoriales dinámicos e innovadores que permitan el fortalecimiento y el estímulo a las actividades empresarias.

A fines de 1995 en el ámbito de la Dirección de Desarrollo Regional y Local del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC) de la Provincia de Santa Fe, con el objetivo de fortalecer e integrar el sistema productivo de la provincia, a partir de la acción local y regional de los municipios y comunas, se diseñó e implementó el programa “Municipios Productivos” (MP).

Se definieron cinco ejes para orientar las acciones en apoyo a los sectores productivos de la provincia:

- El posicionamiento de Santa Fe en el Mercosur
- La internacionalización de las PYMES
- El desarrollo de la infraestructura
- El fortalecimiento de los sectores productivos
- La descentralización en municipios y entidades intermedias

<sup>7</sup> Alburquerque, Francisco. La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds). 2001. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homo Sapiens. Rosario. Argentina.

<sup>8</sup> Alburquerque, Francisco. Op. cit.

En ese momento, la realidad provincial presentaba un mapa en el que lo local no tenía un protagonismo en la promoción del desarrollo. Sólo nueve localidades contaban con secretarías de la producción, de las cuales solamente cinco habían superado la etapa embrionaria de su creación reciente. Específicamente, la creación de las secretarías de la producción y su acción territorial lograron hacer una contribución importante en el proceso de desarrollo y creación de instituciones locales.<sup>9</sup>

En concordancia con los ejes establecidos se delinearon los siguientes objetivos:

- Crear y fortalecer áreas de apoyo a la producción
- Descentralizar la política productiva del gobierno santafesino
- Potenciar las actividades económicas existentes y promover la creación de nuevas alternativas productivas

En algunas zonas de la provincia, se fortaleció la figura de las Asociaciones para el Desarrollo, conformadas por municipios y comunas de la región, asistidas con fondos para financiar pequeños emprendimientos productivos.

En 1997 comenzaron los primeros “Encuentros Regionales” de los Secretarios de Producción (SP), con el propósito de generar espacios para la discusión de problemas, analizando las fortalezas y las debilidades de cada región, y propiciando también una instancia para el diseño y la ejecución de programas comunes. Esta idea fue avanzando con la práctica y, en poco más de tres años, suma 25 encuentros regionales con una activa participación de los SP.

En el año 1998, se agregaron nuevos ejes de trabajo que contemplaron la incorporación de las comunas<sup>10</sup> y la internacionalización de los municipios. Como parte de las actividades de internacionalización, se destaca la participación de las empresas y de los SP locales en ferias y misiones internacionales y en la realización de rondas y encuentros de negocios; también debe remarcar la realización de misiones comerciales post-feria, con el objetivo de cerrar acuerdos con los contactos realizados previamente.

A continuación se expone una síntesis de las acciones desarrolladas a lo largo de la implementación del programa MP:

- Boletín informativo de la Dirección de Desarrollo Regional.
- Boletín informativo de la Subsecretaría de Comercio Exterior.
- Capacitación en Comercio Internacional; Marketing; Evaluación y Formulación de proyectos; Cómo iniciarse en las exportaciones; Claves para la creación de empresas.
- Promoción de las Pymes en ferias nacionales
- Promoción de las Pymes en ferias y misiones internacionales.
- Conformación de Asociaciones para el Desarrollo Regional.
- Asistencia financiera.

El proceso de descentralización territorial en el aspecto de internacionalización de los municipios, se ve ampliamente profundizado y consolidado por el gobierno provincial a partir del año 2003 hasta la fecha, por medio de la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de la Producción, cuya gestión se vio abocada a los siguientes objetivos específicos:

- Continuar con el proceso de internacionalizar las empresas de la provincia.
- Incrementar las exportaciones de productos con valor agregado.

<sup>9</sup> Programa Municipios Productivos. Convenio CEPAL-MAGIC. Descentralización y apoyo a los sectores productivos de la provincia de Santa Fe. 1999.

<sup>10</sup> Las comunas son unidades políticas provinciales de menos de 10.000 habitantes.

- Aumentar el número de empresas exportadoras.
- Diversificar la oferta exportable y los mercados de destino.

Para ello, el plan trazado se basó en cuatro ejes de trabajos concretos y cuantificables.

El primer eje consistió en una capacitación en Comercio Internacional, a través del Programa “Iniciación a la Exportación” dictado en 12 localidades con la asistencia de 600 personas durante dos años y el dictado de 25 cursos de actualización en Comercio Internacional en 17 localidades con la presencia de 800 personas en dos años.

Los ejes 2 y 3 abocados a la generación de información de Comercio Exterior y Asistencia Comercial, Técnica y Legal en Comercio Exterior, concentró más de 1000 consultas sobre distintas líneas vinculadas a estos temas a lo largo de 4 años.

Por medio del eje 4 dirigido a la Promoción de las Exportaciones, la Subsecretaría ofrece a las empresas de la provincia, asistencia Pre Feria, Feria y Post Feria en distintos eventos nacionales e internacionales, coordinación de las actividades logísticas, información del mercado de interés para la pymes y espacio físico sin costo para que las empresas puedan estar presentes en diversos eventos en el mundo. Los siguientes cuadros expresan la intensidad del accionar (número de eventos) y el incremento de las participaciones empresarias en los mismos durante el período 2003-2007. Es importante señalar que más del 20% de las acciones de promoción de las exportaciones estaban dirigidas al Mercosur.

<b>Ferias y Misiones Internacionales (número de eventos)</b>				
	2004	2005	2006	2007
Ferias Internacionales	15	28	34	36
Misiones Internacionales	5	13	11	8
MI y Rondas de Negocios	4	3	8	14
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>44</b>	<b>53</b>	<b>58</b>

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior - Secretaría de la Producción

<b>Participaciones empresarias en eventos</b>				
	2004	2005	2006	2007
En Ferias	190	370	419	423
En Misiones	110	146	119	59
En Rondas de Negocios	80	312	173	221
<b>TOTAL</b>	<b>380</b>	<b>828</b>	<b>711</b>	<b>703</b>

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior - Secretaría de la Producción

En este escenario provincial que jerarquiza el desarrollo endógeno de los municipios brindando la asistencia y el apoyo necesarios para lograrlo, sin opacar las capacidades de gestión intrínsecas que los mismos poseen por conocer de cerca las fortalezas de su territorio; se encuentra la ciudad de Rafaela, cabecera del Departamento Castellanos de la provincia de Santa Fe.

La ciudad es un referente en la generación de políticas que impulsen el crecimiento y desarrollo de sus actores de manera articulada y es por ello que en el año 1991 se crea la Secretaría de Programación Económica, previa a la propuesta del gobierno provincial de conformar territorios con instituciones representativas y propuloras de su propio desarrollo.

Desde entonces, el municipio trabaja activamente y de manera articulada con las instituciones, en especial, la Cámara de Comercio Exterior de Rafaela, ayudando a las pequeñas empresas en sus primeros pasos en los mercados internacionales, facilitando y promoviendo en el territorio la participación en programas y eventos ofrecidos desde la nación y la provincia.

A continuación se detallan las principales acciones de capacitación, participación en ferias y exposiciones internacionales y organización de misiones comerciales:



En el **año 2004** se impulsó la participación de las empresas en Expo Paraguay y Expo Prado – Uruguay.

En el **año 2005** nuevamente se asiste a Expo Paraguay.

En el **año 2006** se concretan dos Misiones Inversas: una autopartista con Polonia, Túnez, México, Colombia, Perú y Brasil y la otra de empresarios rusos en busca de inversión en tecnología agrícola. También en este año se dicta un Curso de actualización en Comercio Internacional.

Finalmente, en el **año 2007** se organizan los siguientes eventos: una Misión comercial a Chile, con la asistencia por primera vez de empresas de software; una Misión inversa autopartista integrada por importadores y distribuidores de autopartes provenientes de Ecuador, Guatemala, México, Venezuela, Sudáfrica y El Salvador. Además de estas misiones, nuevamente se dicta el Curso de actualización en Comercio Internacional y se realiza la Primera misión inversa en genética lechera del país, con la participación de Uruguay, Bolivia, Paraguay y Perú, siendo la particularidad de esta misión la participación de instituciones representativas del gobierno, asociaciones de productores, universidades.

En estas acciones, se refleja que desde la ciudad, no sólo se promueve el fortalecimiento de los sectores industriales tradicionales sino también que existe una búsqueda de internacionalización de nuevos sectores de base tecnológica con capacidad de competir en mercados externos.

Además, el creciente desarrollo del Resguardo Aduanero local y la próxima entrada en funcionamiento de la Zona Primaria en el PAER (Parque de Actividades Económicas de Rafaela); así como el dictado de la carrera Licenciatura en Comercio Exterior en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) – sede Rafaela, desde hace ya 10 años, contribuyen al entramado productivo local.

Pero la internacionalización de la ciudad no solamente se visualiza en el volumen y valor de sus exportaciones, sino que se plasma en un conjunto de acciones emprendidas por los distintos actores y desde diferentes ámbitos, contribuyendo todos a la conformación de un ambiente propicio para el comercio exterior.

En este sentido, se pueden enumerar algunos ejemplos como el trabajo que se viene desarrollando con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JAICA), a través del Programa de Envío de Expertos, en la promoción de exportaciones rafaquinas; con la Agencia de Cooperación Internacional de Nueva Zelanda en Auditoría ciudadana; con la Asociación Columbus-Torino, representando al Municipio y su Región dentro del marco del Forum Euro-Latinoamericano de Torino, en pos del logro de estrategias de competitividad basadas en la innovación.

Por otra parte, Rafaela ha firmado un acuerdo de hermanamiento con la ciudad de Sigmaringendorf, Alemania. En este contexto, cerca de 100 alumnos universitarios de ambas localidades han participado en programas de intercambios de práctica profesional bajo el régimen de pasantías en empresas privadas, en el sector público y en ONG, asegurando un flujo de conocimientos y experiencias que colaboran al desarrollo. También mantiene lazos de hermandad con Fossano, Italia. Las raíces piamontesas de la ciudad han contribuido a la consolidación de estos vínculos y de allí surgieron intercambios culturales de coros y compañías teatrales, perfeccionamiento del idioma italiano por parte de estudiantes secundarios rafaquinos y cooperación en programas de capacitación con apoyo financiero de la Región del Piamonte como el caso del curso para chapistas automotrices.

Los ejemplos también fluyen en otros ámbitos. Un docente que viaja al extranjero para capacitarse; un ingeniero que viaja para dirigir el montaje de una planta exportada llave en mano; familias que alojan en sus hogares estudiantes que cruzaron el océano; un artista que expone sus obras o un profesional que asiste a un congreso fuera del país; la recepción de empresarios que participan en una misión inversa, alumnos que logran instancias internacionales en un concurso, un deportista compitiendo lejos de casa.

Este quehacer cotidiano y la aceptación implícita de la vida internacional repercuten de manera positiva en la sociedad de Rafaela que se destaca por su gran capacidad de generar sinergia entre los actores locales. Ello contribuye a consolidarse como una ciudadanía internacionalizada, con conciencia internacional que redundará, en definitiva, en un ámbito propicio para el ejercicio del comercio exterior.

### III) LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES.

En esta tercera sección del documento de trabajo se presenta la información cuantitativa con datos a nivel nacional, provincial, departamental y municipal de la evolución de las exportaciones, la discriminación por rubros, la cantidad de empresas exportadoras, el destino de las exportaciones, mostrando principalmente la participación del Mercosur en el proceso de internacionalización e integración regional de las Pymes.

A fin de dimensionar la relevancia del Mercosur como un destino fundamental de las exportaciones de las empresas de menor tamaño y visualizar la magnitud del entramado Pyme, el orden de los temas abordados será en primer término el destino de las exportaciones totales y por grandes rubros y en segundo término el tamaño y cantidad de empresas exportadoras, para cada uno de los niveles mencionados previamente.

Las empresas exportadoras, fundamentalmente las Pymes, en las fases iniciales del proceso de internacionalización, como la exportación directa, orientan sus productos a los países integrantes del MERCOSUR.

En los casos que se observan etapas más avanzadas en el proceso de internacionalización, como la apertura de oficinas comerciales, o la realización de parte del proceso productivo en los países integrantes del MERCOSUR, se dan principalmente como una estrategia comercial de penetración de estos mercados y no como una estrategia de integración productiva con vistas a exportar a terceros mercados.

#### III.1) Situación Nacional

El Cuadro 1 muestra la evolución del destino de las exportaciones de Argentina en el período 2003-2007 indicando el mayor incremento de los montos exportados al Mercosur, en relación al total de exportaciones y al destino Extra Mercosur.

**Cuadro 1 Destino de las exportaciones de Argentina (en millones de dólares)**

Destino	2003	2004	2005	2006	2007	2007/2003
Brasil	4.605	5.479	6.333	8.094	10.344	125%
Paraguay	421	489	509	614	775	84%
Uruguay	525	680	844	1.112	1.164	122%
<b>Total Intra Mercosur</b>	<b>5.551</b>	<b>6.649</b>	<b>7.686</b>	<b>9.820</b>	<b>12.282</b>	<b>121%</b>
Total Exportaciones	29.566	34.550	40.387	46.456	55.934	89%
<b>Total Extra Mercosur</b>	<b>24.015</b>	<b>27.901</b>	<b>32.700</b>	<b>36.637</b>	<b>43.652</b>	<b>82%</b>
<b>Mercosur / Total</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>21%</b>	<b>22%</b>	

Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC IPEC y CaCex

Si bien el destino Intra Mercosur mantuvo relativamente su grado de participación en el total de exportaciones de Argentina (entre 19% y 22%), es llamativo el crecimiento experimentado a lo largo de los últimos cinco años, superando en el año 2007 al doble del valor exportado en el 2003, siendo el principal socio Brasil, en segundo lugar Uruguay y por último Paraguay. El incremento del destino Extra Mercosur es muy elevado aunque se ubica por debajo del observado en Intra Mercosur.

En el Cuadro 2 se muestra la composición de las exportaciones por grandes rubros, solamente analizando los años 2002 y 2007.

**Cuadro 2 Valor FOB de las exportaciones por grandes rubros de Argentina. Años 2002 y 2007**

Rubros	Año 2002		Año 2007	
	Millones de US\$	Participación	Millones de US\$	Participación
Productos primarios	5.272	21%	12.482	22%
MOA	8.138	32%	19.221	34%
MOI	7.601	30%	17.384	31%
Combustibles y energía	4.639	18%	6.846	12%
<b>Total</b>	<b>25.650</b>	<b>100%</b>	<b>55.933</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC

Más del 30% del valor de las exportaciones de Argentina pertenecen al rubro MOA (Manufacturas de Origen Agropecuario), seguido de MOI (Manufacturas de Origen Industrial), Productos Primarios y en último lugar Combustibles y Energía. Este nivel de participación se mantuvo en los dos años analizados para todos los rubros con excepción de Combustibles y Energía, en donde se observa una caída de 4 puntos porcentuales.

A fin de determinar el desempeño exportador de las empresas, numerosos organismos nacionales utilizan diversos criterios. Uno de ellos es clasificar el tamaño de las empresas en función de la facturación FOB anual de las mismas. El CEP (Centro de Estudios para la Producción) perteneciente a la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción publicó un estudio tomando como referencia el período 2003-2006, indicando la siguiente estructura de empresas exportadoras:<sup>11</sup>

Tamaño	Exportaciones (valor FOB anual)
Grandes	Mayor a US\$ 3.000.000
Medianos	US\$ 400.000 a US\$ 3.000.000
Medianos-chicos	US\$ 100.000 a US\$ 400.000
Micro y pequeños	US\$ 10.000 a US\$ 100.000
Resto	Inferior a US\$ 10.000

Fuente: CEP

Las PyMEX (Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras) están comprendidas por las empresas pertenecientes a los estratos 2 a 4. El último grupo (Resto) comprende ventas de reducidos montos y de frecuencia esporádica. Por tal motivo el análisis excluye a este estrato y arroja un total de 11.967 firmas exportadoras en el año 2006, resultado surgido de la diferencia entre 15.053 exportadores y 3.086 empresas que realizaron ventas externas por debajo de los US\$ 10.000.<sup>12</sup>

El Cuadro 3 muestra el número de empresas y el valor FOB de las exportaciones en valores absolutos y su participación relativa, discriminados por tamaño de empresa, durante el período de tiempo 2003-2006.

**Cuadro 3 Exportadores por tamaño (participación en cantidad de empresas y valor FOB anual en millones de dólares)**

	2003				2004			
	Totales		Participación		Totales		Participación	
	Nro empresas	Valor	Nro empresas	Valor	Nro empresas	Valor	Nro empresas	Valor
Grandes	672	26.856	7%	92%	716	31.308	7%	91%
Medianas	1.612	1.816	16%	6%	1.657	2.183	16%	6%
Medianas-chicas	2.141	450	21%	2%	2.265	541	21%	2%
Micro y pequeñas	5.573	206	56%	1%	5.962	241	56%	1%
<b>Total</b>	<b>9.998</b>	<b>29.328</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>10.600</b>	<b>34.273</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CEP - DNA

	2005				2006			
	Totales		Participación		Totales		Participación	
	Nro empresas	Valor	Nro empresas	Valor	Nro empresas	Valor	Nro empresas	Valor
Grandes	806	36.130	7%	92%	921	42.554	8%	92%
Medianas	1.879	2.485	16%	6%	2.076	2.742	17%	6%
Medianas-chicas	2.421	584	21%	1%	2.643	619	22%	1%
Micro y pequeñas	6.326	260	55%	1%	6.327	260	53%	1%
<b>Total</b>	<b>11.432</b>	<b>39.459</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>11.967</b>	<b>46.175</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CEP - DNA

De los datos expuestos se desprende que se han verificado aumentos en el número de exportadores tanto en los grandes como PyMEX y también en los montos exportados de los mismos. La cantidad de Grandes registró un incremento de 249 firmas; Medianas 1.130; Medianas-chicas 502 y Micro y pequeñas la cifra asciende a 754 empresas. El total de empresas creció en el lapso 2003-2006 un 20% en la cantidad de empresas y un 57% en el valor de las exportaciones.

<sup>11</sup> Síntesis de la Economía Real. Nro. 56. Segunda Sección. Notas de la Economía Real. CEP. Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Economía y Producción. Diciembre 2007.

<sup>12</sup> Este criterio se mantuvo para todo el período analizado (2003-2006).

Si bien el 92% del valor de las exportaciones está concentrado en las grandes empresas que representan el 8% de la cantidad total de empresas, es fundamental reflejar que el 92% restante son medianas y pequeñas empresas, participando las micro y pequeñas en más del 50%. Es decir, en términos de valores exportados las Pymes significan una proporción muy reducida; lo llamativo es el impacto que las mismas provocan en el total de empresas, sobre casi 12.000 empresas más de 6.000 son micro y pequeñas empresas.

De acuerdo a los datos presentados previamente en el Cuadro 1, se observa el mayor intercambio comercial con los países vecinos o más cercanos. Esta situación encuentra explicación en un conjunto de factores, entre los que podemos mencionar la existencia de fletes más bajos, de mayor frecuencia en el transporte, de prácticas comerciales afines y/o de menores diferencias en cuanto al desarrollo productivo entre compradores y vendedores y los requerimientos de calidad exigidos como también cuestiones sociales-culturales relativas al idioma y las costumbres.

Esta apertura hacia los mercados más próximos geográficamente se acentúa aún más en el caso de las firmas medianas y pequeñas y marca el carácter regional de los mercados de las PyMEx<sup>13</sup>, según lo demuestra el Cuadro 4.

**Cuadro 4 Destino de las exportaciones. Año 2006 (% sobre exportaciones totales)**

	Grandes	Medianas	Medianas Chicas	Micro y Pequeñas
Mercosur más Chile	30%	40%	47%	51%
Unión Europea	18%	18%	15%	13%
Nafta	13%	14%	14%	14%
Resto de ALADI	6%	10%	12%	12%
Asia Pacífico	15%	4%	2%	2%
África	7%	3%	2%	1%
Otros destinos	12%	11%	9%	7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CEP-DNA

La proporción de exportaciones hacia el Mercosur más Chile es muy elevada en los estratos de las empresas de menor tamaño alcanzando el 30% en los grandes exportadores, el 47% en las Medianas Chicas y el 51% en las Micro y Pequeñas. En el caso de los mercados más exigentes como Nafta y Unión Europea las diferencias son reducidas, con participaciones similares entre 13% y 18%; y los destinos Asia Pacífico y África son los abordados preferentemente por los grandes.

Los destinos a nivel de países considerados individualmente (Cuadro 5) revela una situación muy interesante con relación al peso relativo de determinados miembros del Mercosur como también al crecimiento de otros destinos desde el año 2003 al 2006.

**Cuadro 5 Destino de PyMEx por países (millones de US\$)**

Destino	2003	2006	Var. % 06/03	Part. % 2006
Brasil	514	674	31%	19%
Chile	314	457	46%	13%
EEUU	279	363	30%	10%
Uruguay	155	270	74%	7%
España	137	188	37%	5%
Paraguay	57	122	114%	3%
Rusia	25	112	348%	3%
México	90	108	20%	3%
Italia	87	97	11%	3%
Venezuela	21	96	357%	3%
Bolivia	59	92	56%	3%
Alemania	72	85	18%	2%
Perú	51	77	51%	2%
Países Bajos	59	72	22%	2%
Colombia	36	67	86%	2%
Resto	515	740	44%	20%
<b>Total</b>	<b>2.473</b>	<b>3.620</b>	<b>46%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CEP - DNA

<sup>13</sup> Síntesis de la Economía Real. Nro. 56 Op.cit.

Mercosur en el año 2006 alcanzó el 29% del valor de las exportaciones de las Pymex, ocupando el primer lugar Brasil (19%), seguido de Uruguay (7%) y en el tercer puesto Paraguay (3%). La variación porcentual experimentada a lo largo de los tres años revela un comportamiento sumamente favorable en los miembros del Mercosur, en donde se duplicaron las ventas con Paraguay aunque este país mantuvo compras muy bajas en el año 2003 y en el caso de Uruguay el crecimiento fue 74% superando al valor de la media registrada en la totalidad de los países (46%).

En el año 2006 los destinos Brasil, Chile y EEUU concentraron el 42% de las exportaciones de las PyMEs y merecen un análisis particular Venezuela y Rusia con una notable particularidad en términos del crecimiento entre los años 2003-2006, con una suba del 357% en el primer caso y 348% en el segundo.

### III.2) Situación Provincial

En esta segunda parte de la sección III se caracterizará la situación exportadora provincial, reflejando la relevancia del Mercosur y la de cada uno de sus miembros como también la evolución del entramado Pyme en la inserción externa y la composición de las exportaciones por grandes rubros. En el Cuadro 6 se observa el destino de las exportaciones de Santa Fe en los años 2002 y 2007.

**Cuadro 6 Destino de las exportaciones de Santa Fe. Años 2002 y 2007**

	Año 2002		Año 2007	
	Valor Fob (US\$)	Participación	Valor Fob (US\$)	Participación
Mercosur	486.603.781	10%	1.587.355.034	13%
Europa	1.322.434.803	27%	3.290.546.096	27%
Nafta	354.340.924	7%	494.147.412	4%
Asia	1.595.979.013	33%	4.317.450.414	35%
Africa	503.042.321	10%	1.277.708.465	10%
Otros destinos	625.809.148	13%	1.362.997.816	11%
<b>Total</b>	<b>4.888.209.990</b>	<b>100%</b>	<b>12.330.205.237</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos IPEC-INDEC

En el año 2002 el valor total de las exportaciones de Santa Fe fue de US\$ 4.888 millones con una participación del Mercosur del 10%, posicionándose este destino en el cuarto lugar al igual que África. En 2007 Mercosur representó el 13% del monto total exportado incrementándose 3 puntos porcentuales su participación, ocupando el tercer puesto. En el período 2002-2007 a pesar del magnífico aumento del valor de las exportaciones totales (más del 250%), cada destino mantuvo relativamente su ubicación y la reducción de los puntos porcentuales de Nafta y otros destinos se redistribuyeron a favor de Mercosur y Asia.

Al igual que en la situación nacional, el Cuadro 7 desagrega los valores exportados por grandes rubros.

**Cuadro 7 Valor de las exportaciones de Santa Fe, por rubros. Años 2002 y 2007**

Rubros	Año 2002		Año 2007	
	Valor Fob (US\$)	Participación	Valor Fob (US\$)	Participación
Productos primarios	661.404.040	14%	1.456.934.168	12%
MOA	3.530.704.227	72%	8.946.843.410	73%
MOI	611.554.151	13%	1.560.701.969	13%
Combustibles y energía	84.547.572	2%	365.725.688	3%
<b>Total</b>	<b>4.888.209.990</b>	<b>100%</b>	<b>12.330.205.237</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos IPEC-INDEC

El rubro de mayor importancia en los dos años pertenece a MOA, con una incidencia del 72%, seguido de Productos primarios y MOI. Al desglosar los rubros exportados por país socio del Mercosur y los países asociados de Bolivia, Chile y Venezuela (Cuadro 8), Brasil es el socio más significativo representando en el año 2007 el 88% del valor de las exportaciones santafesinas al Mercosur, seguido de Chile, teniendo este último una menor participación en el año 2007 con respecto al año 2002.

La síntesis de la información ofrecida (Cuadros 6, 7 y 8) determina que en el año 2007 el 13% del valor ex-

portado por Santa Fe se dirige al Mercosur y Brasil significa el 88% de este destino. Si bien MOA es el principal rubro (73%) del monto de las exportaciones totales, el escenario cambia totalmente al comparar la participación de cada uno de estos rubros en cada país del Mercosur, Chile, Bolivia y Venezuela, sobre el total de sus respectivas exportaciones totales<sup>14</sup> tal cual lo expresa el Cuadro 9. Las celdas sombreadas destacan en los tres miembros del Mercosur la elevada ponderación de MOI y el aumento registrado en el año 2007 en comparación con 2002, en donde Uruguay admite la mayor participación (72%) seguido de Brasil (65%). Chile, Bolivia y Venezuela son los países de mayor peso en MOA, específicamente Venezuela (73%) y Bolivia también es un importante destino de MOI (53%).

**Cuadro 8 Exportaciones de Santa Fe por país del Mercosur y otros destinos. Años 2002 y 2007 (en US\$)**

AÑO 2002	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	Venezuela
PRODUCTOS PRIMARIOS	101.794.007	118.574	4.501.348	22.448.492	3.590.174	407.185
MOA	97.006.565	4.166.017	7.930.130	39.234.772	8.885.932	9.596.214
MOI	199.433.070	12.786.981	16.880.910	93.627.284	17.228.246	2.545.591
COMBUSTIBLES Y ENERGIA	11.235.345	28.535.345	2.215.489	2.869.109	1.966.060	
<b>TOTAL por País</b>	<b>409.468.987</b>	<b>45.606.917</b>	<b>31.527.877</b>	<b>158.179.657</b>	<b>31.670.412</b>	<b>12.548.990</b>
<b>País / Mercosur</b>	<b>84%</b>	<b>9%</b>	<b>6%</b>	<b>33%</b>	<b>7%</b>	<b>3%</b>

AÑO 2007	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	Venezuela
PRODUCTOS PRIMARIOS	171.677.576	2.201.606	7.157.677	57.146.828	3.083.980	1.645.492
MOA	146.942.928	19.494.083	20.500.760	179.535.878	25.490.110	144.421.795
MOI	910.672.178	42.375.450	78.127.109	123.670.618	35.758.156	51.159.294
COMBUSTIBLES Y ENERGIA	165.151.917	19.655.281	3.398.462	9.630.066	3.147.672	
<b>TOTAL por País</b>	<b>1.394.444.599</b>	<b>83.726.420</b>	<b>109.184.008</b>	<b>369.983.390</b>	<b>67.479.918</b>	<b>197.226.581</b>
<b>País / Mercosur</b>	<b>88%</b>	<b>5%</b>	<b>7%</b>	<b>23%</b>	<b>4%</b>	<b>12%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos IPEC

**Cuadro 9 Participación por país del Mercosur y otros destinos del valor de las exportaciones por rubros**

	PRODUCTOS PRIMARIOS		MOA		MOI		COMBUSTIBLES Y ENERGIA	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Brasil	25%	12%	24%	11%	49%	65%	3%	12%
Paraguay	0,3%	3%	9%	23%	28%	51%	63%	23%
Uruguay	14%	7%	25%	19%	54%	72%	7%	3%
Chile	14%	15%	25%	40%	59%	33%	2%	3%
Bolivia	11%	5%	28%	38%	54%	53%	6%	5%
Venezuela	3%	1%	76%	73%	20%	26%		

Fuente: elaboración propia en base a datos IPEC

Además se observa que el 58% de las exportaciones de MOI que realiza la Provincia de Santa Fe son destinadas a Brasil.

Antes de finalizar la situación provincial el Cuadro 10 refleja la importancia del tejido Pyme, en donde en el año 2006 sobre un total de 1.088 empresas, 960 empresas (88%) son MiPymes.

**Cuadro 10 Cantidad de empresas de la Provincia de Santa Fe**

	2003	2004	2005	2006
Grandes	112	108	120	128
MyPymes	824	867	894	960
<b>TOTAL</b>	<b>936</b>	<b>975</b>	<b>1.014</b>	<b>1.088</b>

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior. Santa Fe.

En el período 2003-2006 el crecimiento del total de empresas alcanzó el 16% y las MiPymes un porcentaje similar cercano al 15%. Esto implica que si bien el crecimiento observado en las grandes empresas ronda el 14%, el comportamiento similar experimentado por las empresas de menor tamaño, fortalece y diversifica la composición del entramado empresarial, subrayando la permanente y sostenida presencia de ésta últimas. El 88% de empresas en la provincia de Santa Fe son MyPymes y particularmente el incremento en el número de empresas se dio en este sector.

Es importante destacar el número de empresas que exportan a los países integrantes del bloque y países

<sup>14</sup> Dato Total por País del Cuadro 8 para Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia y Venezuela.

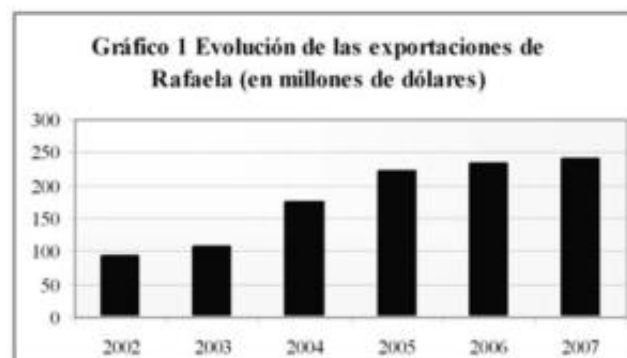
asociados. A Uruguay exportan 319 empresas, a Chile 296, a Brasil lo hacen 242 empresas, a Paraguay 174, a Bolivia 148 empresas y finalmente a Venezuela exportan 75 empresas.

### III.3) Situación Local: Departamento Castellanos y ciudad de Rafaela

A nivel local, la culminación de esta sección dedicada a la evaluación de la internacionalización de las Pymes está centrada en la ciudad de Rafaela. Antes de examinar el sector exportador específicamente se expondrán ciertos datos generales de la misma: consta con una población de 94.000 habitantes con las siguientes características socio-productivas: una PEA (Población Económicamente Activa) del 45,7%; un elevadísimo porcentaje de ocupados plenos (84,5%); reducidos niveles de subocupación demandante y no demandante (5,5% y 3,4% respectivamente) y una tasa de desocupación del 6,6%. La estructura educativa es diversificada y está constituida de 45 instituciones educativas desde el nivel básico al universitario.

El sector industrial abarca 432 industrias y conforme a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), sobre un total de 23 secciones, 20 están presentes en Rafaela, ya que sólo no se realizan en la ciudad las actividades de productos de tabaco, destilerías de petróleo y equipo de radio, TV y comunicación. La cantidad de productos elaborados asciende a 296 unidades; los puestos de trabajo generados oscilan los 7.800 puestos de trabajo. Con respecto al sector terciario, los prestadores de servicios alcanzan una cifra de 2.755 y los establecimientos comerciales una cantidad de 2.092.

A continuación, se presenta la evolución de las exportaciones de la ciudad de Rafaela por grandes rubros y destino. El Gráfico 1 muestra la evolución de las exportaciones totales alcanzando en el año 2007 US\$ 242 millones, registrando un aumento del 170% respecto de 2001<sup>15</sup>.



<sup>15</sup> Datos suministrados por la Cámara de Comercio Exterior Rafaela. CaCEX

Los grandes rubros de las exportaciones de Rafaela se concentran en Alimentos (MOA) y Autopartes (MOI). El valor de la tonelada exportada en el año 2008, en este último sector, fue el más relevante superando los 12.000 dólares, seguido de Máquinas y Equipos (cercano a los 7.600 dólares) cifras que superan holgadamente al valor de la tonelada promedio exportada. Esta situación se visualiza aún más si se establecen las siguientes comparaciones: el valor de la tonelada promedio exportada de Rafaela es 6 veces mayor al valor de la tonelada promedio exportada de Argentina y alrededor de 5 veces superior la tonelada promedio exportada de Santa Fe.



Los principales destinos regionales de las exportaciones rafaelinas en el año 2007 fueron Europa (26%), África (20%), Nafta (16%), Mercosur (15%), Asia (13%) y Sudamérica (8%). Suman 84 los países de destino de estos continentes y bloques económicos.

El Cuadro 11 expone el valor de las exportaciones totales de Rafaela y por grandes rubros con destino Mercosur, destacado mercado de MOI, aunque su participación ha descendido del 39% en 2002 al 25% en 2007. Dentro de MOI, Autopartes es el sector de mayor incidencia, significando en dólares el 7% de las exportaciones al Mercosur (Cuadro 13), seguido de Alimentos (Cuadro 12) y Bienes de Capital (Cuadro 14) representando 3% y 2% respectivamente.

**Cuadro 11 Evolución de las exportaciones de Rafaela por grandes rubros a Mercosur (en dólares)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MOA	50.587.567	53.731.282	112.719.203	148.365.441	153.467.527	143.780.016
MOA a Mercosur	14.542.801	9.884.890	5.919.605	7.165.144	10.001.655	7.583.493
MOI	38.798.821	51.929.407	64.479.347	74.468.880	78.158.298	91.295.896
MOI a Mercosur	15.312.342	7.458.954	10.357.425	13.447.082	16.447.377	23.142.582
Mercosur/MOA	29%	18%	5%	5%	7%	5%
Mercosur/MOI	39%	14%	16%	18%	21%	25%
<b>Total exportaciones Rafaela</b>	<b>93.425.528</b>	<b>108.503.937</b>	<b>181.096.676</b>	<b>226.506.264</b>	<b>238.828.151</b>	<b>241.950.597</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos CaCEX



Cuadro 12	Evolución de las exportaciones de Alimentos de Rafaela por país del Mercosur y otros países (en US\$)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Paraguay	948.332	1.250.727	1.388.615	1.868.389	2.256.118	23.590
Uruguay	4.125	6.675	3.150	5.625		
Brasil	13.590.344	8.627.488	4.527.840	5.291.130	7.745.537	7.559.903
Chile	1.738.927	10.502.074	3.051.827	3.149.933	7.718.739	4.831.177
Bolivia	15.535	9.945				19.129
Venezuela	742.207		5.809.375	7.047.578	6.919.604	6.442.300
Mercosur	14.542.801	9.884.890	5.919.605	7.165.144	10.001.655	7.583.493
Mercosur / Total	16%	9%	3%	3%	4%	3%

Fuente: elaboración propia en base a datos CaCEX

Cuadro 13	Evolución de las exportaciones de Autopartes de Rafaela por país del Mercosur y otros países (en US\$)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Paraguay	948.332	192.665	257.121	216.847	411.263	435.080
Uruguay	4.125	491.682	584.938	789.075	800.595	940.234
Brasil	13.590.344	5.998.809	7.829.259	10.602.618	11.372.242	16.592.426
Chile	535.609	1.590.418	845.492	1.014.637	791.654	1.028.691
Bolivia	1.486	10.173	44.946	11.828	45.970	123.023
Venezuela	31.361	14.186	75.930	280.340	253.923	379.479
Mercosur	14.542.801	6.683.156	8.671.318	11.608.540	12.584.100	17.967.740
Mercosur / Total	16%	6%	5%	5%	5%	7%

Fuente: elaboración propia en base a datos CaCEX

Cuadro 14	Evolución de las exportaciones de Bs de capital de Rafaela por país del Mercosur y otros países (en US\$)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Paraguay	491.511	281.308	894.236	815.540	2.314.008	3.584.621
Uruguay	55.735	260.417	373.793	695.297	1.223.366	1.223.366
Brasil		47.900	316.561	182.430	324.267	955.924
Chile	375.540	293.411	2.090.701	1.562.168	1.048.371	985.136
Bolivia		73.416	88.300	463.554	285.531	1.282.567
Venezuela				30.000	1.871.897	222.150
Mercosur	547.246	541.725	1.268.029	1.510.837	3.537.374	4.807.987
Mercosur / Total	1%	0,5%	0,7%	0,7%	1,5%	2,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos CaCEX

De los últimos cuadros mostrados, considerando en forma global lo exportado al MERCOSUR por Rafaela en el período 2002 al 2007, se observa:

- Alimentos: desciende en volumen y desciende en participación sobre el total, pero crece de manera importante hacia otros mercados
- Autopartes: se mantienen los valores exportados hacia el Mercosur, pero desciende la participación sobre el total, y además, crece de manera importante hacia otros mercados.
- Bienes de capital: aumentan en volumen y en participación, pero poseen baja participación sobre las exportaciones totales.

Al observar la evolución en dólares de las exportaciones de Rafaela por rubros (Alimentos y Autopartes) por país del Mercosur, Chile, Bolivia y Venezuela, se desprenden otros resultados relevantes, que en el agregado Mercosur no es factible detectar:

Alimentos: casi la totalidad de las exportaciones de MOA al Mercosur en el año 2007 son dirigidas a Brasil, seguido de Venezuela (85%) y por último Chile con ciclos ascendente y descendentes a lo largo del período 2002-2007, significando en el 2007 el 64% del monto exportado total de Alimentos al Mercosur. Paraguay tiene baja incidencia y en mayor proporción Uruguay.

Autopartes: al igual que en Alimentos, Brasil es el socio de Mercosur que en el 2007 representó el 92% del monto exportado de Autopartes a este mercado regional. En segundo lugar se ubica Chile (6%).

En el caso de Bienes de Capital emerge Paraguay como primer país demandante (74%), situación reiterada a lo largo de los seis años analizados. Al igual que a nivel provincial se observa una notable participación de Brasil en todos los rubros y un alza muy destacable de Chile y Venezuela en Autopartes y Bienes de Capital.

En cuando a la evolución de empresas exportadoras, los cuadros 15 y 16 muestran el crecimiento que tuvieron en el período 2000 al 2006 en el departamento Castellanos cuya cabecera y ciudad principal es Rafaela.

En el Departamento Castellanos en el año 2006 el destino del 76% del total de las empresas exportadoras fue Mercosur. Si bien el Cuadro 15 demuestra una caída en la participación del destino Mercosur en el año 2006 con respecto al año 2000 cabe resaltar la magnitud de la cantidad de empresas que orientan sus exportaciones a este destino, según el Cuadro 16.

**Cuadro 15 Evolución de empresas exportadoras del Departamento Castellanos con destino Mercosur**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empresas Exportadoras	53	54	62	60	68	66	71
Empresas Exportadoras con destino Mercosur	44	44	49	47	49	51	54
Participación	83%	81%	79%	78%	72%	77%	76%

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior, Santa Fe

**Cuadro 16 Empresas exportadoras del Dpto. Castellanos por país del Mercosur**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	23	23	23	23	23	23	29
Uruguay	21	25	31	32	33	39	43
Paraguay	28	25	23	20	22	29	31

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior, Santa Fe

Sobre un total de 54 empresas exportadoras en el Departamento Castellanos con destino Mercosur, 29 exportan a Brasil (54%); 43 a Uruguay (casi 80%) y por último 31 empresas a Paraguay (57%). A lo largo de 6 años, se duplicó la cantidad de empresas que ofrecen sus productos a Uruguay, mientras que Brasil y Paraguay registran alzas inferiores (26% y 11 % respectivamente).

En la realidad local, se observa un proceso diferente al encontrado a nivel nacional y provincial. Si bien, los volúmenes exportados en ocasiones se mantienen y en ocasiones crecen, las participaciones relativas del MERCOSUR sobre el resto de los mercados registran una disminución.

Considerando que las empresas de Rafaela se caracterizan por su historia exportadora, podemos concluir que una vez consolidados los mercados del bloque las empresas comienzan a participar en otros mercados más lejanos y complejos en su penetración. Este proceso se evidencia tanto como número de empresas, como volúmenes exportados.

#### IV) CONCLUSIONES

Lo global es visto como una oportunidad de diferenciarse localmente. Al concebirse el predominio de lo global se torna necesario remarcar los atributos y atractivos de cada ciudad para atraer inversiones, retener a la población, destacar el posicionamiento o ubicación estratégica del lugar y construir de esta manera un territorio competitivo. Se debe repensar a las ciudades como actores dentro una región, lo cual implica que el gobierno local se expanda más allá de su aspecto político y conforme un complejo institucional de apoyo al sector productivo.

Son las regiones y las ciudades de cada uno de los países las que dan vida a los bloques y los nutren de acciones y problemáticas a resolver. El Estado Local, por lo tanto, tiene la oportunidad de ocupar un lugar importante en este contexto y de trasladar a la vida cotidiana de sus habitantes la participación en este mundo globalizado.

Se hace necesaria la convicción y el apoyo político del municipio para transformar al gobierno local en un catalizador de sinergias y potencialidades territoriales, en un constructor y un potenciador de redes público-privadas y en un generador de consensos. Frente a este desafío la estrategia principal a partir de 1991 desde la Municipalidad de Rafaela se perfiló con una mirada al mundo, apoyando la formación de recursos humanos, la creciente integración y articulación con el sector privado y la constante definición e implementación de acciones locales que potencien la internacionalización de las Pymes.

Es oportuno agregar la permanente vocación del municipio en incorporar los distintos programas de apoyo

impartidos a nivel nacional y provincial. Además, Rafaela fue pionera en la creación de la Secretaría de Programación Económica. Años más tarde Santa Fe implementa el programa Municipios Productivos (MP), cuyo principal acierto fue impulsar y traccionar desde el ámbito provincial la creación de un área específica dedicada al apoyo de los sectores productivos en cada uno de los municipios. Además de los aspectos operativos, como asignar un responsable (el Secretario de la Producción local); dotarlo de un espacio físico y brindarle capacitación, equipamiento e instrumentos de política para que desarrolle sus actividades, el programa MP introdujo, como eje de trabajo el apoyo a los sectores productivos en y desde el ámbito local. De esta forma le dio una nueva entidad al debate sobre el apoyo a la producción.

Los datos presentados en la segunda y tercera sección manifiestan la importancia de la conformación del Mercosur como un mercado regional propicio para el destino de las exportaciones de las Pymes e impulsor de la internacionalización de estas empresas hacia otros destinos:

- Más del 20% de las acciones de promoción del Programa MUNICIPIOS PRODUCTIVOS con relación a las exportaciones, estaban dirigidas al Mercosur.
- Los actores locales jugaron un rol importante en el acercamiento de programas al territorio.
- La articulación institucional genera condiciones propicias para la internacionalización de las Pymes.
- Las empresas exportadoras, fundamentalmente las Pymes, en las fases iniciales del proceso de internacionalización, como la exportación directa, orientan sus productos a los países integrantes del MERCOSUR.
- En los casos que se observan etapas más avanzadas en el proceso de internacionalización, como la apertura de oficinas comerciales, o la realización de parte del proceso productivo en los países integrantes del MERCOSUR, se dan principalmente como una estrategia comercial de penetración de estos mercados y no como una estrategia de integración productiva con vistas a exportar a terceros mercados.
- En el año 2006 se contabilizaron 11.967 firmas exportadoras a nivel nacional.
- El 92 % de las empresas a nivel nacional son Micro y Pymex y exportan el 8% del valor total.
- El 48% del destino de las PyMEX es el Mercosur. Hay una relación inversa entre tamaño de empresa y mercado regional, es decir, a menor tamaño de la empresa se incrementa el destino de exportaciones al Mercosur.
- Por el contrario, a menor tamaño de la empresa se reducen las exportaciones hacia Asia Pacífico.
- Se destaca el crecimiento de las exportaciones de las Pymex a Venezuela y Paraguay (2003 – 2006)
- El total de las exportaciones Intra - Mercosur de Argentina creció 121% en el período 2003-2007.
- Brasil es el socio más significativo de las exportaciones santafesinas al Mercosur. Representa el 88% de las exportaciones al bloque.
- En el periodo 2002 – 2007 se experimentó un incremento por encima del 100% hacia todos los países del Mercosur incluidos Venezuela, Chile y Bolivia (salvo Paraguay)
- En el periodo 2002 – 2007 las exportaciones de Santa Fe hacia el Mercosur se incrementaron un 205% mientras que las exportaciones totales lo hicieron en un 152%.
- Las exportaciones al Mercosur (incluidos Venezuela, Chile y Bolivia) representan el 80% de las exportaciones santafesinas de Manufacturas de origen industrial.
- El 76% del destino de las empresas exportadoras del Departamento Castellanos es Mercosur (83% en el 2000) y se incrementó el número de empresas exportadoras hacia el Mercosur (en el período 2000 – 2006) de 44 a 54 empresas.
- En porcentajes la participación de las exportaciones de Rafaela al Mercosur descendió, tanto de MOA como de MOI.
- En dólares las exportaciones de MOA (Alimentos) al Mercosur descendieron y las de MOI

(Autopartes y Bienes de Capital) aumentaron.

- El 15 % del destino de las exportaciones totales de Rafaela es Mercosur y MOI es el rubro más importante con una participación del 25%.
- Casi la totalidad de las exportaciones rafaelinas de Alimentos al Mercosur en el año 2007 son dirigidas a Brasil, seguido de Venezuela (85%) y por último Chile (64%).
- En Rafaela, Brasil es el socio de Mercosur que en el 2007 representó el 92% del monto exportado de Autopartes a este mercado regional. En segundo lugar se ubica Chile (6%). En el caso de Bienes de Capital emerge Paraguay como primer país demandante (74%).
- Al igual que a nivel provincial en Rafaela se observa una notable participación de Brasil en todos los rubros y un alza muy destacable de Chile y Venezuela en Autopartes y Bienes de Capital.
- En la realidad local, se observa un proceso diferente al encontrado a nivel nacional y provincial. Si bien, los volúmenes exportados en ocasiones se mantienen y en ocasiones crecen, las participaciones relativas del MERCOSUR sobre el resto de los mercados registran una disminución.
- Considerando que las empresas de Rafaela se caracterizan por su historia exportadora, podemos concluir que una vez consolidados los mercados del bloque las empresas comienzan a participar en otros mercados más lejanos y complejos en su penetración. Este proceso se evidencia tanto como número de empresas, como volúmenes exportados.

En términos generales se comprueba que una vez consolidados los mercados del bloque regional las empresas comienzan a participar en otros mercados, en número de empresas como en montos exportados. Finalmente mencionando en forma especial a la ciudad de Rafaela, queda de manifiesto la caracterización de la misma como símbolo de “Pyme exportadora” dentro de un contexto provincial y nacional que marca la misma tendencia de internacionalización de empresas, fortaleciendo primero lo regional para luego expandir fronteras más distantes.■

## 2.6 | **La asociatividad empresaria para mejorar la competitividad.**

*Pedro Espondaburu, Secretario de Desarrollo Local.  
Municipio de Tandil.*

Comenzando por manifestar nuestra coincidencia con la apreciación que señala que el Desarrollo Local demanda distintos tipos de políticas, entre las que se pueden observar:

- 1) Políticas de promoción económica tendientes a estimular la actividad de las empresas;
- 2) Políticas de desarrollo urbano donde se destacan la mejora de las comunicaciones y el transporte;
- 3) Políticas ambientales para proteger el medio ambiente y mejorar la competitividad de las empresas en este aspecto y
- 4) Políticas sociales integradoras y de educación, en sentido general,<sup>16</sup>

Queremos situar el enfoque de nuestra participación en el plano de las políticas de promoción económica, sin desconocer la indudable trascendencia que observan las restantes dimensiones.

Desde esa perspectiva, entendemos que toda actividad destinada a promover y a disparar procesos de desarrollo económico local suele encontrarse con una serie de obstáculos que se interponen en el camino trazado para alcanzar el objetivo buscado.

---

<sup>16</sup> Villar, Alejandro “Desarrollo Local en Argentina. Contexto, Municipio y actores de un proceso incompleto” pag 234, en Desarrollo Local: Una revisión del debate. Rofman, Adriana y Villar, Alejandra. Compiladores. Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Nacional de General Sarmiento. Espacio Editorial, Bs.As. 2006.

Ese cúmulo de obstáculos puede no ser simétrico conforme los territorios locales que se tomen como referencia en función de la diversidad histórica, cultural, social, política y productiva de cada lugar.

No obstante eso estimamos posible identificar algunas dimensiones de obstáculos que se pueden observar como de presencia generalizada en un buen número de realidades locales que nos ha tocado conocer en Argentina.

En ese sentido, y sin pretender agotar en este análisis todas las dimensiones posibles de obstáculos al desarrollo que puedan existir, creemos pertinente señalar que pueden indicarse al menos diez manifestaciones comunes de problemas que son de recurrente aparición en distintas latitudes de nuestro país.

Al respecto, hemos podido identificar y sistematizar los siguientes obstáculos:

- Ausencia de infraestructura adecuada,
- Bajo desarrollo de la cultura emprendedora,
- Escasa incorporación de valor agregado,
- Dificultades para la comercialización de productos locales,
- Alta informalidad tributaria, sanitaria y laboral en los emprendimientos,
- **Alto individualismo de los actores productivos,**
- Baja confianza entre los actores;
- Escasa coordinación de políticas públicas de distinta jurisdicción,
- Baja articulación del sector productivo con el sistema científico tecnológico y
- Escasa promoción de iniciativas innovadoras

Frente a la presencia de un panorama como el descrito, que se pone de manifiesto en diferentes territorios locales argentinos, se torna necesario ensayar la búsqueda de orientaciones conceptuales que se dirijan a superar el estado de situación señalado al tiempo que resulta impostergable diseñar y desarrollar aplicativos operacionales congruentes con la orientación conceptual elegida para llevarla a la realidad de la mejor manera posible.

Con esa finalidad es que estimamos adecuado ofrecer un conjunto propositivo de alternativas pasibles de ser instrumentadas que habiliten cursos de acción superadores de los obstáculos mencionados, y que de manera simétrica a las dificultades identificadas propicien una solución para cada dimensión de problema.

En ese sentido creemos que puede constituir un camino a seguir la siguiente secuencia:

Orientación Conceptual	Aplicaciones Operativas
Mejorar infraestructura productiva.	Parques Industriales Salas Comunitarias de elaboración de alimentos en espacios urbanos Fomento para habilitación de establecimientos productores de alimentos en espacios rurales
Institucionalizar espacios de acuerdo público-privado promoviendo el desarrollo de la cultura emprendedora.	Programa Intensivo de Formación de Emprendedores Llanero PUECDA (Pequeñas Unidades Económicas de Autogestión): Gestionar empresas para generar empleo
Promover iniciativas con mayor valor agregado.	Marcas de origen y calidad. Ley 22.362. Certificación de carnes y miel. Centros de información y venta de servicios y productos locales
Desarrollar espacios comunes de comercialización de productos locales	Centros de información y venta de servicios y productos locales
Diseñar propuestas orientadas a reducir la informalidad.	Programa Local de Empleo Productivo Monotributo Social
<b>Alentar experiencias y mecanismos asociativos.</b>	<b>Cooperativas.</b> <b>Curso Asociatividad Empresarial</b> <b>Conformación de Grupos Asociativos</b> <b>Nuevas formas asociativas.</b>
Generar instancias de cooperación público-privada que aumenten la confianza entre los actores del sistema productivo local	Agencias de Desarrollo.
Optimizar la coordinación de políticas públicas de distinta jurisdicción.	Contraprestación educativa. Programa Social Agrariopecuario, Cambio Rural, Microcréditos.
Aumentar y mejorar la calidad de vinculación con el sistema científico-tecnológico	Acuerdos con Universidades y Centros Tecnológicos.  Programa Local de Fomento de la Industria de Software
Fomentar el crecimiento de iniciativas innovadoras.	Programa Municipal de Fomento de las Microempresas  Programa Local de Fomento de la innovación productiva

Fuente: Elaboración propia.

La secuencia refleja un análisis esquemático utilizado por la Secretaría de Desarrollo Local del Municipio de Tandil para identificar obstáculos al desarrollo y a partir de ella diseñar y ejecutar políticas públicas locales tendientes a superar las dificultades observadas.

Como puede verse, sobre 10 dimensiones de problemas se despliega el mismo número de orientaciones conceptuales para superarlos con un mayor número de aplicaciones operativas que derivan de cada orientación conceptual.

En este caso nos vamos a centrar sobre la dificultad específica originada en uno de los factores culturales de la

sociedad argentina que inciden sobre los modos en que se desenvuelven los procesos productivos y aquí es señalada como **Alto Individualismo de los actores productivos**, pero que también se manifiesta en otro tipo de actores como pueden ser los institucionales, políticos o sociales.

Del mismo modo, si bien es cierto que las restricciones referidas se oponen al buen desarrollo de todo el universo productivo empresarial, estimamos que la intensidad de las mismas se manifiesta con mayor vigor en las unidades productivas del segmento microempresario.

Al respecto, es un hecho notorio que este segmento es portador de un conjunto de caracteres comunes que lo transforman en un grupo meta que merece especial atención al tiempo de definir intervenciones de fomento productivo emanadas desde el sector público.

Entre los caracteres comunes más significativos se pueden destacar las siguientes dimensiones:

- Altas tasas de natalidad y mortalidad, esta última en los primeros años de vida;
- Alta informalidad tributaria, sanitaria y laboral;
- Dificultades para completar trámites y formalizar actividades;
- Relativamente baja tendencia a la capacitación;
- Escaso conocimiento de técnicas de gestión empresarial;
- Dificultades para acceder y consolidarse en el mercado;
- Bajas posibilidades de acceder a financiamiento que no provenga de ahorros propios y acorde con sus capacidades de pago para comenzar actividades o mejorar su evolución;
- Bajos volúmenes de compra a proveedores y de ventas a clientes que suelen elevar el costo de esas transacciones, restándoles competitividad;
- Predominante cultura individualista;
- Baja cantidad de trabajadores/empleados.<sup>17</sup>

La referida aproximación a los caracteres generales del universo microempresario explican en cierto modo nuestra preocupación por desarrollar, institucionalizar y ejecutar efectivamente intervenciones públicas del Gobierno Local destinadas al fomento de las microempresas, que contribuyan a modificar positivamente el escenario territorial en el Municipio de Tandil, de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina.

Desde nuestra perspectiva, una de las formas de contrarrestar el alto individualismo de los actores productivos es promover y difundir mecanismos de asociatividad empresarial y conforme a la orientación definida por experimentados capacitadores, estamos visualizando a determinados sectores del segmento microempresario local de Tandil “como empresas a asociarse luego de un proceso (planificado e inducido) de desarrollo asociativo a ejecutarse con el debido apoyo de la autoridad local”<sup>18</sup>

En esta convicción desde el año 2007 se ha puesto en marcha un espacio de capacitación específico para la asociatividad empresarial que implica la posibilidad de realizar un Curso de formación en la temática de 8 jornadas de 2 días cada una y de 3 horas cada día, que permiten a los interesados conocer los aspectos más importantes de un proceso asociativo.

El Curso ofrece un cupo de hasta 30 personas, procurando el Municipio orientar la intervención a sectores de actividad que pueden estimarse como los que más necesitaba este tipo de sensibilización.

<sup>17</sup> Espondaburu, Pedro, Ponencia “Un Programa Municipal de Fomento de las Microempresas”, 11° Reunión Anual de la Red PyMEs-Mercosur. Las PyMEs y el Desarrollo de Sistemas Locales: Innovación y Aprendizaje. Pags. 1 y 2. Tandil 27, 28 y 29 de Septiembre de 2006.

<sup>18</sup> De Pasquale, Luis y Guevara, Jorge en Redes de Cooperación aplicadas en procesos sustentables, Curso de Asociatividad Empresarial, Pag. 1, Municipio de Tandil, Junio de 2007.



Al respecto en 2007 se volcó el interés hacia diversas actividades.

Una fue la del sector apícola, por su fuerte presencia territorial y su reconocida impronta individualista.

Otro grupo meta elegido fue el segmento de producción textil, pues si bien no reflejaba una actividad tradicional de Tandil, había mostrado un sostenido crecimiento de unidades productivas en los años posteriores a la salida de la convertibilidad.

Y finalmente se puso también la mira en el sector de alimentos, pues se había detectado el interés de un pequeño grupo de microempresarios por explorar alternativas de funcionamiento asociativo.

Es importante destacar que cuando hablamos de asociatividad para las empresas, el concepto no debe limitarse a algunos de los procesos empresarios, como los productivos, los administrativos u organizacionales, los de comercialización o a los económico-financieros; estamos diciendo que la asociatividad integral es el objetivo final y que es un objetivo posible.<sup>19</sup>

El desarrollo del primer Curso fue mostrando paulatinamente como, tanto en el sector apícola como desde sector textil se iba produciendo un creciente desgranamiento del grupo de participantes originario.

No ocurrió lo mismo con el sector de alimentos, cuyos integrantes finalizaron el curso y propusieron continuar la actividad a través de la conformación de un grupo asociativo que congregara a otros integrantes.

Y así, como resultado de conocer las posibilidades que ofrecen las estrategias asociativas que se pudieron apreciar en el curso de sensibilización, nació la idea de constituir el primer grupo asociativo de microempresas productoras de alimentos de Tandil.

El Municipio renovó su apuesta en el rol de promotor, facilitador y auspiciante permanente de iniciativas de desarrollo local que ofrezcan un costado innovador, y decidió continuar financiado el costo del imprescindible asesoramiento profesional que el desafío incluía.

De este modo comenzaba un camino nuevo para 12 microempresas que si bien mostraban una notoria homogeneidad en su estadio de evolución empresaria y productiva no habían recorrido todavía el sendero asociativo cuya alta potencialidad ofrece múltiples alternativas.

En ese sentido, y frente a los legítimos interrogantes que generan las expectativas que surgen cuando se evalúan los posibles aportes de las estrategias asociativas, se pueden señalar un conjunto de potencialidades que integran los procesos asociativos:

- Reducción de costos por procesos de compra.
- Contratación de información de mercado.
- Capacitación de recursos humanos.
- Creación de redes de distribución conjunta y sistemas de promoción de ventas.
- Información, gestión y obtención de recursos financieros.
- Incorporación de tecnología de producción, de administración y de comercialización.
- Incorporación de recursos profesionales especializados.
- Desarrollo de procesos de calidad y/o procesos de confiabilidad comercial.
- Desarrollo de proyectos de inversión
- Diseño de productos.

<sup>19</sup> De Pasquale, Luis y Guevara, Jorge en Redes de Cooperación aplicadas en procesos sustentables, Curso de Asociatividad Empresaria, Pag. 2, Municipio de Tandil, Junio de 2007.

- Participación en licitaciones nacionales o internacionales.
- Establecimiento de centros logísticos comunes.
- Desarrollo de productos o sistemas de garantía conjunta.
- Exportación.<sup>20</sup>

El acuerdo entre las 12 microempresas para formalizar un sistema de funcionamiento común e los aspectos jurídicos-contables se forjó alrededor de una de las llamadas Nuevas Formas Asociativas.

En este caso se trata de una ACE (Acuerdo de Colaboración Empresaria), que conforme la opinión de los capacitadores y asesores del Grupo, reúne algunas condiciones distintivas, entre las que se destacan:

Economía en la formación jurídica:

- Permite mantener la individualidad productiva y patrimonial de los integrantes que solo se reúnen para el objetivo señalado en el contrato, manteniendo su independencia de gestión y decisión en sus empresas por los temas no acordados en la ACE;
- Otorga elasticidad y facilidad de adecuación a nuevos propósitos y finalidades y a la progresiva acumulación de nuevos objetivos;
- Quien administra lo hace luego de recibir las instrucciones (mandato de sus pares-asociados) y no por él mismo;
- Permite una rápida sustitución del representante frente al incumplimiento de las instrucciones o faltas de transparencia en las operaciones (control de gestión y económico financiero);
- Ofrece simplicidad y baja exigencia de formalidad de las registraciones e informaciones administrativas;
- No requiere de capital; los aportes para el cumplimiento del objeto surgen luego del análisis detallado del caso y de su cronograma de cumplimiento;
- La solidaridad de los integrantes para responder por incumplimientos resulta una fortaleza antes terceros;
- Impositivamente es imbatible frente a cualquier otra forma asociativa;
- Permite una rápida y económica forma de integración de más asociados;<sup>21</sup>

Una vez acordada la forma jurídica a utilizar, el nuevo grupo hubo de definir los temas a trabajar conjuntamente que integrarían el objeto social de la nueva ACE, su nombre y los pasos a seguir en el futuro inmediato.

En esa tarea, y luego de realizar un cúmulo de reuniones acordaron definir los siguientes objetivos para incluir en el contrato constitutivo del Acuerdo de Colaboración Empresaria:

- Desarrollo de identidad e imagen propias
- Exploración sistemática y sostenida de oportunidades
- Compras conjuntas de insumos y materias primas
- Contratación conjunta de asistencia técnico-profesional
- Financiamiento para el capital de trabajo o la inversión productiva y el desarrollo de mercado

<sup>20</sup> De Pasquale, Luis y Guevara, Jorge en Redes de Cooperación aplicadas en procesos sustentables, Curso de Asociatividad Empresaria, Pag. 3, Municipio de Tandil, Junio de 2007.

<sup>21</sup> De Pasquale, Luis y Guevara, Jorge en Características más salientes de la ACE, Curso de Asociatividad Empresaria, Municipio de Tandil, Junio de 2007.

- Acceso a programas públicos o privados de asistencia a mipymes
- Marca propia
- Gestión de soluciones conjuntas en logística y comercialización
- Desarrollo de innovación en productos y procesos
- Incorporación de tecnologías productivas
- Normalización de procesos y gestión de la calidad.
- Exportación

El grupo asociativo luego del período de sensibilización y capacitación, se ha trazado una estrategia que parte de la convicción de que los frutos de la Asociatividad deben obtenerse a través de un proceso que reconoce grados o niveles de complejidad ascendente que requieren de un avance que aunque pueda parecer lento, resulte seguro.

En ese sentido es importante ver en el gráfico siguiente como se puede manifestar el proceso gradual de complejidad ascendente

**FUSION**  
**MARKETING**  
**NEGOCIOS CONJUNTOS**  
**PLANTEO DE LAS INSTALACIONES FIJAS**  
**ASISTENCIA FINANCIERA CONJUNTA**  
**ASEGURAMIENTO CONJUNTO DE LA CALIDAD**  
**CAPACITACION**  
**CONTRATAIONES CONJUNTAS**  
**ESTUDIOS CONJUNTOS**  
**COMPRA CONJUNTA**

Si tomamos como base de la actividad asociativa el primer escalón comenzando desde abajo, podemos ver una posible secuencia de cómo se pueden ir realizando actividades conjuntas cada vez de mayor complejidad.<sup>22</sup>

El Grupo denominado GRAMA por acuerdo general de sus integrantes fue presentado en sociedad el 14 de diciembre de 2007 en un acto realizado al efecto en el Municipio de Tandil, y quedó constituido finalmente por 12 microempresas que articuladas por el Municipio han emprendido el camino asociativo en busca de mejorar su competitividad.

Esas 12 Microempresas están representadas en el siguiente banner:



<sup>22</sup> De Pasquale, Luis y Guevara, Jorge en Características más salientes de la ACE, Curso de Asociatividad Empresaria, Municipio de Tandil, Junio de 2007.

Como vimos, el Grupo resolvió por acuerdo general que su nombre sería GRAMA (Grupo Asociativo de Microempresas de Tandil) y encargó de inmediato la confección de un isologo que contribuyera a instalar una estrategia de comunicación visual de la agrupación.

El proyecto de isologo fue presentado en diversas variantes por la diseñadora local Teresa Vidaguren y luego de un prolongado debate se optó por el siguiente:



Con posterioridad a la definición del Isologo, el Grupo GRAMA decidió realizar una Jornada destinada a capacitarse en Buenas Prácticas de Manufactura, cuya responsabilidad estuvo a cargo del Lic. en tecnología de los Alimentos Armando March quien es titular de la empresa de Cerveza Quarryman que integra el grupo.

De esta manera se realizaron dos reuniones de 4 horas cada una en las que el Licenciado March abundó acerca de los requisitos a cumplir para poder incluir a cada unidad productiva integrante de GRAMA en el universo de las empresas alimenticias que desarrollan Buenas Prácticas de manufactura.

Al momento que este artículo se redacta el Grupo GRAMA se apresta para participar junto al Municipio de Tandil en la muestra nacional de alimentos más grande de la Argentina, lo que permite abrigar muchas esperanzas de que esta estrategia asociativa constituye una alternativa que le posibilita a un buen grupo de microempresas realizar actividades que quizá no hubiera podido llevar a cabo de manera individual.■

## 2.7 | Aportes del Eje

*María Marcela Petrantonio y Enrique Miguens*

La mesa de trabajo de lo que podríamos denominar el “MERCOSUR productivo” desarrolló básicamente tres aspectos: el turismo; herramientas de desarrollo económico local a ser replicadas por otras ciudades/regiones y una visión más integral desarrollada por el Dr. Rubén Geneyro, como experto en temas de integración regional.

Los trabajos vinculados al turismo, como son el de la ciudad de Santo Andre y Montevideo (en su calidad además, de coordinadora de la Unidad Temática de Turismo de la Red de Mercociudades) resaltaron la importancia del sector, no solo en términos económicos, sino también en relación a su rol en la generación de empleo en las ciudades. Es importante resaltar el énfasis que Fernando González de Montevideo le otorgó a la concreción de proyectos turísticos regionales, que permitan también trabajar el tema de identidad. Su propuesta de “marcas turísticas regionales” se desarrolla a partir de esa premisa.

En el eje también hubo cuatro trabajos que tuvieron el objetivo de plantear herramientas de gestión a ser replicadas. Así, la experiencia presentada por Rosario vinculada con la agricultura periurbana como mecanismo de inserción de los sectores más vulnerables de la sociedad. También el planteo de Pedro Espondaburu (Tandil) acerca de la importancia de asociar a las MiPymes como un mecanismos no solo de abaratar costos o lograr escala para ingresar a nuevo mercados, sino como herramienta de innovación organizacional empresaria para incrementar la competitividad individual. En este apartado también se presentó la experiencia de Rafaela en su accionar para internacionalizar a las Pymes de su territorio y finalmente la ayuda microfinanciera para los emprendimientos productivos en Ituzaingo, que motivó a que Claudio Riges planteara la importancia de analizar una línea de estas características dentro del proyecto del Banco del Sur.

Sin embargo, fue Rubén Geneyro quien presentó en su disertación preguntas

que movilizaron el debate entre los participantes ¿Que entendemos por integración productiva? ¿Cuáles deberían ser los proyectos de integración? ¿Es necesario plantear agencias de integración productiva? Acá no se puede pensar la integración solo desde la óptica del estado, sino de otro tipo de agencias o bien entes privados.

Se planteo la necesidad de dar un salto cualitativo y no hablar de experiencias locales exitosas a ser replicadas, sino más bien, de diseñar proyectos que desde su inicio plantean la necesidad de integración regional. Alguien fue más allá, diciendo que no es necesario el MERCOSUR para replicar experiencias locales exitosas.

Kelli Olmos, actual Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, enfatizó de la importancia que está teniendo en Argentina la “inversión extranjera directa” de capitales brasileros. Insistió en que actualmente hay instrumentos de política que estimulan esas inversiones y que las mismas entre países del MERCOSUR no se pueden subestimar. Señaló además que el MERCOSUR además de ampliar el comercio entre los miembros del bloque debe ser una plataforma para encarar un segundo mercado en conjunto. En la medida de que los inversores del MERCOSUR tengan dialogo es para incentivarlo.

Daiana Ferraro de Montevideo se cuestionó si hay un plan estratégico y colectivo en relación a las inversiones entre los países miembros. Señala que es relevante entender y acordar qué papel tiene cada uno y así que rol le da cada país a la IED.

En cuanto a la instalación de una “agencia de desarrollo productivo del MERCOSUR” se acuerda que si no se discute cual es el plan de desarrollo, sobre qué sectores, con qué instrumentos, no tendrá el alcance esperado. Actualmente todos los actores reclaman repensar el acuerdo de por qué queremos integrarnos. Es importante trabajar sobre las asimetrías y a partir de allí definir un plan común.

Aparecen críticas alrededor de cómo funcionan hoy algunas instancias en la estructura orgánica del bloque. Se insiste en pensar una política de etapas en integración productiva, tener un espacio que responda a una visión comunitaria, que responda a una región. Como ejemplo de un espacio de funcionamiento lento, se cita al subgrupo 7, el de industria, que se reúne una vez por semestre y así es imposible lograr una acuerdo de integración que no avanza, van los privados mas rápido por su parte. Se plantea hacer un mapa positivo de lo que esta pasando en integración productiva, mostrar la agenda positiva del MERCOSUR.

El pensamiento estratégico es una responsabilidad que tiene que estar a nivel de gobierno. Se insiste en que el inconveniente esta planteado y se afirma que los temas regionales y los nacionales van a distintas velocidades y lo que se defina en el marco del MERCOSUR tenga impacto en la sociedad no es un proceso diario y eso implica desarrollar paciencia. En todo proceso de integración habrá avances y retrocesos. El debate de la integración productiva es un problema de fondo y hay que plantearlo, pero no es solo un debate técnico sino también político. No hay destino para nuestros países por fuera de la integración regional, las políticas de apertura nos llevan a la desigualdad y exclusión. Es un proceso complejo y el tema esta instalado, pero hay que generar mejores condiciones para que nuestros países solucionen la integración, pero dentro del bloque.

Las políticas van a diferente velocidad, pero es necesario afirmar que no siempre la lógica de inversión esta pensada con lógica comunitaria y ahí esta la dificultad. Los actores a favor de la integración no han sabido imprimirles a los actores privados este interés comunitario.

En definitiva, armar una agenda productiva común desde la óptica positiva de la integración regional fue el acuerdo.■

### III. EJE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

#### 3.1 **Gestión óptima del tránsito en Tandil Un ejemplo de partenariado Municipio, Universidad y Agencia de Promoción Científica en Argentina.**

*P. A. Lotito, F. J. Mayorano, G. P. Jacinto<sup>23</sup>  
CONICET y Universidad Nacional del Centro de la Provincia  
de Buenos Aires*

#### **1. Introducción**

El trabajo que aquí se presenta se inscribe en el marco del Seminario-Taller “*Los Desafíos de la Integración Regional en Mercosur: La Mirada Local*” realizado entre el 8 y 9 de mayo de 2008 en la ciudad de Tandil, Argentina.

La primera parte recupera los principales argumentos en torno a la noción de partenariado explicitando sus potencialidades como herramienta de construcción del territorio en general, y de gestión del tráfico en particular.

La segunda parte presenta la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas instituciones asociadas para la gestión óptima del tráfico en la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires, Argentina), partenariado

---

<sup>23</sup> P. A. Lotito, Doctor en Matemática, Profesor Asociado de la U.N.C.P.B.A. e Investigador Adjunto de CONICET. Realizó estudios posdoctorales en el Instituto Nacional de Investigación sobre el Transporte y su Seguridad (INRETS) de Francia. Su área de investigación abarca la optimización y simulación de procesos.

Fernando Mayorano: es Ingeniero de Sistemas de la U.N.C.P.B.A. es becario doctoral de CONICET y su trabajo de tesis tiene como tema central la simulación de tráfico y su control mediante semáforos.

Guillermina P. Jacinto: es Doctora en Geografía de la Universidad Paris III-Sorbonne Nouvelle, especialista en Geografía-Ordenamiento del Territorio-Urbanismo, Profesora Adjunta de la U.N.C.P.B.A. e Investigadora Asistente de CONICET.

constituido por la articulación entre la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de Tandil y la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas e Innovación Tecnológica.

La tercera parte expone los ejes centrales del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) que vehiculiza el proceso de vinculación entre los actores, permitiendo avanzar en la aplicación de conocimientos tecnológicos producidos por el sistema científico, a la resolución de problemas locales. En este sentido, la transferencia de conocimientos propuesta se inscribe en el compromiso asumido por la universidad, que privilegia *“un modelo institucional de apertura a la comunidad y de estrecha vinculación con la región”*.

## 2. El partenariado en la estrategia de gestión del territorio.

Las mutaciones de amplio espectro que caracterizaron el cambio de siglo indujeron la transformación de las modalidades de gestión del territorio a diferentes escalas. En particular, la política pública se esfuerza por incorporar una visión global y un enfoque integrado para el abordaje de los problemas y la formulación de estrategias de intervención orientadas al desarrollo local<sup>24</sup>.

De acuerdo con ello, el despliegue de nuevas modalidades de la acción pública es convergente con la revalorización del territorio como componente esencial de una estrategia de desarrollo. El territorio es entendido a la vez como factor de producción económica, espacio de sociabilidad y de representación colectiva, lugar de memoria y patrimonio, integrando lógicas funcionales, patrimoniales e institucionales; tensionado por procesos locales y globales, por fuerzas del mercado y políticas de Estado.

Con la ambición de superar las aproximaciones sectoriales, este enfoque territorial se sustenta en una visión concertada del desarrollo, en la cual los actores públicos y privados participan en la construcción de consensos en torno a la definición de un proyecto de territorio. Movilización, consulta, negociación, concertación son los pilares de un partenariado en el que intervienen población, organismos públicos y agentes privados, poniendo en movimiento instancias participativas y estrategias ascendentes de desarrollo local<sup>25</sup>.

El partenariado local constituye una potente herramienta para la acción pública. Estimula la circulación y el intercambio de información entre los actores, la transferencia de conocimientos y saberes, al servicio de la realización de un proyecto común. El trabajo en partenariado configura progresivamente el estado de situación del territorio identificando los componentes sobre los cuales es posible actuar, los comportamientos favorables y los tiempos deseables para el alcance de los objetivos planteados. La implicación de actores claves y la consolidación de vínculos permiten explorar situaciones alternativas, mostrar riesgos y oportunidades a mediano y largo plazo, revelar distintos caminos de acción posibles.

La articulación entre actores e instituciones y la construcción de redes flexibles de trabajo para el abordaje de los problemas, suponen el recorrido de un largo y sinuoso proceso de interacción. Durante el proceso, signado de marchas y contramarchas, es posible la evaluación permanente de las acciones emprendidas para comprobar la pertinencia de las orientaciones iniciales, identificar sus efectos directos e indirectos, integrar nuevas ideas y reorientar las acciones para alcanzar el proyecto de territorio buscado. En este enfoque gradual, las acciones se enriquecen progresivamente, los actores superan las visiones sectoriales y proponen aproximaciones sistémicas, que no constituyen la mera sumatoria de iniciativas sino un conjunto integrado de acciones impulsoras de una gestión integrada del territorio<sup>26</sup>.

Asociar a los actores locales en la estrategia de intervención constituye uno de los elementos claves para el éxito de los proyectos. Asociar a los actores planteando las cuestiones pertinentes y definiendo las interacciones, permite enriquecer el conocimiento sobre la realidad que se busca transformar, aunar voluntades en torno a la búsqueda de objetivos comunes y prever mecanismos de compensación para ganar nuevas voluntades. En fin,

<sup>24</sup> MULLER, Pierre, Les politiques publiques, PUF, Paris, 2000, 127 p. Coll. Que sais-je.

<sup>25</sup> GERBAUX, Françoise y PAILLET, Anne « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales » en GERBAUX, Françoise (dir.) Utopie pour le territoire: coherence ou complexité?. Ed. de l'Aube, Saint Etienne, 1999, pp. 109-141

<sup>26</sup> VON HALDENWANG, Christian. **Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina**, Revista de la CEPAL N° 85, 2005, 18 p.



asociar a los actores permite llevar adelante estrategias ancladas en la complementariedad de competencias y saberes, el fortalecimiento de vínculos, la consolidación y diversificación de redes, la valorización de capacidades diferenciadas de acción e innovación al servicio de la transformación del territorio.

El partenariado local se sustenta en una nueva concepción del desarrollo territorial basada en el establecimiento de vínculos entre ciudadanos, actividades y territorios. Moviliza los medios y recursos, diferentes y complementarios, de los sectores público, privado y asociativo. Reúne a los actores locales alrededor de proyectos colectivos y de acciones comunes, estimulando el desarrollo a través de un enfoque multisectorial, producto de negociación y concertación entre actores involucrados.

En fin, el partenariado constituye un método de organización del trabajo que implica una red de relaciones entre actores de diferente procedencia y portadores de distintos intereses, que se comprometen contractualmente en el desarrollo de una estrategia de cooperación. En este sentido, el partenariado implica el respeto de ciertas normas establecidas para asegurar su perdurabilidad y coherencia. La cooperación temporal o permanente se establece vía contrato, como requisito para la transparencia al interior del grupo, la credibilidad hacia el exterior y la eficacia de las acciones conjuntas. La creación de un clima de confianza entre los socios, la transparencia en la toma de decisiones, la difusión periódica de información, la delimitación de funciones y competencias constituyen los pilares del trabajo colectivo.

### **3. Una experiencia de partenariado en Argentina: la gestión óptima del tránsito en Tandil (Provincia de Buenos Aires).**

En este apartado se caracteriza la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y sus instrumentos de financiamiento, donde se enmarca el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) aplicado a la gestión óptima del tráfico en la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires, Argentina).

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) es un organismo nacional dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dedicado a la promoción de actividades relacionadas a la ciencia, la tecnología y la innovación productiva<sup>27</sup>.

La Agencia a través de sus dos Fondos – Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) y Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) - promueve el financiamiento de proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en la Argentina.

El FONCyT tiene como misión apoyar proyectos y actividades cuya finalidad es la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos -tanto en temáticas básicas como aplicadas- desarrollados por investigadores pertenecientes a instituciones públicas y privadas sin fines de lucro radicadas en el país.

La adjudicación de subsidios (aportes no reintegrables) se realiza por medio de convocatorias públicas. Las propuestas presentadas se evalúan siguiendo procedimientos transparentes para determinar la calidad y la pertinencia de los proyectos.

Los proyectos de Investigación y desarrollo (PID) tienen por objeto la generación y aplicación de nuevos conocimientos C&T para la obtención de resultados precompetitivos o de alto impacto social. Se presentan con uno o más adoptantes -empresas o instituciones- dispuestos a cofinanciarlos, los que se reservan la prioridad de adquisición de los resultados.

Estos proyectos están<sup>28</sup>, según la propia definición de la ANPCyT, “*dirigidos a omover la articulación entre los grupos de investigación y los sectores oductivos y/o sociales, apoyando las iniciativas orientadas a la obtención de resultados innovativos. Su objeto es permitir que la investigación científica y tecnológica se oriente hacia aplicaciones que sean de interés de un Adoptante, promoviendo la generación de tecnología y la interacción con los sectores oductivos.*”

<sup>27</sup> <http://www.agencia.gov.ar/spip.php?article49>

<sup>28</sup> Manual de Procedimientos, FONCyT, Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, <http://www.agencia.gov.ar>.

Se establecen entre la Agencia, una Institución Beneficiaria (IB) y un Adoptante (A). La institución beneficiaria, debe ser una persona jurídica pública o privada, sin fines de lucro, radicada en Argentina, que recibe el subsidio de la ANPCyT y contribuye con el aporte de contraparte. El adoptante es una empresa o institución que co-financiará el Proyecto que desarrollarán los investigadores del grupo responsable.

El Grupo Responsable, es el que asume el compromiso de llevar adelante el proyecto de acuerdo con los términos de la presentación y las condiciones de la convocatoria y será solidariamente responsable de los fondos recibidos de la ANPCyT.

#### **4. PID No. 36023, Sistema de control de tránsito para flujo vehicular óptimo y máxima seguridad**

En el caso del presente proyecto, la Institución Beneficiaria es la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina y la Institución Adoptante es la Municipalidad de Tandil, Tandil, Argentina.

##### **4.1 Introducción**

La congestión es un problema que se sufre a diario y que parece imposible de erradicar dado que la tasa de crecimiento del parque automotor es constante y no se puede responder a ésta con un aumento de calles y avenidas. Frente a esto, el único paliativo posible es mejorar el uso de la infraestructura vial.

El agente de tránsito ideal conoce el estado actual de las calles, los destinos de cada conductor y en base a su experiencia puede predecir las consecuencias de dar paso a cada vehículo y así puede decidir quién pasa de manera de aliviar los embotellamientos que de otra manera se producirían.

Evidentemente tal agente nunca existirá y la entidad más cercana es un sistema informático que a través de mediciones históricas deduzca los destinos, a través de mediciones en tiempo real estime la cantidad de vehículos en cada calle, y usando un modelo de comportamiento pueda calcular los tiempos de verde de cada semáforo.

##### **4.2 Descripción**

Las redes de tránsito y transporte en general son sistemas muy complejos con características que varían ampliamente de un caso a otro. Su diseño y optimización requiere un modelo adecuado a los objetivos y criterios identificados.

Ejemplos clásicos muestran cómo modificaciones del sistema basadas en el sentido común pueden provocar efectos contrarios al esperado. Por ejemplo, el hecho de agregar un nuevo semáforo parecería impactar en una mejor organización del tránsito reduciendo la congestión, sin embargo, es posible mostrar ejemplos donde sucede todo lo contrario, es decir que todos los usuarios del sistema se ven perjudicados.

##### **4.3 Objetivo**

En este proyecto se propone analizar las características particulares del tránsito en la ciudad de Tandil y aplicar herramientas de ingeniería matemática y electrónica para controlar la dinámica del tráfico.

##### **4.4 Equipo de trabajo:**

- Pablo Andrés Lotito, Doctor en Matemática, Investigador CONICET y Profesor de la Facultad de Cs. Exactas, UNICEN, Tandil, Argentina.
- Mario O. Barbaglia, Doctor en Ingeniería Nuclear, Investigador CONICET, Tandil, Argentina.
- Guillermina P. Jacinto, Doctora en Geografía, Investigadora CONICET y Profesora de la Facultad de Cs. Humanas, UNICEN, Tandil, Argentina.
- Laura S. Aragone, Doctora en Matemática, Investigadora CONICET y Profesora de la Facultad de Cs. Exactas, UNR, Rosario, Argentina.

- Gustavo Boroni, Doctor en Cs. de la Computación, Becario CONICET, Tandil, Argentina.
- Fernando Mayorano, Ingeniero de Sistemas, Becario doctoral de CONICE, Tandil, Argentina.
- Aldo Rubiales, Ingeniero de Sistemas, Becario doctoral de CONICET, Tandil, Argentina.
- Juan P. D'Amato, Ingeniero de Sistemas, Becario doctoral de CONICET, Tandil, Argentina.
- Lisandro A. Parente, Licenciado en Matemática, Becario doctoral de CONICET, Rosario, Argentina.
- Juan Pablo Negri, Ingeniero Electrónico, Laboratorio ISIR, Paris IV, París, Francia.

#### 4.5 Desarrollo

Una vez obtenido un modelo que describa la interacción de los conductores y contando con los mecanismos adecuados de observación (cámaras de video) y control (semáforos) se podrá influir sobre el comportamiento de los conductores para alcanzar un objetivo que dependerá de las consignas y escenarios que se definan. Uno de los objetivos será mejorar la circulación vehicular y por ende la calidad de vida de los habitantes y turistas de la ciudad. Pero además se pueden considerar otros objetivos como permitir una circulación rápida coordinando los semáforos para una ambulancia o un camión de bomberos, por ejemplo.

El sistema en desarrollo está compuesto por un modelo de simulación de la circulación y por un prototipo de señalización inteligente controlado desde una central asociada al modelo de circulación. Los semáforos estarán equipados con cámaras de video móviles que permitirán estimar las colas de espera en los semáforos, la velocidad de los vehículos, detectar problemas de inseguridad en la zona, entre otros. Cabe destacar que en la actualidad no se dispone de un sistema semejante al propuesto en la ciudad y que el sistema permitirá, además de contar con un prototipo de semáforo inteligente, contar con una herramienta capaz de simular diferentes situaciones y en función de las respuestas proponer soluciones óptimas.

Si bien ya se conocen formas de controlar el tráfico por medio de semáforos la innovación tecnológica propuesta en este proyecto consiste en la centralización del control gracias a una red de semáforos y cámaras inalámbricas que permitirán observar y actuar en tiempo real basado principalmente en los aportes de M. Papageorgiou y su equipo<sup>29</sup>.

Al finalizar éste proyecto se tendrá:

##### 1. Sistema de control global de la congestión a través de los semáforos

Con éste sistema se puede adecuar la secuencia de señales de tal manera que a ciertas horas facilite el ingreso o egreso de zonas de alta congestión de la ciudad. Permitirá simular diferentes situaciones y proyectar soluciones para ellas.

##### 2. Un prototipo de sistema de señalización

Dicho prototipo permitirá entre otras cosas:

- Aumentar la seguridad. Al contener cámaras de video, éstas podrán usarse para monitorear la zona de incumbencia. El sistema incluirá un “botón de llamada de auxilio” que dará una alarma en la central en donde se tomaran las medidas del caso.
- Adecuar el cruce peatonal en los semáforos para personas con capacidades diferentes.
- Generar una “onda verde” (si un conductor mantiene una cierta velocidad podrá viajar sin detenerse en cada semáforo generándole comodidad en su viaje).
- Generar una onda prioritaria para emergencias como bomberos, ambulancias, etc.

<sup>29</sup> Diakaki C., Papageorgiou M., Aboudolas K., “A multivariable regulator approach to traffic responsive network-wide signal control.” *Control Engineering Practice*, 10:183–195, 2002.

#### 4.6 Estado de avance

Los avances realizados hasta ahora consisten en el desarrollo de un simulador microscópico y resultados teóricos sobre el cálculo de los tiempos de verdes adecuados.

Este simulador permite evaluar distintas estrategias en distintos escenarios de circulación. Por ejemplo, se puede evaluar si los tiempos de verde en una esquina son adecuados para satisfacer la demanda en horas pico. En la figura 1 se muestra una imagen copia de pantalla del mismo, en la misma se puede apreciar que algunas calles están más congestionadas que otras.

También se puede simular las imágenes 3D de los vehículos con el fin de también simular la captura de datos y el impacto de los errores arrastrados. En la figura 2 se puede apreciar una copia de pantalla del simulador mostrando una imagen 3D de un cruce de dos avenidas.

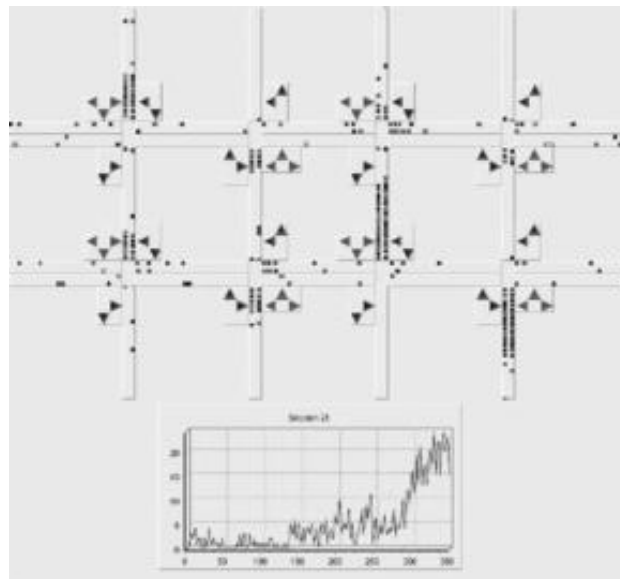


Figura 1: vista de una pantalla del simulador microscópico.

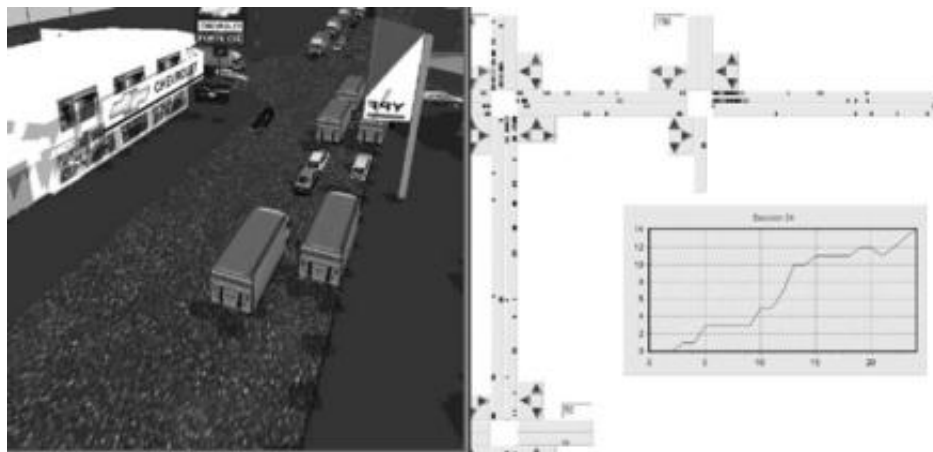


Figura 2: imagen 3d simulada desde un semáforo en un cruce de dos avenidas.

En principio esta herramienta permitiría reacomodar los tiempos de verde y reevaluar hasta encontrar los adecuados. Una manera más eficiente resulta de aplicar los resultados teóricos obtenidos que dan fórmulas y métodos matemáticos para calcularlos. Por ejemplo estos resultados permiten disminuir la congestión a lo largo del recorrido de una línea de colectivos, si es que esto resulta de interés municipal. En ese caso los tiempos de verde se adecúan a la frecuencia de pasada del colectivo de una manera que también contempla no perjudicar tanto a los conductores particulares. En un caso académico como el de la figura 3 se considera una red que es atravesada por una línea de colectivo (amarillo).

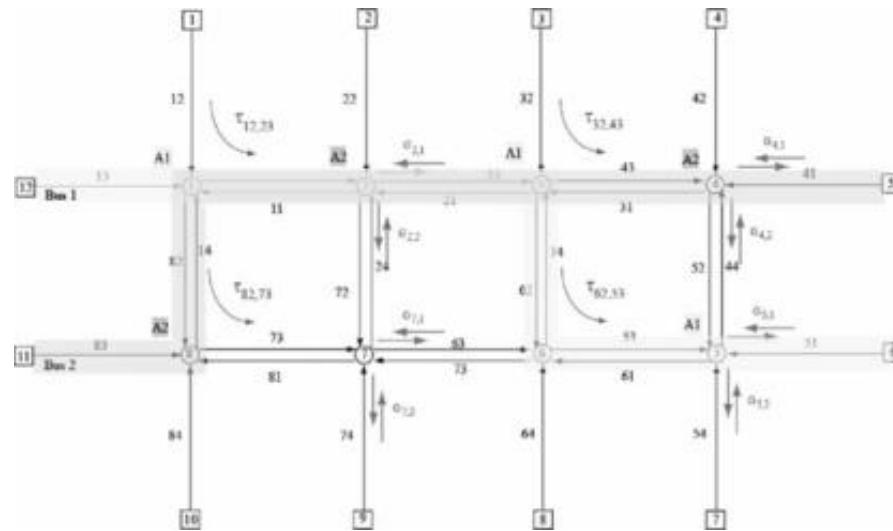


Figura 3: red para el ejemplo de estudio.

En las figuras 4a y 4b se observa la congestión en dos arcos distintos, uno atravesado por el colectivo y el otro no, para las distintas estrategias: no hacer nada (negro), TUC y TUC-b independientes de la presencia real del colectivo (azul y verde) y TUC-b-p detectando la presencia de colectivos (celeste).

Finalmente, en la tabla de la figura 4c, se muestra la congestión experimentado por los colectivos a lo largo de su recorrido. Se observa que la mejor es TUC-b pero la misma perjudica al resto de los conductores por lo que un buen compromiso está dado por la estrategia TUC-B-p.

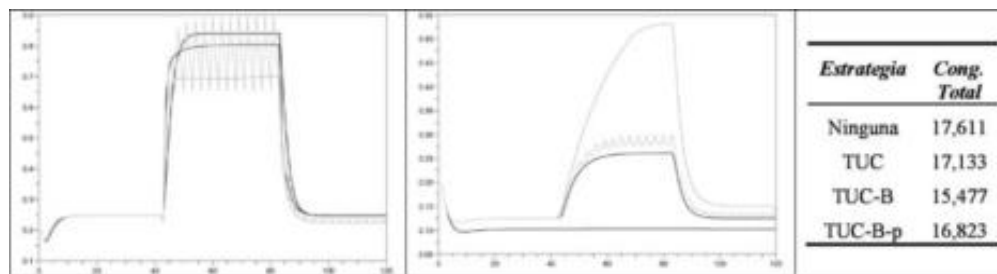


FIGURA 4: Congestión para las distintas estrategias en dos arcos. a) arco atravesado por los colectivos, b) arco por donde no pasan colectivos, c) Tabla de resultados.

### 5. Difusión de resultados

Los avances del proyecto fueron publicados en revistas o presentados en congresos: Mayorano F., Rubiales A., Boroni G., Bhouri N. and Lotito P., "Control Optimo del Trafico Mediante Semáforos con Observadores Locales," ENIEF 07 – MACI 07, Universidad Nacional de Córdoba, 2 al 5 de octubre de 2007. Publicado en Mecánica Computacional Vol. XXVI, pp. 3343-3358. ISSN: 1666-6070.

Mayorano F., Rubiales A., Lotito P. A., "*Optimal Control Based Heuristics for Congestion Reduction in Traffic Networks.*" EngOpt 2008 - International Conference on Engineering Optimization, Rio de Janeiro, Brazil, 01 - 05 June 2008.

## 6. Conclusión

El carácter de experiencia en marcha condiciona la posibilidad de realizar una evaluación precisa de los alcances de la modalidad de trabajo en partenariatado aquí presentada. Sin embargo, los resultados hasta ahora obtenidos permiten tener una visión optimista sobre las potencialidades de esta nueva forma de gestión de los asuntos públicos.

Asimismo, los avances realizados dentro del proyecto PID descrito, son alentadores con respecto a la contribución que la transferencia de conocimientos producidos desde la Universidad, puede dar al tratamiento de un problema como el de la congestión del tráfico urbano.■

### 3.2 **Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región**

*Sol Mina. Dirección Relaciones Internacionales.  
Municipio de Rosario.*

#### **INTRODUCCIÓN**

Desde la mitad de los años setenta se vive una transición de la sociedad industrial para la llamada sociedad del conocimiento, la cual se basa en una economía donde la mayor parte de los costos de producción está compuesta por el aporte de trabajo intelectual, en comparación con los demás costos productivos. El aprendizaje y el conocimiento son mucho más importantes en esta etapa del desarrollo capitalista que en cualquier otra época.

Países y regiones que lograron construir ambientes favorables a los procesos innovadores en la producción y en los servicios, presentan cada vez mejores índices de desarrollo y de participación en el comercio internacional. Al mismo tiempo, la organización de la economía y de las finanzas en escala planetaria ha contribuido para reforzar la importancia de las decisiones a nivel regional y local, en un fenómeno donde la dimensión global revaloriza la dimensión local.

Frente a estos desafíos se abre una ventana de oportunidades mediante el Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región, proyecto asociativo que reúne a gobiernos, universidades, organismos de investigación, desarrollo e innovación y empresas, a empezar por el Centro Regional de Investigación y Desarrollo Rosario (CERIDER), la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), el Polo Tecnológico Rosario (PTR), la Municipalidad de Rosario y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

La recuperación y conclusión de las construcciones localizadas en el predio del CERIDER, interrumpidas durante un largo período; la instalación del Vivero

de Empresas de Base Tecnológica, creado en el marco del Programa de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica de la UNR; la decisión del Instituto de Agro biotecnología de Rosario – INDEAR, de construir su sede en el mismo predio; el proyecto de instalación del Centro Binacional de Investigación en Genómica Vegetal - CEBIGEVE y la oferta, por parte de la UNR, de terrenos adyacentes para construcción de un edificio destinado a empresas de base tecnológica, hicieron de este lugar un punto de importancia central para alcanzar el objetivo de convertir Rosario en un polo de innovación, mediante la implantación de un parque tecnológico y la estructuración de un sistema regional de desarrollo científico y tecnológico.

Los Parques Tecnológicos son instrumentos útiles para contribuir con el desarrollo de las economías locales y regionales a través de la innovación y el conocimiento, ayudando a incorporar y difundir la cultura de la innovación en el mundo empresarial. Constituyen una alternativa de integración de recursos económicos, tecnológicos, financieros, físicos y de gestión al servicio de empresas, con el objeto de favorecer la concentración de actividades innovadoras, contribuir a la diversificación sectorial del tejido económico y dinamizar las relaciones de cooperación entre las empresas, los centros de investigación y la Universidad.

Así, el Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región será una herramienta estratégica para favorecer la gestión de las políticas de desarrollo en un marco de innovación que articule la educación, la ciencia, la producción y la tecnología en ambientes favorables a la transformación creativa y sostenible de los sistemas territoriales y el bienestar de su sociedad.

## FOCOS DE ACCIÓN

Considerando la evolución del perfil económico de Rosario, la oferta tecnológica otorgada por la capacidad de investigación científica presente y futura de la ciudad, las políticas provinciales y municipales de desarrollo y el tipo de empresas cuya radicación ya ha sido iniciada o anunciada, **el Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región será un parque con dos sectores prioritarios de acción: las biotecnologías vinculadas al sector de alimentos y las tecnologías de la información y de las comunicaciones.**

El área de tecnologías de la información y de las comunicaciones constituye base fundamental para todos los otros sectores, principalmente al llevar en cuenta los nuevos patrones de funcionamiento industrial así como los modernos procesos de gestión vinculados a la competitividad sistémica.

En el plano biotecnológico, la reciente creación de INDEAR, constituye una muestra concreta del interés del sector empresario por el área de la biotecnología como motor del desarrollo de la región. Este interés se ve confirmado por la participación en esa iniciativa de AAPRESID, organización de productores agropecuarios innovadores, líder mundial en desarrollo tecnológico de agricultura de conservación basada en siembra directa, también interesada en la creación de un polo tecnológico que contemple aspectos de desarrollo en genómica vegetal en la región.

La definición de prioridades debe entenderse más como una orientación que como una condición excluyente. En ese sentido, es recomendable que el Parque no deje de lado algunos sectores estratégicos, tales como las tecnologías ambientales vinculadas al saneamiento básico, a la producción más limpia y a la explotación de recursos naturales, base de cualquier proyecto de desarrollo sustentable.

## MISIÓN Y OBJETIVOS

La **misión** del Parque es ser un ambiente adecuado a la interacción de la tecnología, la ciencia y la producción, dinamizando la innovación, integrando las universidades, las empresas y el gobierno local y provincial, con el fin de contribuir al desarrollo económico, al desarrollo de la cultura científica tecnológica, a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y al bienestar de la sociedad

Los **objetivos específicos** del Parque Científico Tecnológico son:

- brindar un entorno favorable a las iniciativas de investigación y desarrollo, sintonizadas



con el mercado y las potencialidades locales;

- ofrecer infraestructura, servicios y recursos humanos necesarios para el desarrollo tecnológico;
- fomentar la especialización en aquellas actividades donde la región ofrece ventajas comparativas y que son potencialmente competitivas a escala internacional;
- constituir un centro de empresas e innovación, que albergue servicios de calidad y de incentivo a la creación y desarrollo de PyMES.

## RESULTADOS ESPERADOS

De la implantación del Parque se pueden esperar **resultados en la estructura económica**, tales como fortalecimiento de los pequeños y medianos empresarios de la Región, generación de empleos de alto nivel, aumento de los ingresos municipales oriundos de la tributación sobre productos y servicios de alto valor agregado, contribución para una mayor densidad de las cadenas productivas regionales, atracción de empresas de alta tecnología y de nuevas actividades industriales para la región de Rosario y mejoría del desempeño de la economía local en términos de diversificación de las exportaciones.

La consolidación y crecimiento del Parque deberán traer también resultados para el fortalecimiento del sistema local y regional de ciencia y tecnología, tales como, por ejemplo, generación de tecnologías aplicables a sectores estratégicos para la Provincia; fortalecimiento de las redes de investigación; difusión de la cultura de la propiedad intelectual y aumento de la generación de patentes por las universidades, centros de investigación y empresas; mejoría de la formación y calificación de recursos humanos; creación de un nuevo canal de relación entre las universidades, las empresas y la sociedad y divulgación de conocimiento y tecnologías para la sociedad.

La conjunción de los impactos positivos en la estructura económica y en el sistema de ciencia y tecnología, debe traducirse en importantes resultados para la promoción de Rosario y su región, como por ejemplo, el establecimiento de una vitrina viva de la capacidad tecnológica y emprendedora de Rosario y, consecuentemente de Santa Fe; la consolidación de la ciudad como un centro mundial de negocios; la creación de una marca conocida en el país y en el exterior - *Made in Rosario* -, contribuyendo para el *marketing* de la ciudad y de la Provincia y la identificación de la región como parte activa del país en la generación de una cultura nacional el conocimiento y la innovación.

Ese conjunto de resultados esperados de la implantación del Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región, hace evidente el carácter estructurante de esta iniciativa, que servirá como elemento integrador de proyectos en diversas áreas. Así, además de sus características específicas el diferencial del Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región será su funcionamiento como un catalizador del proceso de desarrollo tecnológico, agregando y aglutinando diversas ideas y proyectos ya concebidos para la región.

## FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región nace con una serie de características, generales y específicas, algunas de las cuales le otorgan fuerza en su arranque inicial y otras constituyen – o pueden constituir – debilidades o elementos de riesgo para su desarrollo y consolidación.

Desde el punto de vista de la dinámica económica y empresarial, a la debilidad resultante de una configuración productiva históricamente tradicional y poco competitiva, se agrega la existencia de una fortaleza compuesta por existencia de dos sectores que demandan investigación, desarrollo e innovación: el de la agroindustria de alimentos, competitiva, en proceso de modernización y objeto de altas inversiones y el de la información y comunicaciones, en proceso de expansión y donde predominan las empresas de base tecnológica do tipo PYMES.

Por otro lado, en lo que respecta a la base científica y tecnológica, se puede decir que existe un cuadro en cierta medida paradójico en términos de fortalezas y debilidades: en el área de biotecnologías se contraponen una oferta existente y potencial de alto nivel de excelencia con una demanda empresarial todavía incipiente y en

proceso de maduración, mientras que en el sector de TICs, una demanda creciente de parte de un sector empresarial en expansión se contraponen con una oferta todavía incipiente aun cuando con perspectivas de desarrollo.

En lo que se refiere al espacio previsto para creación del parque se puede decir que su localización en el contexto urbano así como el conjunto de instituciones de investigación y desarrollo ahí instaladas constituyen sus principales fortalezas, las cuales se ven enfrentadas a una seria falta de espacio para la radicación de empresas, elemento central de un parque científico tecnológico. Esto demanda iniciativas concretas destinadas a garantizar la incorporación de nuevas áreas para las etapas inmediatamente siguientes a la inauguración del Parque, con un programa de ampliación, en etapas sucesivas, que lleve en cuenta no solo las necesidades de ocupación a corto plazo, sino también las posibilidades de expansión a medio y largo plazo.

Del punto de vista del soporte institucional, junto con una fortaleza evidente que consiste en la variedad de actores institucionales comprometidos con el proyecto, existe una debilidad importante: la ausencia de una definición clara y consensuada sobre los papeles, responsabilidades, contribuciones, formas y niveles de participación de cada una de las entidades comprometidas con la propuesta. La experiencia muestra que el mayor riesgo para este tipo de proyectos reside en la falta de sintonía entre las instituciones que se encuentran en su origen. En ese sentido, es importante que las diversas instituciones involucradas puedan formalizar su participación en el proyecto, fortaleciendo los acuerdos alcanzados hasta el momento e incrementando el conocimiento y la participación del mundo académico, empresarial y gubernamental en la concretización del proyecto.

## ELEMENTOS COMPONENTES

Serán elementos componentes del Parque una serie de diversas estructuras físicas y programas de actividades.

- Un **Centro de Administración y Servicios**, desde donde se coordinará el conjunto de actividades del Parque y donde estará concentrada la oferta a empresas e instituciones instaladas en el Parque de **Servicios Generales** de apoyo a un mejor desarrollo de sus actividades, empresariales y de I + D, tales como infraestructuras para reuniones y conferencias, equipos de telecomunicaciones y de reprografía y servicios urbanos y comerciales básicos. En ese Centro estará instalada también la coordinación de los **Servicios de Asistencia Técnica**, prestados a través de las actividades de la DAT y de CEMROS – INTI y de las que se realizan en las facultades y centros del CUR. Por último, el Centro de Administración y Servicios será también la sede del programa de creación y divulgación de cultura tecnopolitana, o sea, de una conciencia colectiva sobre las características de la sociedad del conocimiento y de la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo humano y el bienestar de la comunidad.
- Los **Institutos de investigación de CERIDER** y de la **UNR**, núcleos de las iniciativas relativas a la **Innovación y Transferencia de Tecnología** y a la valorización de los resultados de la investigación científica, tanto en la vinculación entre empresas y entidades de I + D como entre las propias empresas, incluyendo las actividades de extensión y los diferentes programas de financiamiento y subsidios para innovación productiva.
- El **Instituto de Tecnología Industrial – INTI**, que, a través del Centro Multipropósito de Rosario - CEMROS, formará parte, junto con la DAT, del programa de prestación de **servicios de asistencia técnica**
- El **Centro de Investigación Binacional en Genómica Vegetal**, resultado del proyecto de cooperación entre el Ministerio de Educación de Argentina y el Ministerio de Educación y Ciencia de España y que será también elemento central del programa de **Innovación y Transferencia de Tecnología** del Parque.
- El **Vivero de Empresas de Base Tecnológica**, uno de los núcleos del programa de **Emprendedorismo e Incubación de Empresas**, destinado a albergar emprendimientos resultados de los programas de preincubación desarrollados en las universidades o de *spin offs* de otras empresas instaladas en el Parque.

- El **Edificio Tecnológico** punto de partida de la **oferta de espacio construido**, uno de los ejes centrales del programa de **Radicación de Empresas**, que deberá acoger, en sus comienzos, empresas asociadas del Polo Tecnológico Rosario interesadas en instalarse en el Parque.
- Los **Lotes de Terreno** para empresas, el otro aspecto del componente inmobiliario del Parque, en el sentido de la oferta de espacio no construido para la **radicación de empresas de base tecnológica**. El espacio disponible será determinado por las diferentes etapas de implantación del Parque, empezando por la construcción del edificio de INDEAR y siguiendo con la ampliación para nuevas áreas.

Este conjunto de elementos componentes del Parque, mas las **Estructuras de Uso Común** que faciliten la convivencia entre las personas, tales como ambientes para la realización de actividades culturales, restaurante, sede social, estacionamientos, etc. Contribuirán para que el Parque Científico Tecnológico sea un núcleo urbano de agregación y de integración también en relación al conjunto de la ciudad, desempeñando, así como otros puntos de destaque, un papel de verdadera “tarjeta postal”, punto de interés y atracción para la visitación.

## ORGANIZACIÓN

El modelo de organización y funcionamiento de cualquier Parque Tecnológico debe considerar los actores involucrados, las dimensiones estratégica y operacional, los servicios prestados y la relación con la comunidad en general.

En ese sentido, las estructuras de dirección estratégica del Parque deben incorporar representantes de entidades públicas y privadas locales, vinculadas principalmente a los temas del desarrollo educacional, científico, tecnológico, empresarial e económico. Por otro lado, las estructuras de gestión operacional deben poseer las características de agilidad y flexibilidad necesarias para que las decisiones puedan tomarse de manera rápida y puedan ser implementadas de forma eficiente.

El **nivel de dirección estratégica** del Parque podría estar formado por dos tipos de entidad: un **Consejo Consultivo**, con representación de diversas entidades de la sociedad civil organizada, preocupadas con temas relativos a la misión y objetivos del Parque Tecnológico, así como entidades, nacionales o internacionales, de prestigio reconocido en área de espacios de innovación y desarrollo tecnológico y empresarial, susceptibles de agregar contenidos al proceso de implantación, crecimiento y consolidación del Parque Tecnológico; un **Consejo de Administración**, donde estarán representados los principales actores institucionales responsables por la creación e implantación del Parque, de acuerdo con las responsabilidades y papeles atribuidos formalmente en la creación del emprendimiento (convenio, acta de acuerdo o similar) y de acuerdo con las disposiciones legales que reglamente el tipo de personería jurídica asumido. A este Consejo deberá reportarse la instancia de gestión operacional del Parque.

**La mayoría de los modelos de organización de Parques Tecnológicos existentes en el ámbito nacional e internacional se distribuye en tres grandes categorías: empresas públicas o privadas; asociaciones civiles y fundaciones, públicas o privadas. Las diferentes experiencias nacionales e internacionales muestran que las soluciones adoptadas pueden ser muy variadas y deben ajustarse a las características de cada localidad, dependiendo de factores históricos, políticos, institucionales, económicos y culturales.**

Llevando en cuenta los antecedentes y principales características del proyecto de Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región, tales como la participación preponderante de entidades asociativas, académicas y de gobierno y un patrimonio inicial de CERIDER y de la UNR, una alternativa que parece adecuada para la entidad de gestión del Parque es la constitución de una persona jurídica de carácter privado, sin fines de lucro, del tipo Fundación o Asociación.

Esa entidad podría ser creada por algunos **miembros fundadores**, tais como, por un lado, CERIDER y UNR, que aportan el patrimonio inicial constituido por los terrenos donde el Parque se instalará en su primera etapa y, por otro lado, la Municipalidad y el Gobierno Provincial, que aportarán instrumentos de acción pública, recursos financieros y terrenos, de acuerdo con el proceso de implantación del Parque. En la condición de **miembros colaboradores o asociados** se podrían integrar a la Fundación o Asociación entidades que han

desempeñado y desempeñarán papeles importantes en el desarrollo del Parque, el Polo Tecnológico Rosario, el INTI, el Vivero de Empresas, la DAT y el mismo CEBIGEVE.

La decisión final sobre la personería jurídica que asumirá la entidad de gestión debe ser objeto de un análisis detallado y especializado desde el punto de vista jurídico legal, llevando en cuenta las características de las entidades que forman la base patrimonial del Parque. Independientemente de la forma jurídica que asuma, la creación del Parque deberá ser formalizada mediante un instrumento de cooperación entre las instituciones involucradas, que sancione su existencia legal y defina los caminos para la determinación de la personería jurídica y organización de la entidad que será responsable por la gestión.

La **organización de las funciones gerenciales** debe permitir una ejecución ágil e integrada de las diversas tareas. El carácter especial del emprendimiento le da también una dimensión muy diferente de la tradicional al componente inmobiliario del Parque, donde lo más importante es el tipo y contenido de las actividades que se realizarán en los inmuebles y no los inmuebles en sí.

La experiencia internacional muestra que, en general, la organización gerencial de los Parques Tecnológicos debe estar orientada por principios de economía y polivalencia. De esa forma, considerando el caso de una organización del tipo Asociación o Fundación, sería aconsejable, como está previsto en la ley respectiva, que la organización gerencial operacional del Parque - cuando completamente implantado - tenga la forma de un **Comité Ejecutivo**, que se reportaría al Consejo de Administración de la Fundación o Asociación, compuesto por representantes de las instituciones ya mencionadas en el tema de la gestión estratégica, para efectos de rendición de cuentas y decisiones de ese nivel.

Ese Comité Ejecutivo o Gerencia del Parque, podría considerar las funciones de coordinación, de gestión de la incubación y radicación de empresas, de comercialización de espacio, de transferencia de tecnología y asistencia técnica; de gestión del espacio físico común; de planificación y gestión financiera y contable y de secretaría.

La realización de cada una de esas funciones se refiere, exclusivamente, a las actividades del Parque como tal y no se sobrepone a las estructuras y niveles decisorios de cada una de las instituciones que lo integran, que mantendrán su total autonomía de funcionamiento y decisión.

## VIABILIDAD

Desde el **punto de vista de los costos** y considerando una tasa de cambio aproximada de 1,00 USD = \$ 3,00 las informaciones disponibles muestran un total de aproximadamente **USD 39 millones** en base a las estimativas realizadas para los proyectos actualmente previstos para el emprendimiento: construcción de edificios de CERIDER, construcción de la sede de INDEAR, construcción de CEBIGEVE, construcción del Edificio Tecnológico, infraestructura y equipos, actividades de planificación y operación en los dos primeros años.

No están incluidas en este cuadro las inversiones previstas para las construcciones previstas en el CUR de la UNR: nuevo edificio de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura y el auditorio del Campus.

TIPO DE COSTOS	VALORES ESTIMADOS (USD)
Inversiones en Infraestructura	6.000.000,00
Inversiones en edificaciones	12.000.000,00
Inversiones en gestión	1.167.530,00
Operación (2 años)	4.820.000,00
Terrenos	8.250.000,00
<b>Total</b>	

FUENTE: Instituto PROINTER (a partir de datos de Análisis de Pre factibilidad del proyecto para ANR, datos del mercado inmobiliario colectados en Internet y estimativas internacionales)

La dimensión del **impacto socioeconómico** de un Parque tecnológico en los estadios iniciales del proyecto es un ejercicio complejo, sobretodo cuando, como en este caso, todavía no existe claridad sobre algunos factores de grande importancia, tales como la cantidad de empresas que se instalarán en el Parque y sus respectivos tamaños, lo que se relaciona directamente con la cuestión del empleo; la capacidad de generar y patentar tecnología, que tendrá reflejos en los aspectos financieros de la transferencia tecnológica y el perfil exportador de las empresas, con reflejos en la capacidad de generación de divisas. A modo de ejemplo, se puede señalar que estimativas iniciales del Plan de Negocios del Parque Tecnológico de Londrina, en el Estado de Paraná, Brasil (con una dimensión aproximada a la pretendida para el PCTRYR), indica que, solo en términos de Impuesto sobre la Propiedad Urbana, la comercialización de terrenos urbanizados disponibles para las empresas debería generar un ingreso anual que representaría, en 7 años, 85% del total de la inversión realizada, llegando a 200% en 15 años.

Cualquier cálculo de la relación costo – beneficio en términos monetarios exige una definición previa de las líneas de negocio del emprendimiento y, por lo tanto, del volumen previsto de ingresos, tanto para cubrir los costos de operación como para estimar los plazos de recuperación de los costos de inversión. En función de las experiencias de otros países, se pueden señalar que los indicadores tradicionales (valor actual líquido, tasa interna de retorno), se muestran positivos, en el largo plazo y que el punto de equilibrio se alcanza, en general, después de 8 a 10 años de iniciado el emprendimiento, lo que refuerza su carácter estratégico.

La venta de lotes y el alquiler de área construida constituyen las formas mas frecuentes de líneas de negocio en los parques tecnológicos y son la base del proceso de construcción de su sustentabilidad financiera. De acuerdo con la experiencia internacional, se puede afirmar que el punto de equilibrio para recuperar los gastos corrientes de los Parques Tecnológicos se encuentra en una disponibilidad de espacio construido para alquiler equivalente a aproximadamente 8% del área disponible para la venta de lotes.

Otra línea de negocios de los parques tecnológicos es, naturalmente, la prestación de servicios, preferentemente - pero no exclusivamente - a las empresas radicadas en el Parque. Sin embargo, es importante señalar que, en la mayoría de los casos, esa constituye solamente una fuente complementar de ingresos. Las tasas cobradas pelo uso de espacios y por los equipos de uso común, no son significativamente rentables en relación a los costos de gestión, lo que ha hecho con que, en muchos casos, esos servicios sean tercerizados para empresas especializadas.

Estos y otros aspectos deberán ser detallados en el Plan de Negocios del Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región, instrumento base de su sustentabilidad a medio y largo plazo.

## LOCALIZACIÓN

De las diversas formas de impacto de los parques tecnológicos sobre el espacio de la ciudad, los aspectos físico-territoriales y los aspectos institucionales son lo que más claramente afectan a la gestión urbana y exigen una estrecha vinculación entre la administración de la ciudad como un todo y la administración de un parte muy específica de ella: el Parque Científico Tecnológico. En particular, la organización espacial remite a la importancia de integración entre el proyecto del Parque y los demás proyectos estructurantes previstos en el Plano Director.

Los aspectos de carácter urbanístico del Parque Científico Tecnológico deberán ser objeto de estudios y propuestas específicos, como está previsto en el Convenio de Cooperación Mutua en estudio entre la Municipalidad de Rosario, la UNR y el CONICET, que especifica los temas de accesibilidad urbana, rehabilitación de asentamientos irregulares, normativa urbana y programa de obras públicas y servicios.

El Parque se constituirá, en una **primera etapa**, en el predio de CERIDER, que ocupa un espacio de 5 hectáreas, situado entre las calles 27 de Febrero, al Sur; Viamonte, al Norte; Beruti al Oeste y la Av. Belgrano al Oeste, lindante con los terrenos del Centro Universitario Rosario, pertenecientes a la UNR, de gran valor dada su ubicación sobre la barranca del río Paraná.

La calidad de su localización y la importancia de la oferta científica y tecnológica instalada en el área justifi-

can ampliamente que ese sea el lugar de implantación del Parque. Sin embargo, como se señaló al hablar de las fortalezas y debilidades del Proyecto, esta es sin duda un área pequeña si se piensa en la necesidad de espacios para radicación de empresas, previéndose que no será suficiente para atender a demandas diferentes de aquellas manifestadas inicialmente por las empresas del área de TICs, asociadas al Polo Tecnológico.

En ese sentido, se debe pensar y asumir desde ya, una **segunda etapa** de implantación del Parque, a ser ejecutada a medio plazo, considerando la incorporación de terrenos vecinos. La incorporación de nuevas áreas al proyecto puede darse a través de diversas formas, tales como la cesión de terrenos por parte de la UNR, la adquisición de terrenos por parte de la Municipalidad o, incluso, mecanismos triangulares donde propietarios privados puedan comercializar esas áreas de acuerdo con los fines de ocupación definidos pela Municipalidad en el sistema de ordenamiento urbano para el sector. En el nuevo Plan Urbano Rosario está prevista la elaboración del Plan Especial de la Ciudad Universitaria y del Parque Científico Tecnológico que deberá contemplar, entre otras cuestiones, la definición del área total y las etapas de ocupación progresiva así como los diversos aspectos urbanísticos que deberán caracterizar el área del Parque.

**La tercera etapa**, de expansión, a ser realizada a largo plazo, puede consistir en la ocupación de terrenos no necesariamente lindantes con los de la primera y segunda etapas, pero que también respondan a las condiciones de ubicación señaladas en este capítulo. Como en los casos de las etapas anteriores, esa etapa de expansión del Parque debe estar incorporada e integrada a los planes y proyectos urbanísticos de la Municipalidad para esas áreas.

## COMUNICACIÓN Y COOPERACIÓN

La consolidación del Parque dependerá, además de la realización de sus actividades fin de radicación de empresas y desarrollo científico y tecnológico, de las acciones que se implementen en dos campos esenciales: el de comunicación y marketing y el de la cooperación nacional e internacional.

El plan de comunicación y marketing del Parque debe elaborarse llevando en cuenta, en primer lugar, su dimensión comercial, procurando divulgar el Parque en el ámbito nacional e internacional y hacer conocida su oferta de espacio y servicios para las empresas de base tecnológica. También deberá considerarse una dimensión técnica, con la promoción del Parque como centro de desarrollo y difusión de tecnologías avanzadas. Por último, el plan de comunicación y marketing deberá contener una dimensión cultural, en el sentido de la formación y desarrollo de la cultura tecnopolitana y de la innovación.

Por otro lado, el Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región deberá implementar una serie de acciones de cooperación técnica, en el ámbito nacional e internacional, creando oportunidades de negocios con empresas y entidades nacionales y extranjeras; desarrollando lazos de interacción y cooperación en el área de ciencia, tecnología e innovación; participando activamente en la Asociación Nacional de Incubadoras, Parques y polos Tecnológicos - AIPyPT - así como en asociaciones internacionales de parques tecnológicos y tecnópolis; integrándose en redes mundiales, nacionales y regionales de parques tecnológicos y tecnópolis, participando de eventos y presentando proyectos de cooperación técnica y financiera ante las agencias de fomento, nacionales e internacionales.

## ATRACCIÓN DE EMPRESAS

Además de las acciones de comunicación y marketing el Parque debe preocuparse de implementar acciones destinadas a contactar empresas de base tecnológica, especialmente en los sectores prioritarios definidos (tecnologías de información y biotecnologías), así como acciones destinadas a negociar la radicación de aquellas empresas consideradas importantes para la función del Parque como instrumento de desarrollo local y regional. Esta actividad – que constituye la base de consolidación del Parque - deberá ser el principal foco de preocupación del equipo de gestión, una vez solucionado el problema de la ampliación del espacio disponible para radicación.

Llevando en cuenta los sectores identificados como prioritarios para el Parque, considerando la existencia de

competencia nacional y local en esas áreas y vistas las orientaciones de los diferentes niveles de gobierno en lo que respecta al desarrollo industrial, parece razonable pensar que lo más adecuado para el Parque Científico Tecnológico de Rosario es una estrategia que, al mismo tiempo en que estimula la radicación de empresas nacionales, busca atraer algunas importantes empresas extranjeras que generen efectos sinérgicos en el desarrollo de los sectores de tecnologías de información y biotecnologías.

En ese sentido, deben ser implementadas, en primer lugar, acciones de tipo preparatorio y de información, tales como actualizar permanentemente el mapa de los centros tecnológicos locales y regionales; identificar y prospectar las regiones de mayor interés, en el país y en el exterior para localizar y elegir empresas a abordar directamente; producir y distribuir material informativo en varios idiomas. En segundo lugar, deben ser realizadas acciones directamente comprometidas con la atracción de emprendimientos para el Parque, tales como sondear empresas y grupos eventualmente dispuestos a colocar capitales en la formación de *joint ventures* con empresas a ser atraídas para o Parque; establecer red de apoyo y contactos (*networking*) junto a los órganos involucrados en el proceso de implantación del Parque; realizar misiones técnico-comerciales de prospección a los países donde exista mayor concentración de empresas potencialmente interesantes para el Parque; realizar programa de participación en eventos relativos a los segmentos prioritarios para el Parque.

Como se ha señalado anteriormente, la actividad de atracción de empresas debe empezar ya en la primera etapa de implantación del Parque, con la radicación de la empresa ancla y con el comienzo de ocupación del edificio tecnológico por parte de las empresas asociadas al Polo Tecnológico. Eso requiere que, la preparación del equipo y la articulación inter institucional necesaria, deben ser tareas prioritarias de la Dirección del Parque, paralelamente a las actividades de planificación y consolidación institucional.

## ETAPAS Y MEDIDAS INMEDIATAS

La consolidación institucional del Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región se dará mediante la realización de algunas fases y etapas estratégicas y algunas medidas gerenciales inmediatas:

- una Primera Etapa, con la instalación del edificio de INDEAR, con el inicio de la construcción del Edificio Tecnológico y con la firma de un Convenio Macro de Cooperación, que formaliza el emprendimiento en los espacios inicialmente cedidos por CERIDER y UNR y la decisión de asignar nuevas áreas lindantes al Parque y con la firma de un Convenio Específico de Cooperación que establece los procedimientos para llegar a la segunda etapa;
- una Segunda Etapa, con la institución del Parque como sujeto de derecho, con personería jurídica propia; con el inicio de ocupación del Edificio Tecnológico; con la incorporación formal y habilitación de nuevas áreas lindantes para radicación de empresas y con el inicio de ocupación de esas áreas;
- una Tercera Etapa, con la ocupación total de las áreas previstas para la Primera y Segunda Etapa y la asignación de nuevas áreas de expansión, a ser definidas de acuerdo con los estudios previstos en el Plan Urbano Rosario.

El cronograma muestra las fases y etapas de implantación del Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región.

## CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN

	AÑOS									
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
<b>FASE DE INCUBACIÓN</b>	■	■								
<b>PRIMERA ETAPA</b>										
- Plan Estratégico										
- Constitución formal										
- Proyectos operacionales										
- Empresa ancla										
- Edificio Tecnológico (construcción)										
- Divulgación										
<b>FASE DE CONSOLIDACIÓN</b>			■	■	■	■	■			
<b>SEGUNDA ETAPA</b>										
- Edificio Tecnológico (ocupación)										
- Incorporación de áreas lindantes										
- Atracción de empresas										
- Cooperación internacional										
<b>FASE DE MADURACIÓN</b>								■	■	■
<b>TERCERA ETAPA</b>										
- Incorporación de nuevas áreas										
- Sustentación										

Para dar inicio efectivo a la implantación del Parque, será necesario realizar las siguientes acciones de carácter inmediato:

- **formalización de la creación** del Parque y de los **compromisos institucionales** asumidos por las diversas entidades involucradas;
- creación formal de un **grupo provisorio de gestión**, dedicado al acompañamiento de las actividades de la Primera Etapa;
- inicio de la **construcción del Edificio Tecnológico**;
- inicio de las actividades relativas a la **asignación de nuevas áreas** lindantes para la radicación de empresas;
- conclusión de las obras de **instalación de INDEAR SA**;
- definición de mecanismos de **financiación** y **elaboración de los proyectos operacionales** (plano director urbanístico; plano de negocios; plano de comunicación y marketing; proyectos arquitectónicos y complementarios);
- creación de una **“marca”** del Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región, divulgación del Plan Estratégico y realización de una **primera campaña de divulgación** y marketing.

La realización de las acciones previstas permitirá que el Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región sea una realidad y pueda cumplir la misión para la que fue creado, contribuyendo para inserir Rosario en el mapa mundial de la competitividad basada en la innovación.

## ANEXO A

### CARACTERÍSTICAS, LOCALIZACIÓN Y BENEFICIOS DEL PCTR y R

Según la Asociación Internacional de Parques Tecnológicos - IASP, un Parque Tecnológico es un organismo administrado por profesionales especializados cuyo objetivo fundamental es incrementar la riqueza de su



comunidad a través de la promoción de la cultura de la innovación y la competitividad de las empresas e instituciones generadoras de saber instaladas en el Parque o asociadas a éste. Un Parque Tecnológico debe estimular y administrar la transferencia de conocimiento y tecnología entre universidades, instituciones de investigación, empresas y mercados; estimular la creación y el crecimiento de empresas innovadoras a través de mecanismos de incubación y de spin-off, ofrecer otros servicios de alto valor agregado y, principalmente, espacio e instalaciones de alta calidad.

La atracción de empresas de base tecnológica constituye uno de los objetivos principales de un parque científico tecnológico y su razón de ser. Sin empresas, que aplican el conocimiento científico a la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, no hay parque científico tecnológico, hay solo un conglomerado de entidades de investigación y desarrollo. Por eso es que los Parques destinan espacio para empresas y esfuerzos para atraer empresas que se radiquen en ese espacio.

El Parque Científico Tecnológico de Rosario y Región es resultado de algunas iniciativas estratégicas para conformación de un ambiente local favorable a la innovación y al desarrollo tecnológico y empresarial, en especial, del proceso de reactivación del Centro Regional del CONICET y del Programa de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica de la UNR Así, el PCTRYR nace en el ambiente físico de esas dos entidades: el campus de CERIDER y el CUR, lo que le otorga una sólida estructura para la oferta de conocimiento a ser aplicado en la innovación productiva.

Sin embargo, las ventajas representadas por la calidad de la localización urbana del PCTRYR y por la importancia de la oferta científica y tecnológica allí instalada, se enfrentan con un problema esencial: la falta de espacio para la radicación de empresas. Entendiendo esto, el CERIDER cedió área para la implantación de INDEAR y la UNR ha hecho lo mismo para implantación del Edificio Tecnológico, a ser construido con base en un convenio de cooperación con la Municipalidad y el PTR. Entre tanto, esas iniciativas no son suficientes para garantizar el crecimiento del Parque, lo que demanda que se promueva, desde ya, el estudio de alternativas para la habilitación de terrenos destinados a la radicación de empresas.

La misión del PCTRYR es la de ser un ambiente adecuado a la interacción de la tecnología, la ciencia y la producción, dinamizando la innovación, integrando las universidades, las empresas y el gobierno local y provincial, con el fin de contribuir al desarrollo económico, al desarrollo de la cultura científica tecnológica, a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y al bienestar de la sociedad. En ese sentido, el PCTRYR tiene los siguientes objetivos específicos:

- brindar un entorno favorable a las iniciativas de investigación y desarrollo, sintonizadas con el mercado y las potencialidades locales;
- ofrecer infraestructura, servicios y recursos humanos necesarios para el desarrollo tecnológico;
- fomentar la especialización en aquellas actividades donde la región ofrece ventajas comparativas y que son potencialmente competitivas a escala internacional;
- constituir un centro de empresas e innovación, que albergue servicios de calidad y de incentivo a la creación y desarrollo de PyMES.

Por su misión y objetivos, el PCTRYR está incorporado a los planes estratégicos de desarrollo en los niveles municipal y metropolitano y además de sus impactos positivos para la economía y la sociedad como un todo, debe traer beneficios específicos para cada uno de los actores involucrados en su creación e implementación, tales como:

- para la PROVINCIA y la MUNICIPALIDAD, establecimiento de una vitrina viva de la capacidad tecnológica y diversificación de la economía local, con la creación de nuevas empresas altamente competitivas, de alto contenido tecnológico, con productos, procesos y servicios de alto valor agregado; generación de empleos de alto nivel y una masa crítica de personal contribuyendo para aumentar el efecto multiplicador del ingreso local; aumento de los ingresos oriundos de la tributación sobre productos y servicios de alto valor agregado;

- para las UNIVERSIDADES, la oportunidad de contar con un espacio que es, al mismo tiempo, fuente de estímulo a la investigación aplicada, lugar de práctica profesional para sus estudiantes, de mejoría de la formación y calificación de recursos humanos y campo de aplicación de programas de extensión y vinculación tecnológica;
- para el CONICET/CERIDER, aprovechamiento de las investigaciones científicas y tecnológicas con la innovación como uno de los objetivos centrales del esfuerzo en I + D; aumento del número de proyectos cooperativos entre los institutos de investigación y las empresas; fortalecimiento de las redes de investigación; difusión de la cultura de la propiedad intelectual y aumento de la generación de patentes; aumento del intercambio entre experiencias locales e internacionales; producción, acceso y uso de información relevante, de calidad y con sentido de oportunidad en materia de conocimiento tecnológico.
- para el PTR, espacio de calidad para radicación de empresas; creación de un nuevo canal de relación con las entidades productoras de conocimiento; permanencia en la región de recursos humanos ligados al desarrollo tecnológico; integración de la oferta y la demanda tecnológica y surgimiento y fortalecimiento de nuevas empresas innovadoras.

### Créditos

#### Consultoría

**Instituto PROINTER SC Ltda.**

www.prointer.com.br

Héctor Hernán González Osorio

#### Participación Comisión Parque Científico Tecnológico de

##### Rosario y su Región

CEMROS - INTI

CERIDER

CERIDER

Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Municipalidad de Rosario

Polo Tecnológico Rosario

UNR

UNR

UTN

Vivero de Empresas

Angel Mambrini

Alejandro Ceccatto

Isabel Zanoni

Osvaldo Rista

Jose Luis Ottaviani

Daniel Paz

Claudia Balaguer

David Asteggiano

Jose Luis Albano

Mariana Lahitte

### Colaboración

Romeo Cotorruelo Menta (España).■

### 3.3 | **Curitibatecnoparque**

*Samira Khelili. Agência de Desenvolvimento de Curitiba -  
Prefeitura Municipal de Curitiba*

#### **Inovação e Tecnologia para o futuro**

Vivemos um momento de grande revolução no que tange a inserção das cidades no “rol” das Tecnópolis bem como integrá-las à economia do conhecimento, que se baliza boa parte na implantação de parques tecnológicos, em modelos e conceitos diferenciados.

Desde a década de 70, o crescimento planejado tornou Curitiba um modelo mundial de transporte, urbanização e respeito ao meio ambiente.

Agora é hora de o município direcionar suas políticas de desenvolvimento com ênfase na modernização e na inovação tecnológica e avançar na sociedade do conhecimento.

E o Programa Curitiba Tecnoparque faz parte desse processo.

#### **Tecnoparque uma grande oportunidade para investir**

Curitiba Tecnoparque é mais que um Programa Municipal: é uma estratégia de planejamento para colocar Curitiba entre as cidades mais modernas do mundo.

Com ênfase na pesquisa e na inovação tecnológica, o programa abrange um conjunto de espaços urbanos caracterizados pela presença, concentração e interação de ativos tecnológicos do poder público, da iniciativa privada e de instituições de ensino.

As áreas de abrangência do Tecnoparque são:

1. Anel Logístico: é o centro gerador da inovação, onde estão localizados dois dos principais campi universitários, a UFPR e a PUCPR, além do Lactec e da FIEP-PR. É formado pelo eixo estrutural da Avenida Marechal Floriano Peixoto e pela Linha Verde, novo eixo urbano da cidade e uma das maiores obras viárias já feitas no município.
2. Setor Central do Rebouças: próximo à UTFPR e ao Centro de Convenções.
3. Setor CIC Norte: onde se localiza o Parque de Software.
4. Setor CIC Sul: onde se localiza o Tecpar.

No Anel Logístico, haverá o Núcleo Empresarial. A área contará com facilidades para que ela possa se transformar em um empreendimento imobiliário para abrigar um núcleo de alta tecnologia que se interligará à malha urbana, às margens da Linha Verde.

O Curitiba Tecnoparque promove a integração entre empresas, universidades e instituições de desenvolvimento e pesquisa, com a proposta de estruturar esse novo pólo tecnológico. O programa engloba importantes instituições de ensino que oferecem ativos tecnológicos caracterizados pela concentração de 40 mil estudantes, 3 mil professores e 500 grupos de pesquisas acadêmicas, que formam sinergia com setores estratégicos, que são:

1. Sistemas de telecomunicações;
2. Equipamentos de informática;
3. Desenvolvimento de software;
4. Gestão de dados de distribuição eletrônica de informações;
5. Pesquisa e desenvolvimento;
6. Design;
7. Laboratórios de ensaios e testes de qualidade;
8. Instrumentos de precisão e automação industrial;
9. Novas tecnologias como biotecnologia, microtecnologia e saúde.

#### **Plano de Atração:**

O Curitiba Tecnoparque oferece como Plano de Atração:

1. Incentivos para instalações físicas de alta qualidade para empreendimentos
2. Investimentos em marketing, conectividade, mobilidade e qualificação/melhorias;
3. Ofertas de equipamentos estratégicos, serviço de apoio, centros de encontros e eventos;
4. Política urbana direcionada ao setor empresarial
5. Política fiscal diferenciada;
6. Integração à Cidade Industrial de Curitiba e ao Parque de Software;
7. Parceria com os ativos tecnológicos do programa.

#### **Tecnoparque é lançado com instalação de 28 empresas de tecnologia**

Até 2010, apenas 28 empresas listadas abaixo pretendem criar mais de 10 mil empregos na cidade. Muitas das empresas que participarão do Tecnoparque já estão na cidade há alguns meses, o que mostra a confiança que depositam em Curitiba. **"São empresas que receberam convites de várias cidades do Brasil e do exterior, mas que decidiram por Curitiba".**

Também acontecerá a instalação de mais uma empresa na área do Tecnoparque, norte-americana, que implantará na cidade um laboratório de pesquisa e desenvolvimento de soluções de tecnologia. Depois de algumas semanas de negociação com a Prefeitura, a empresa decidiu se instalar em Curitiba por causa do potencial dos ativos tecnológicos existentes na cidade, como pesquisadores e mão-de-obra qualificada; infra-estrutura que a coloca como segundo pólo de tecnologia do país e da qualidade de vida.

Com o lançamento do Tecnoparque, também foi firmado um termo de cooperação entre a Agência Curitiba e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). A parceria facilitará o intercâmbio científico e tecnológico; o desenvolvimento de atividades de pesquisa e a formação e capacitação de pessoas.

### **Programa**

O Curitiba Tecnoparque tem um espaço urbano caracterizado pela presença, concentração e interação de ativos tecnológicos do poder público, da iniciativa privada e de instituições de ensino. Além da infra-estrutura existente na cidade, a Prefeitura irá liderar a integração entre as empresas, universidades e institutos de desenvolvimento de pesquisa para estruturar um novo pólo de serviços tecnológicos.

O Tecnoparque oferece um regime fiscal próprio, plano urbanístico, incentivos construtivos para instalações de alta qualidade, conectividade apropriada, custos de implantação acessíveis e serviços de apoio às atividades produtivas.

As empresas que se instalarem no núcleo do Tecnoparque recebem incentivos como a isenção do Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), isenção por dez anos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a redução do Imposto Sobre Serviços (ISS) e de 5% para 2%.

Entre os setores considerados estratégicos para instalação no Tecnoparque estão, o primeiro do Brasil, e que hoje reúne 23 empresas e mais de 2 mil funcionários.

<b>EMPRESAS QUE SE INSTALARÃO NO TECNOPARQUE</b>		
<b>RAZÃO SOCIAL</b>		<b>Empregos Previstos</b>
1	<b>POSITIVO INFORMÁTICA S.A.</b>	2027
2	<b>ATOS ORIGIN BRASIL</b>	2000
3	<b>HSBC BANK BRASIL S.A. - BANCO MULTIPLO - GLT BRASIL</b>	2000
4	<b>WIPRO DO BRASIL</b>	1000
5	<b>BRQ SOLUÇÕES</b>	800
6	<b>CINQ TECHNOLOGIES LTDA.</b>	500
7	<b>PREMIER TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.</b>	500
8	<b>NOKIA SIEMENS NETWORKS</b>	280
9	<b>M2SYS TECNOLOGIA E SERVIÇOS S.A.</b>	260
10	<b>DATAPROM - EQUIP. E SERVICOS DE INFORMAT INDUST LTDA</b>	160
11	<b>SOFHAR GESTÃO &amp; TECNOLOGIA LTDA</b>	150
12	<b>SOFTMARKETING COMUNICACAO E INFORMACAO LTDA</b>	100
13	<b>TELETEX COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA.</b>	88
14	<b>F H CONSULTING EMPRESARIAL LTDA.</b>	60
15	<b>ACOM SISTEMAS CORPORATIVOS LTDA.</b>	50
16	<b>ETT - ESTEIO TECNOLOGIA EM TRÂNSITO LTDA.</b>	50
17	<b>VIGA TECNOLOGIA EM INFRA-ESTRUTURA</b>	45
18	<b>PELLISSARI INFORMÁTICA S.A.</b>	40
19	<b>TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.</b>	30
20	<b>ESFERA INFORMÁTICA LTDA.</b>	30
21	<b>BSM ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA./ GENIAL NET</b>	30
22	<b>GEHA COMÉRCIO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA LTDA</b>	30
23	<b>SIGMA DATASERV INFORMÁTICA LTDA.</b>	30
24	<b>VEROS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.</b>	25
25	<b>TRANSDATA SISTEMAS DE GESTÃO LTDA.</b>	20
26	<b>SOFTDIB CONSULTORIA E APLICATIVOS EM P&amp;D LTDA.</b>	15
27	<b>ZEN CONSULTORIA E SISTEMAS</b>	não divulgou
28	<b>DRM SERVIÇOS DE CONSULTORIA</b>	não divulgou
<b>TOTAL</b>		<b>10.305</b>

Com um modelo inovador que busca sobretudo cada dia mais a melhoria na qualidade de vida, Curitiba vem se consolidando como um dos mais importantes centros de negócios e desenvolvimento tecnológico do Brasil.■

### 3.4 **“La Vinculación Universidad – Sociedad en las Políticas de Internacionalización y los Procesos de Integración Regional. El Caso de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires”**

*Lic. Julia Igoa - Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales- Rectorado, UNICEN.*

#### **1. Breve Introducción.**

Los actuales escenarios de la globalización y la cooperación internacional, fundamentalmente la cooperación descentralizada, potencian el rol de las instituciones que tienen al conocimiento como herramienta e instrumento clave para la inserción en tales escenarios.

Las instituciones de educación superior cobran una relevancia indiscutible en este contexto, siendo posible generar espacios de diseño y ejecución de estrategias comunes y complementarias de inserción con actores del entorno social, destacándose en este aspecto la posible sinergia Universidades – Gobiernos Locales.

En este sentido se establece como objetivo general de este análisis, realizar una mirada analítica del Caso de la Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. (UNICEN), en cuanto a su propia realidad respecto de la vinculación del proceso de internacionalización universitaria, la cooperación internacional y la integración regional en función del rol social de la institución, y su nexos con la sociedad en la que se encuentra inserta

En tal sentido, se considera necesario en una primer instancia abordar algunas consideraciones generales sobre los beneficios de generar y consolidar una política de internacionalización y cooperación universitaria en el actual contexto

de la globalización; definiciones teórico-conceptuales básicas en este contexto; estado actual del desarrollo de tal política en la Casa de Estudios (considerando acciones llevadas a cabo que permiten inferir potencialidades); y aportes teórico-pragmáticos para la ejecución y la operacionalización de tal iniciativa de acuerdo a la propia realidad, necesidades e identidad de la Universidad y su entorno social y regional.

Se plantea como objetivo específico, efectuar tales aportes a partir de una premisa fundamental “generar y promover un modelo de internacionalización con sentido propio, que atienda al rol de la Universidad tal y como se lo plantea en su propios Estatuto y Planificación Estratégica, esto es: *“el de convertirse en el ámbito regional en el que se encuentra inserta, en un actor clave en la búsqueda del desarrollo y la resolución de las problemáticas y necesidades que atañen a la comunidad”*.”

En efecto, la Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires, concibe a la internacionalización universitaria con un doble sentido y alcance: su propio crecimiento y fortalecimiento institucional, y el de la región en la que se inserta y promueve el desarrollo a partir de acciones conjuntas y complementarias dando origen a un modelo cuyo basamento principal es el “Nexo Universidad – Sociedad”.

## **2. La Política de Internacionalización y Cooperación Universitaria en el actual Proceso de Globalización. El ámbito Nacional y el de la Integración Regional. Fundamentación y Justificación para su Implementación.**

Los acelerados cambios sociales, políticos, económicos y culturales, la competitividad instalada en el mundo, los avances científico-tecnológicos, las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTICs) imponen a las casas de altos estudios una permanente revisión y adecuación de sus acciones, misión y visión, frente a un escenario mundial en continua transformación.

Esta transformación cultural establece una ampliación internacional de los escenarios educativos para satisfacer la mayor demanda de necesidades de personas y grupos a calificarse con propuestas de la mayor calidad y alcance. Hoy la internacionalización comprende actividades, competencias a desarrollar, procesos de integración a políticas y procedimientos que enfatizan la sustentabilidad y un enfoque ético, que a su vez enfatizan el desarrollo de la cultura en una dimensión internacional explícita.

Los vocablos globalización, mundialización e internacionalización se utilizan con frecuencia de manera indistinta pero existen marcadas diferencias. Globalización y mundialización son sinónimos que se refieren al fenómeno instalado en la década de los noventa en la cual coexisten algunos hechos que crearon las condiciones necesarias para que se desarrollara. Se trata del derrumbe del imperio soviético y su consecuencia, el surgimiento de los poderes hegemónicos, el desarrollo explosivo de las tecnologías de la información y comunicación ya referida, y el tercer elemento, el auge del neoliberalismo.

*En cuanto a la diferencia entre mundialización e internacionalización, vale decir que la mundialización es una acción incontenible que incide en la educación superior y la internacionalización es “una de las formas en que la educación superior reacciona a las posibilidades y desafíos de la mundialización”<sup>30</sup>.*

Tal es así que se entiende por internacionalización *“el oceso de desarrollo e implementación de políticas y programas para integrar las dimensiones internacional, intercultural y global en los propósitos y funciones de la educación superior”<sup>31</sup>.*

<sup>30</sup> Esta interpretación ha sido formulada por la UNESCO-EDUCACIÓN en Documento de Orientación y dos libros copublicados en los años 2002 y 2003. Ver: Jorge H. González (2006): “Internacionalización de la Educación Superior”; Conferencia presentada en la reunión del Consejo Ejecutivo de la UDUAL desarrollada en la Universidad de Panamá en noviembre de 2006. Disponible en línea en: [www.iesalc.org](http://www.iesalc.org).

<sup>31</sup> Knight, Jane: “Un Modelo de Internacionalización: Respuesta a nuevas realidades y Retos” Cap. I, Pp. 1-39 en: Hans de Wit, Isabel; Cristina Jaramillo; Jocelyne Gacel – Avila y Knight, Jane (editores) (2005): “Educación Superior en América Latina. La Dimensión Internacional”; Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., Bogota – Colombia.



En el ámbito de América Latina, en la década de los noventa, la internacionalización de la educación superior se ubicó entre las prioridades de las autoridades, la expectativa de partida era utilizar la cooperación internacional, en su modalidad solidaria, para resolver problemas internos y reducir las asimetrías de desarrollo entre contrapartes <sup>32</sup>.

En la actualidad emergen iniciativas conjuntas que tienen por objetivos primordiales, trabajar cooperativamente en el espacio inter-universitario regional, a partir de una premisa crucial: *“generar un espacio para reafirmar el compromiso de las Universidades de América Latina y el Caribe con la sociedad en general y con las redes de cooperación de ambas regiones”...frente a los imperativos de la inclusión social... con el objetivo de formular estrategias y ejecutar acciones dirigidas al compromiso de las universidades Latinoamericanas y del Caribe con la sociedad en la que se insertan, así como omover una mayor integración regional* ” <sup>33</sup>.

De esta forma, se plantea la necesidad de generar una internacionalización alineada con los propósitos institucionales y las necesidades sociales de la región, que contemple como estrategias de desarrollo: - la generación de redes universitarias de cooperación e integración; -el fortalecimiento de asociaciones universitarias y de rectores; - la promoción del trabajo en red de las dependencias responsables de la internacionalización en las universidades;- y el establecimiento de relaciones con otros actores para canalizar recursos de la cooperación internacional destinados al logro de las metas y fines de la educación superior de los países, con especial énfasis en la movilidad académica, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia, y la cooperación para el desarrollo que brinde inmensas posibilidades para responder a las necesidades sociales<sup>34</sup>.

En este aspecto, las Universidades cobran relevancia como posibles actores que promuevan agendas comunes de trabajo con gobiernos locales y terceros actores de la sociedad, en lo concerniente a la cooperación al desarrollo, y en el plano de la cooperación internacional descentralizada, que finalmente tenga por meta también, promover el desarrollo local.

En el caso de la Argentina, podrían realizarse algunas consideraciones sobre la evolución del proceso de internacionalización de las Universidades Nacionales, considerando una diferencia sustancial entre la realidad anterior a la década de los noventa y lo acontecido con posterioridad a la misma, a la vez que los diferentes aspectos positivos que actualmente favorecen tal política.

En este último sentido, pueden mencionarse los avances en los aspectos de integración educativa regional, en particular en el MERCOSUR Educativo y la valoración de los gobiernos de los países del bloque sobre la importancia de la promoción de proyectos conjuntos; el funcionamiento y construcción de agendas comunes (programas de movilidad académica, de planificación y generación de posgrados conjuntos, entre otros, de los que participa Argentina); la explicitación de objetivos de internacionalización en los planes estratégicos de la gran mayoría de las Instituciones de Educación Superior, la consolidación de la Red de Responsables de Cooperación e Internacionalización de las Universidades Nacionales (RedCIUN –CIN) dependiente del Consejo Inter-Universitario Nacional y la creación de la Comisión de Relaciones Internacionales en el seno del mismo organismo; el crecimiento de la oferta local en educación transnacional, en particular a distancia; la creación de numerosas ofertas de carreras de posgrado conjuntas entre universidades argentinas y extranjeras; el incremento y creciente valoración institucional de actividades de intercambio de estudiantes con reconocimiento de los estudios cursados; la creciente y activa participación de las Instituciones de Educación Superior en diferentes redes internacionales; las valiosas experiencias de acciones de cooperación técnica al desarrollo a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR); las permanentes actividades de investigación conjuntas entre grupos de Argentina y del exterior; la numerosa cantidad de acuerdos de cooperación celebrados por las

<sup>32</sup> Sylvie Didou Aupetit : Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas”, trabajo presentado en: Seminario Internacional IESALCUNESCO/ Conferencia de Rectores Panamá, 16-17 de marzo de 2006. Disponible en: [www.iesalc.unesco.org](http://www.iesalc.unesco.org).

<sup>33</sup> Xiomara Zarur Miranda (2007): “Internacionalización Solidaria. Bases, Alianzas y Posibilidades”; en Congreso Internacional de Rectores Latinoamericanos y del Caribe, Universidad Federal de Minas Gerais; Belo Horizonte, Brasil, Septiembre de 2007. Disponible en línea en: [www.iesalc.unesco.org](http://www.iesalc.unesco.org).

<sup>34</sup> Opc. Cit.

Universidades nacionales con instituciones extranjeras y; un sistema universitario consolidado y de buena calidad, entre los más relevantes<sup>35</sup>.

En el marco de la actual política pública, Argentina prioriza la promoción de la internacionalización universitaria, desde diferentes organismos de gobierno que promocionan e incluso financian iniciativas orientadas a tales fines, y en algunos casos estableciendo como prioridad aquellas orientadas al espacio del MERCOSUR ampliado.

Por mencionar algunos de estos organismos, pueden destacarse a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación; y el Programa Promoción de la Universidad Argentina (PPUA), de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, entre otros.

En el espacio regional, a nivel del MERCOSUR ampliado y de América Latina y el Caribe, se pueden mencionar como factores de incidencia positiva para la integración regional en el espacio educativo, y como procesos de los que Argentina participa activamente, las distintas declaraciones en el marco de las reuniones regionales de rectores (como la última de Belo Horizonte; 2007); y los documentos y basamentos de la Comisión Regional en Educación Superior<sup>36</sup>- organizada por el Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la UNESCO, que realizará su foro regional en junio venidero, en los que se destacan como algunos de sus ejes centrales la importancia de las Instituciones de Educación Superior en la promoción de la integración regional, y el rol social de las mismas.

Asimismo, tal como se mencionó anteriormente, es importante destacar los cambios acontecidos en las características generales de este proceso en Argentina antes y después de la década de los noventa. Con anterioridad a la misma, pueden sostenerse las siguientes a saber: - proceso muy débil, sin políticas ni programas nacionales; - sin estructuras de gestión en la mayoría de las Universidades Nacionales; - limitado a la relación de investigadores y docentes con pares del exterior; - incidencia de graduados argentinos que estudian en Europa y Estados Unidos; - incidencia de estudiantes de América Latina que estudian en Argentina y; - existencia de redes de universidades regionales (débiles) entre las más relevantes<sup>37</sup>.

Con posterioridad a la misma década, pueden referenciarse las siguientes características: -organización de Oficinas de Relaciones Internacionales en las Universidades; - crecimiento en el desarrollo de Programas de Intercambio de Estudiantes y Profesores; -Participación en Programas Internacionales de I+D y de intercambios; -Creación y consolidación de redes de universidades regionales; Aparición de posgrados con doble titulación (por cooperación académica); Proliferación de posgrados a distancia de Instituciones Extranjeras; Instalación en Argentina de sedes de Universidades Europeas y Norteamericanas; Implementación de ofertas académicas con títulos propios, sin reconocimiento en la Argentina; fenómeno muy controlado y de bajo impacto en Argentina.

En este contexto las Universidades Nacionales cuentan con los conocimientos y profesionales necesarios para asumir el compromiso de ayudar al desarrollo de la comunidad mediante la transferencia de conocimientos y de las capacidades existentes en los claustros, que tienen experiencia y trayectoria, ya sea propia o aquellas obtenidas a partir de programas implementados mediante la cooperación técnica recibida. (por ejemplo: JICA, AECI; etc).

La transferencia de experiencias y conocimiento a través del contacto directo entre expertos de diferentes universidades (interdisciplinario) y áreas contribuirá a subsanar la desigualdad en el desarrollo de las regiones de nuestro país, y fortalecerá las capacidades hacia el interior de las Universidades, favoreciendo un mayor acercamiento entre las regiones.

<sup>35</sup> Theiler, Julio César: "Internacionalización de la Educación Superior en Argentina" Cap. III, Pp. 71-113 en: Hans de Wit, Isabel; Cristina Jaramillo; Jocelyne Gacel – Avila y Knight, Jane (editores) (2005): "Educación Superior en América Latina. La Dimensión Internacional"; Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., Bogotá – Colombia.

<sup>36</sup> Dicha comisión es organizada conjuntamente por el IESALC- UNESCO y el Ministerio de Educación de Colombia, y se realizará durante el mes de junio como foro de debate y discusión preparatorio, para que la región sienta posturas el próximo foro mundial que se realizará en París en el 2009.

<sup>37</sup> Op. Cit: Pp. 71-113

La capacitación y la transferencia del “saber-hacer ó know how” es uno de los fundamentos de la orientación de la cooperación argentina al desarrollo, la misma prioriza el capital humano dentro de la amplitud de acciones y objetivos de la cooperación internacional.

En este sentido el rol que les cabe a las Universidades es primordial en tanto constituyen instituciones educativas y de producción de conocimiento y, como tales, les cabe una responsabilidad histórica en la promoción del desarrollo de los territorios y sociedades en los que se insertan, de los cuales forman parte y de cuya cultura se nutren cotidianamente.

Por lo tanto la educación y la capacitación como la producción del conocimiento, sin abandonar aquellos aspectos universalistas, debe necesariamente volcarse en gran medida hacia aquellas especificidades propias de la región, constituyendo la cooperación internacional un aspecto de vital importancia, que en conjunto con otros aspectos actúan como sinergizadores de las potencialidades endógenas del territorio local y regional.

### **3.1. El Caso de la Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. El Modelo de Internacionalización: “Sinergia Universidad- Sociedad”.**

En un mundo inmerso en una realidad cada vez más compleja, fruto del constante proceso de globalización que abarca aspectos como el de la economía, la política y la cultura, resulta innegable la importancia del “conocimiento” como instrumento estratégico esencial, para una adecuada inserción de las sociedades que procuran el desarrollo en dicho escenario.

En este sentido, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires ha establecido como uno de sus fines principales -en su propio Estatuto (Cap. I- Art. 2º y Cap. V Artículos 103º - 104º)-, el de convertirse en el ámbito regional en el que se encuentra inserta, en un actor clave en la búsqueda del desarrollo y la resolución de las problemáticas y necesidades que atañen a la comunidad.

En efecto, plasma coherentemente esta misión en su Planificación Estratégica, sosteniendo que *“Los cambios tumultuosos que inciden en la variación del paisaje geopolítico, geosocial y geoeconómico de los últimos tiempos han dejado en la perplejidad a la mayoría de las instituciones que hasta ese momento habían estado volcadas hacia sí mismas. En este contexto la Universidad pública, en razón de su función de generar, sistematizar y transferir los saberes, debe sentirse objetivamente co-responsable y co-causal de la definición y ejecución en las estrategias para el desarrollo social dentro de la actual coyuntura (...) De igual modo y en relación a su rol en la generación e incorporación de conocimiento, aparecen ineludibles demandas científico tecnológicas hacia la Universidad, que impacten positivamente en el desarrollo de los ocesos locales”.*

En función de dar contexto a la citada realidad, y a la consecuente estrategia de cambio que a partir de ella se planteó la Casa de Altos Estudios, en el marco de su Evaluación Externa (1999) por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), quedó de manifiesto un claro acuerdo institucional sobre la necesidad de salir del modelo tradicional de institución (en estructura y actores), y concretar un nuevo modelo a partir precisamente de su planificación estratégica. La adecuación de la misma, estuvo orientada a la organización para el aprendizaje, administración del conocimiento e inteligencia cooperativa, instrumentada con los recursos y el diseño que le permiten incidir en los diferentes procesos económicos y sociales, y contribuir a la armonización e inserción del contexto local en el global.

Un claro ejemplo de este requerimiento, lo constituyen algunas recomendaciones realizadas en dicha Evaluación Externa de la Universidad por parte de la CONEAU, en las que se evidencian necesidades concretas:

- “Favorecer la reinserción de investigadores, realizando una planificación de apertura y temas y proyectos de investigación, que deben contar con financiamiento para evitar la deserción”.
- “Fomentar una política importante y coherente de integración e inserción en temas del MERCOSUR, los que pueden brindar una importante fuente de sustento a programas de investigación en varias Facultades”.
- “Brindar un soporte más amplio de financiamiento, de temáticas similares en otras regiones, de trascendencia en el ámbito provincial y nacional, de inserción en el MERCOSUR, etc... tendiente a realizar un esfuerzo de síntesis de casos extrapolables a una concepción más global, a la resolución de problemas sectoriales

productivos, laborales o culturales más amplios, a integrar estudios de caso en un diagnóstico general, a propuestas integradas más globalizadoras, que permitan la expansión de la UNICEN”.

En este último sentido, una adecuada estrategia de internacionalización de la Universidad, constituiría una herramienta funcional a los fines de optimizar, potenciar y consolidar la misión que se ha propuesto, a partir de las oportunidades y fortalezas que ofrecen las vinculaciones estratégicas tanto con sus pares, como con el resto de los actores que se hacen presente en el plano regional e internacional.

En efecto, la oportunidad de gestionar y desarrollar esta política explotando con creces los beneficios de la cooperación internacional descentralizada y al desarrollo, coadyuvaría a consolidarla en función de su rol y compromiso social frente al desarrollo de la sociedad en la cual se encuentran inserta.

En este marco, resulta innegable la concordancia entre la actual política de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y la posibilidad de su inclusión en los actuales procesos de internacionalización de las Universidades Argentinas, que ponen de manifiesto la importancia estratégica crucial de la inserción y la participación activa en tales escenarios de cooperación internacional.

La UNICEN, al igual que el resto de las universidades nacionales, cuenta actualmente con la oportunidad de gestionar y consolidar una política de proyección internacional que la transforme en un actor cada vez más activo en el escenario internacional, procurando con ello, promover la integración en aquellos espacios que ofrecen oportunidades de crecimiento a partir de la promoción, el intercambio, y la cooperación con los diferentes actores del escenario internacional

A través de su Área acciones Internacionales define así, sus objetivos generales, su Visión y Misión en la política de internacionalización que pretende darse<sup>38</sup>:

#### Objetivos Generales:

- Generar y consolidar la política de internacionalización de la Universidad, por medio del fortalecimiento de las vinculaciones existentes y el impulso de otras nuevas, en el ámbito regional (MERCOSUR) e internacional, con los diferentes actores que se hacen presente en tales escenarios.
- Generar y consolidar una sólida política de cooperación internacional que posibilite dar respuesta a necesidades propias de la Universidad, como así también, del ámbito regional en el que se encuentra inmersa, a los fines de posicionar a la UNICEN como una institución reactiva frente a la compleja realidad social que establece demandas permanentes.

#### Su Visión:

Proyectar internacionalmente a la UNICEN, a partir de una política institucional integrada, asociada a la identidad regional y que estimule permanentemente el desarrollo de la sociedad en la que se encuentra inserta.

#### Su Misión:

Elaborar, planificar, promover, gestionar, y consolidar la internacionalización de la UNICEN contribuyendo a su crecimiento y fortalecimiento institucional interno, y asimismo, consolidándola como ente generador del desarrollo en su ámbito de inserción regional, mediante la utilización de herramientas centrales, la Vinculación y la Cooperación Internacional.

De esta manera, es que las relaciones internacionales y en especial las vinculaciones con fines de cooperación internacional, cobrarán en nuestra Universidad un “sentido propio” con una doble dimensión, por un lado la que reditúe con creces en el fortalecimiento interno institucional, y por otro, la extensión y transferencia de estos beneficios en el marco de la búsqueda de desarrollo de la sociedad en la que se encuentra inserta.

<sup>38</sup> Véase Documento Fundacional del Área de Relaciones Internacionales de la UNICEN. Ordenanza de Consejo Superior Nro. 3375 con fecha 14/12/2007, de la Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires.

La política de internacionalización, adquiere desde esta perspectiva una concepción de “internacionalización solidaria” basada en el mutuo beneficio Universidad – Sociedad, propendiendo a la optimización de la inserción internacional de su espacio regional de influencia, a la vez que, establece la cooperación inter-institucional e inter-universitaria en el espacio nacional, regional (MERCOSUR) e internacional como estrategia de sostenibilidad del tal proceso.

En el plano de la gestión institucional interna, la amplitud abarcativa que reviste la meta de internacionalización universitaria, entendida como *“el proceso de desarrollo e implementación de políticas y programas para integrar las dimensiones internacionales en la cultura y estrategia institucional”*, implica necesariamente una política institucional transversal e integrada que involucre la participación activa y cooperativa de las diferentes dependencias institucionales (Unidades Académicas, Secretarías, Direcciones, Centros de Investigación, etc.) como actores dinámicos en el desarrollo de este proceso.

En este sentido, se prevé una vinculación estratégica crucial con las respectivas Unidades Académicas de la UNICEN, a partir del establecimiento de puntos focales de referencia (designados por las mismas) que articulen y coordinen el trabajo y las actividades que se generen desde el Área de Relaciones Internacionales, atendiendo a sus realidades y necesidades.

La existencia de programas y proyectos internacionales, y el impulso institucional para la generación y desarrollo de otros nuevos, con participación de docentes, investigadores, estudiantes, directivos, y actores de la sociedad, requiere de planificación para evitar falencias organizacionales, resolver la ausencia de fondos financieros de contrapartes, la fragmentación en la gestión de las relaciones internacionales, y en muchos casos la falta de institucionalización de las mismas, rasgos éstos, que se presentan como debilidades institucionales que deben comenzar a resolverse a través de acciones y objetivos específicos del Programa de Internacionalización del presente año 2008.

Éste debe contemplar el compromiso de calidad con las actividades que se desarrollan, pero a su vez, contribuir a mejorar las capacidades de gestión, proponiendo modelos organizativos, identificando y acercando nuevas oportunidades de cooperación internacional, fundamentalmente en el campo de la cooperación internacional y al desarrollo.

De este modo, se vuelve imprescindible generar una política de planificación, coordinación, y gestión integral, que aúne las iniciativas de vinculación internacional y de origen a otras nuevas, unificándolas en función de la misión, los fines y objetivos de la Universidad en el contexto de la realidad social, a partir de una sólida política de internacionalización de la educación superior funcional a tales fines.

Desde el Proyecto de Rectorado: "Creación del Área de Relaciones Internacionales de la UNICEN"<sup>39</sup>, se establecieron líneas de acción que permitieron dar origen a la participación activa de la Institución en el actual proceso de internacionalización de las Universidades Nacionales, y que mantienen su continuidad como lineamientos estratégicos de gestión de la vinculación y cooperación internacional en el Plan de Acción 2008<sup>40</sup>.

### **3.II. Lineamientos Estratégicos de Gestión.**

#### **La UNICEN en el Espacio de Cooperación Inter-Universitario Nacional y su Proyección en el Espacio Regional.**

Las políticas de internacionalización de la educación superior van reorientando paulatinamente sus formas

<sup>39</sup> Proyecto de Rectorado, aprobado y financiado en el marco de la Convocatoria 2006 de "Fortalecimiento de las Oficinas de Relaciones Internacionales de las Universidades Nacionales", del Programa Promoción de la Universidad Argentina, de la Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación Argentino. Resolución N° 209 SPU con fecha 28/ 12/2006.

<sup>40</sup> El Plan de Acción 2008 desarrollado desde el Área de Relaciones Internacionales de la UNICEN, presenta la planificación para el año en curso especificando las acciones y lineamientos considerados estratégicos por la Universidad, en total concordancia con el Modelo de Internacionalización basado en la “Sinergia Sociedad – Universidad”.

tradicionales, hacia la constitución de redes y alianzas estratégicas inter-universitarias que permiten potenciar y fortalecer eficazmente la inserción en los escenarios de cooperación internacional.

La consolidación de líneas de acción, que dan origen a la participación activa de la Institución en este proceso de cooperación inter-universitario de las Universidades Nacionales, se viabiliza consolidando su participación como miembro pleno de la Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (Red-CIUN del CIN), ámbito en el que hace propicia la posibilidad de promover y acrecentar la política de gestión del fortalecimiento de su área de vinculación internacional y con ello, la proyección internacional de la misma en sus diversos aspectos.

A partir de esta vinculación central, puede participar activamente con el resto de las instituciones universitarias nacionales que conforman la Red, en la actual iniciativa de creación de la ReLARIES, Red Latinoamericana de Responsables de la Internacionalización de Instituciones de Educación Superior, cuyo objetivo principal radica en el fortalecimiento de tales políticas en América Latina, a partir del trabajo inter-universitario con Redes de Cooperación Universitaria de Chile (CCI CRUCH), Colombia (ASCUN), Brasil (FAUBAI), México (ANUIES y AMPEI), y Paraguay (RIUP).

Del mismo modo, se potencia el rango de oportunidades de internacionalización y cooperación en el espacio de Educación Superior del MERCOSUR, en el que a partir de la participación y generación de vínculos por medio de redes inter-universitarias, se generan espacios de incidencia de las Universidades argentino-brasileras en la agenda del MERCOSUR Educativo.

### **La UNICEN en el Espacio Público Nacional de la Internacionalización de la Educación Superior y su Proyección en el MERCOSUR.**

Desde la generación de alianzas estratégicas inter-universitarias nacionales, también pueden potenciarse las iniciativas de vinculación con los distintos organismos e instituciones gubernamentales, referentes de la actual política pública nacional de promoción y fortalecimiento de la internacionalización de la Educación Superior y de la cooperación internacional.

En este ámbito, resulta importante la coordinación y complementariedad con los objetivos de acción del Programa Promoción de la Universidad Argentina (PPUA), de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

En función de ello, tiene la actual dirección del primer proyecto de la UNICEN de Misión Universitaria al extranjero: "Misión a Brasil para Promoción e Internacionalización Universitaria", del que participan además en un trabajo cooperativo inter-universitario de las respectivas áreas de vinculación internacional, de las Universidades Nacionales de La Plata, Luján, Gral. Sarmiento, y Quilmes. Este ha sido aprobado y financiado en el marco de la pasada convocatoria del PPUA- SPU "Misiones Universitarias al Extranjero"<sup>41</sup>, y tiene por finalidad la generación de espacios de cooperación inter-universitaria argentino-brasileña.

Asimismo, la mayor convergencia en nuevos espacios de educación superior en los bloques regionales, el reconocimiento y la convalidación de estudios y titulaciones como así también la ampliación de los horizontes de la educación pública como herramienta de integración regional y desarrollo social, en especial en el MERCOSUR ubica a las universidades nacionales y a la nuestra en particular, frente a nuevos caminos de oportunidades en el ámbito de la internacionalización.

El diseño y puesta en marcha de estas políticas de internacionalización de la educación superior por parte del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, en el bloque regional, por medio del inminente anuncio en el marco del Mercosur Educativo del programa de Movilidad de MERCOSUR PMM co-financiado por la Unión Europea, a partir del año 2008, sitúa a nuestra universidad frente a la posibilidad histórica de promover y articular nuevos proyectos internacionales que atiendan las necesidades propias institucionales, pero ya en el marco

<sup>41</sup> Información de Convocatorias disponible en sitio web de la Secretaría de Políticas Universitarias: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/promocion/promocion.html](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/promocion/promocion.html).

de una estrategia de desarrollo e integración regional.

En este marco de la vinculación con organismos públicos de referencia en promoción de líneas de internacionalización universitaria, resulta funcional la consolidación de los lazos de coordinación y participación por parte de la UNICEN, en el marco de las convocatorias establecidas por la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, en pro de la formación y cualificación de los recursos humanos de nuestra Universidad.

La consolidación de un vínculo cooperativo y participativo de la Institución, en el marco de las políticas de cooperación internacional, gestadas desde la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; tanto explorando las posibilidades de capacitación, como de participación mediante asesoramiento técnico en las líneas y programas de cooperación internacional gestados desde esta institución gubernamental, generan un camino de conexión directa para gestar y generar la participación de terceros actores del medio social en el que la Universidad tiene influencia e inserción.

### **La UNICEN en el Espacio Europeo e Iberoamericano de Educación Superior.**

Las vinculaciones inter-institucionales universitarias, y con otros actores presentes en el espacio Europeo e Iberoamericano de Educación Superior, se presentan también como escenarios propicios para la generación y el establecimiento de redes de internacionalización y cooperación internacional, e incluso de inserción en organismos y redes ya constituidos, como la Organización Universitaria Iberoamericana (OUI); y la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrados (AUIP) que trabajan en la generación de instancias concretas de cooperación inter-universitaria.

Asimismo, estrechar lazos con los Organismos de la Unión Europea de vinculación temática, a partir de la participación en líneas de acción concreta, en el escenario académico (como por ejemplo, las convocatorias de EURO-Posgrados, o Erasmus Mundus, Programas de movilidad estudiantil, etc.), ó las instancias de convocatorias para la postulación de proyectos de transferencia en el medio, en el plano de la extensión y transferencia, significan sin lugar a dudas espacios de oportunidades en el ámbito de la vinculación internacional de la Universidad.

### **La UNICEN en el Marco de la Cooperación Internacional: Nexos Sociedad / Gobiernos Locales / Terceros Actores del Medio.**

Los diversos espacios de vinculación e internacionalización referenciados con anterioridad, presentan oportunidades de cooperación internacional al desarrollo en sus diversas modalidades, multilateral o bilateral, horizontal o vertical, financiera y técnica, descentralizada, etc., de nexo inmediato para la consolidación del rol de la Universidad en la generación de transferencia y búsqueda de desarrollo en el medio.

El campo de la cooperación internacional, abordado a partir de la generación de vínculos con organismos donantes o referentes de esta política, abre camino al trabajo conjunto de la Institución con diversos actores del medio en la búsqueda del desarrollo.

La generación y consolidación de vinculaciones con entes como la Delegación Europea en Argentina, La Agencia Española de Cooperación Internacional, la Oficina de Enlace de Cooperación Científico Tecnológica Argentina –Unión Europea (ABEST), posibilitarán los fines antes señalados, dado que son actores destacados y referentes de esta política generando oportunidades relevantes en tales escenarios.

La generación de iniciativas que contemplen explorar las oportunidades de la cooperación internacional, específicamente de la cooperación descentralizada, y que permitan generar herramientas operativas replicables que sirvan a los fines de ampliar la gama de posibilidades de participación de la Universidad y el medio en tales escenarios, redundará con creces en la búsqueda de desarrollo.

La UNICEN tiene entre otras acciones orientadas a tales fines, el desarrollo y ejecución del proyecto presentado

en la reciente convocatoria “Redes Inter-Universitarias II”<sup>42</sup>: “Red de Cooperación Descentralizada en Educación Superior”, del que participa la Casa de Estudios conjuntamente con las respectivas áreas de vinculación internacional de las Universidades Nacionales del Noroeste de la Pcia. de Bs. As. (UNNOBA), de La Plata (UNLP), y de las Universidades del Extranjero Tarapacá de Chile y Universidad del Maresme de España.

Los lineamientos estratégicos hasta aquí señalados, responderán de manera transversal al objetivo general y a los objetivos específicos, que se propone la Internacionalización de nuestra Universidad, a partir de su basamento central “la Sinergia Universidad- Sociedad”.

#### **4. Consideraciones Finales. Una Internacionalización con Sentido Propio: “La Sinergia Universidad – Sociedad”. Recapitulando...**

Las Casas de Estudios, están calificadas para apoyar y participar activamente en los procesos de internacionalización, -por la disponibilidad de recursos humanos, infraestructura física, líneas de I&D, proyectos con potencialidad de explotación de sus resultados, oferta de servicios científicos y tecnológicos, consultorías académicas y educación continua, y la provisión de profesionales-, con ello pueden intensificar y desarrollar fuertes vínculos nacionales y extranjeros, así como la capacidad de gestión en la búsqueda de recursos provenientes de la cooperación internacional.

Asimismo, la internacionalización es parte integrante de la calidad de una institución de educación superior, puesto que permite el desarrollo científico y cultural de la institución y fortalece la formación de sus recursos humanos.

Las Universidades cuentan actualmente con la oportunidad de gestionar y consolidar una política de proyección internacional que las transforme en actores cada vez más activos en el escenario internacional, procurando con ello, promover la integración en aquellos espacios que ofrecen oportunidades de crecimiento a partir de la promoción, el intercambio, y la cooperación tanto con sus pares como con el resto de los actores que se hacen presente en los planos regional e internacional.

En este contexto, las Instituciones Universitarias consolidan sus políticas de internacionalización, -contemplando a su vez la importancia de la Cooperación Interuniversitaria Nacional, Regional e Internacional-, en concordancia con los propios objetivos de la política pública nacional, e inclusive con la actual política exterior argentina, considerando de capital importancia, una estrategia que busque afianzar los procesos de internacionalización de la educación superior.

En efecto, una adecuada estrategia de vinculación internacional abriría camino a oportunidades exponenciales de crecimiento, generadas en la participación activa en los escenarios de cooperación internacional.

La operacionalización y puesta en marcha de la estrategia de internacionalización de la Universidad Nacional del Centro, permitirá fortalecer y revalorizar el rol activo y central de la institución como actor clave en la búsqueda del desarrollo de la región en la que se encuentra inserta, a partir de los basamentos centrales de esta construcción: “Una Internacionalización con Sentido Propio” y “Una Internacionalización Solidaria” plasmadas en la “Sinergia Universidad –Sociedad”.

En dicho contexto, la consolidación de la Casa de Altos Estudios como actor relevante, permitiría que la misma solidifique su misión no sólo en cuanto a su propio desarrollo y crecimiento interno, sino también en virtud de la sociedad, a partir de una visión que destaque el valor innegable de la inclusión en la estrategia de internacionalización.

Esta concepción en la gestión internacional de la institución, revaloriza, fortalece y da potencialidad a su misión y a sus fines, posibilitando su crecimiento y reposicionamiento a partir de la generación de nuevas relaciones y vinculaciones internacionales, del acceso a experiencias enriquecedoras en los espacios inter-universitarios,

<sup>42</sup> Convocatoria “Redes Interuniversitarias II”, del Programa Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) – SPU, Ministerio de Educación, del pasado mes de noviembre, año 2007.



y del acceso a instancias de cooperación internacional ( cooperación financiera, cooperación científico tecnológica, etc.), actividades todas, que impactarán en el enriquecimiento de:

- su oferta académica en espacios regionales, e internacionales;
- la formación académica de sus recursos humanos y la inserción de los mismos en escenarios regionales e internacionales;
- las actividades de sus institutos y centros de investigación científica;
- el involucramiento y la participación de sus agentes y;
- el entorno local en el que se proyecta aportando a la inserción del mismo en el plano regional e internacional.

La Universidad reforzará su estrategia de inserción en su ámbito regional, a partir del fortalecimiento de su política de difusión y transferencia del “conocimiento” en pro de aunar los propios intereses de crecimiento institucionales con los de la sociedad, logrando su proyección internacional y cooperando en la inserción de aquella en los espacios globales.

En suma, bajo esta mirada se vuelve imprescindible entender a la internacionalización como un objetivo y un proceso de construcción continuo a largo plazo, que no propende solo el crecimiento institucional, sino que debe coadyuvar inexorablemente, al desarrollo de la región en la que se encuentra inserta, promoviendo acciones complementarias a las iniciativas de gobiernos locales y terceros actores del entorno social (a partir del trabajo en la elaboración de agendas comunes) en el proceso de inserción internacional, a fin de que se optimicen las ventajas y oportunidades que ofrecen los escenarios de la cooperación internacional.

Sin lugar a dudas, no existe un camino posible para esta Internacionalización si no se considera a la cooperación inter-institucional en el espacio local de la “Sinergia Universidad- Sociedad” como su herramienta estratégica central.

## 5. Bibliografía.

González, Jorge H. (2006): “Internacionalización de la Educación Superior”; Conferencia presentada en la reunión del Consejo Ejecutivo de la UDUAL desarrollada en la Universidad de Panamá en noviembre de 2006. Disponible en línea en: [www.iesalc.org](http://www.iesalc.org).

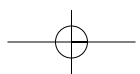
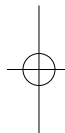
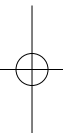
Knight, Jane: “Un Modelo de Internacionalización: Respuesta a nuevas realidades y Retos” Cap. I, Pp. 1-39 en: Hans de Wit, Isabel; Cristina Jaramillo; Jocelyne Gacel – Avila y Knight, Jane (editores) (2005): “Educación Superior en América Latina. La Dimensión Internacional”; Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., Bogota – Colombia.

Sylvie Didou Aupetit: Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas”, trabajo presentado en: Seminario Internacional IESALC/UNESCO/ Conferencia de Rectores Panamá, 16-17 de marzo de 2006. Disponible en línea en: [www.iesalc.unesco.org](http://www.iesalc.unesco.org).

Theiler, Julio César: “Internacionalización de la Educación Superior en Argentina” Cap. III, Pp. 71-113 en: Hans de Wit, Isabel; Cristina Jaramillo; Jocelyne Gacel – Avila y Knight, Jane (editores) (2005): “Educación Superior en América Latina. La Dimensión Internacional”; Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., Bogota – Colombia.

Xiomara Zarur, Miranda (2007): “Internacionalización Solidaria. Bases, Alianzas y Posibilidades”; en Congreso Internacional de Rectores Latinoamericanos y del Caribe, Universidad Federal de Minas Gerais; Belo Horizonte, Brasil, Septiembre de 2007. Disponible en línea en: [www.iesalc.unesco.org](http://www.iesalc.unesco.org).

Documento Fundacional del Área de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Ordenanza de Consejo Superior Nro. 3375 con fecha 14/12/2007, de la Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires.■



### 3.5 | **Desafios da integração regional no Mercosul: a experiência do Município de São Carlos/SP - Brasil**

*Newton Lima Neto*<sup>43</sup>

#### **1. Considerações iniciais**

A integração regional processa-se por meio de interações movidas pelas sociedades e induzidas pelo poder público.

A integração mais efetiva e duradoura tem sido feita pelos grupos de pesquisa das universidades, instituições de ensino superior e centros de pesquisa tanto regionalmente quanto em nível nacional como internacional. A própria universalidade da ciência e tecnologia tem contribuído para essa aproximação, assim como os avanços do conhecimento que requerem trabalhos de equipes. A facilidade de comunicação que a Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) tem proporcionado também é um fator importante a ser considerado.

Cabe neste artigo tratar da responsabilidade do poder público em fomentar a integração regional.

Enquanto coordenador da Unidade Temática de Ciência, Tecnologia e Capacitação da Rede Mercocidades, São Carlos sugeriu que a Rede Mercocidades obtivesse recursos de organismos internacionais (BID, BIRD, União Européia) para fomentar as atividades de integração regional e de cooperação técnico-científica.

Outra iniciativa tomada foi solicitar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento

---

<sup>43</sup> Prof. Dr. Newton Lima Neto prefeito municipal de São Carlos (2000 a 2004 e 2005 a 2008).

Científico e Tecnológico (CNPq) do Brasil a conceder bolsas de formação (Iniciação Científica, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado) para apoiar estudantes e pesquisadores das mercocidades que desejem estudar e trabalhar no Brasil.

## 2. Introdução

O município de São Carlos filiou-se à Rede Mercocidades em 2001 e coordena a Unidade Temática de Ciência, Tecnologia e Capacitação (UTCT) desde 2003 e representa o Brasil na condição de Membro Titular no Conselho de Mercocidades desde 2004. A partir de 18 de janeiro de 2007, quando foi instalado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, São Carlos é representante brasileiro no Foro Consultivo e no Comitê de Municípios desse Foro. São Carlos teve ainda participação nas seguintes Unidades Temáticas: Juventude (sub-coordenador de 2004 a 2006), Turismo (sub-coordenador de 2005 a 2007), Educação; Gênero e Município, Desenvolvimento Econômico Local, Habitação, Desenvolvimento Social, Cultura e Relações Internacionais.

São Carlos localiza-se no interior de Estado de São Paulo, na região sudeste do Brasil e possuía, em 2007, 212.956 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo 95% urbana e 5% rural. A População Economicamente Ativa (PEA) com mais de 10 anos de estudo é de 67.597 habitantes (IBGE; 2006). Um indicador importante para avaliar a condição sócio-econômica da população é o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – pois são componentes deste: longevidade, educação e renda. O IDH de São Carlos é de 0.841 (PNUD<sup>44</sup>/2000) que está acima da média do Estado de São Paulo (0.82) e a Mortalidade Infantil é de 9,72 por mil nascidos vivos (SEADE, 2006).

Em São Carlos estão sediadas duas universidades públicas (Universidade de São Paulo – USP – e Universidade Federal de São Carlos UFSCar), centros de pesquisa (Embrapa Instrumentação Agropecuária e Embrapa Pecuária Sudeste), duas incubadoras de empresas (Fundação Parque de Alta Tecnologia, ParqTec e o Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes, CEDIN), instituições de ensino técnico (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAI e Escola Técnica Estadual Paulino Botelho), além de instituições privadas de ensino superior.

No município há cerca de 200 empresas de base tecnológica, que atuam nas mais diversas áreas: automação, informática e tecnologia da informação, instrumentação eletrônica, mecânica de precisão, química fina, ótica e novos materiais. A distribuição de empresas, por setor é a seguinte: 980 indústrias, 208 em construção civil, 4.798 no comércio, 4.509 em serviços, 453 em agropecuária e 20 empresas de economia solidária.

O município de São Carlos constitui-se como um pólo de atração de negócios com destaque para vários setores da economia, possuindo inúmeros empreendimentos (tabela 1), dos mais variados portes, distribuídas pelos setores econômicos pertencentes à indústria, comércio, serviços e agropecuária.

Tabela 1: Tipos e número de empreendimentos no município de São Carlos<sup>45</sup>

Município	Tipo de Empresa/2003					Total
	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	
São Carlos	980	208	4.798	4.509	453	10.928

Em uma pesquisa realizada pela empresa Florenzano Marketing Ltda. (maio/2005) São Carlos foi considerado o 16º município mais dinâmico do país. Em dezembro de 2007 foi divulgada a posição de São Carlos no ranking nacional com relação ao PIB<sup>46</sup> (que representa a soma de todos os bens e serviços produzidos na cidade) e São Carlos ficou com a 99ª posição – com o valor do PIB de R\$2,949 bilhões ou US\$1,735 bilhões<sup>47</sup>. Considerando-

<sup>44</sup> PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

<sup>45</sup> Lorenzo, H. C.; Fonseca, S. A. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: Identificação dos Impactos Regionais das Principais Transformações na Estrutura Produtiva da Região de Araraquara- São Carlos. Araraquara: Unesp, Relatório Final, Programa de Políticas Públicas, 2005.

<sup>46</sup> Produto Interno Bruto

<sup>47</sup> Neste artigo, para facilitar a compreensão do leitor, usou-se a conversão de R\$1,70 para US\$1.00

se o número de municípios brasileiros (5.560), ocupar tal posição é prova marcante da força econômica, social e política do município.

### 3. Ciência e Tecnologia

Este item tem como objetivo apresentar as principais ações voltadas para a integração regional no Mercosul no segmento de Ciência e Tecnologia.

São Carlos, como coordenador da UTCT: a) realizou a I, II e III Mostra de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Municipais (2004 e 2005 em São Carlos e 2007 em Montevideú); b) criou a Rede Mercocidades de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (2005); c) realizou, juntamente com a ANPROTEC<sup>48</sup>, um workshop em Tandil/Argentina para estimular os municípios a implantarem incubadoras de empresas de base tecnológica e d) com apoio do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) do Brasil retomou o Prêmio Mercocidades de Ciência e Tecnologia – 2007 para reconhecer pesquisas aplicadas na solução de problemas municipais ou projetos que apoiem políticas públicas municipais. A apresentação dos 6 trabalhos pré-qualificados pelo Comitê *ad hoc* do Prêmio foi realizada no dia 18 junho de 2007, em Montevideú, para a Comissão Julgadora do Prêmio, por ocasião da III Mostra de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Municipais. No Anexo 1 estão listados os projetos vencedores do Prêmio.

### 4. O Programa URB-AL e a Tecnologia de Informação e Comunicação

O Programa URB-AL é um programa de cooperação descentralizada da Comissão Européia, cujo objetivo é fomentar o intercâmbio de experiências entre cidades da União Européia e da América Latina, implementado por meio de redes telemáticas. Uma rede telemática é um grupo de cidades da União Européia e da América Latina mobilizadas em torno de um tema comum da problemática urbana. Participam da rede URB-AL 15 países da União Européia e 18 países da América Latina.

O Município de São Carlos é sócio pleno das redes 9, 10 e 13 (URB-AL 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo, URB-AL 10 – Luta Contra a Pobreza Urbana, URB-AL 13 – Cidade e Sociedade da Informação).

O projeto Serviços e Infra-estruturas de Apoio Empresarial – SIAE faz parte da rede telemática URB-AL 13 – Cidade e Sociedade da Informação, com duração de 24 meses (de 25 de outubro de 2005 a 24 de outubro de 2007) e contou com a participação de 8 cidades como sócios plenos: São Carlos (Brasil), San Joaquim e Viña Del Mar (Chile), La Guardia (Bolívia), Bella Vista (Peru), Providencia y Santa Catalina (Colômbia), Bruxelas (Bélgica) e Ayuntamiento de Gijón (Espanha). A Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones – AHCIET (Espanha) também participou do projeto como membro associado.

O projeto foi coordenado pelo Ayuntamiento de Gijón e financiado pela Comissão Européia, órgão executivo da União Européia (Projeto Tipo A – Intercâmbio – R-13-A6-05), que destinou 237.478,30€ para seu desenvolvimento, o que corresponde a 70% de seu custo total.

O projeto teve como objetivo fortalecer a capacidade dos governos locais no planejamento, implantação e gestão de serviços públicos on-line de apoio aos empreendedores e empresários. Esses serviços devem promover o uso de ferramentas baseadas nas tecnologias de informação e comunicação (TICs); criar espaços virtuais de informação, formação e consultoria para a gestão empresarial; e facilitar o diálogo e a relação das empresas com a administração pública municipal (governo eletrônico).

Ao final do projeto SIAE, o município de São Carlos alcançou os seguintes resultados:

- Levantou a demanda do tecido empresarial local, por meio da aplicação da metodologia proposta pelo projeto SIAE;

<sup>48</sup> ANPROTEC – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores. <http://www.anprotec.org.br>

- Levantou as experiências locais que apresentam objetivos semelhantes ao presente projeto, a fim de criar um banco de experiências;
- Estabeleceu um plano de ação para a demanda local detectada e
- Propôs a criação de um Espaço Empresarial Online.

A proposta do Espaço Empresarial Online contou com a colaboração da Associação Comercial e Industrial de São Carlos (ACISC) e do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e avançou para uma moderna concepção de portal através de parceria com a USP e a empresa MZO. Os objetivos do Espaço Empresarial Online são:

- a) divulgar os negócios da região;
- b) facilitar a busca dos inúmeros empreendimentos a fim de possibilitar maior interação entre as empresas e
- c) proporcionar o fortalecimento do tecido empresarial, incrementando o número de negócios.

O Programa URB-AL serviu para que as cidades integrantes do projeto SIAE trocassem informações sobre as experiências locais e estimulou que fossem buscadas experiências nacionais e internacionais exitosas que servissem de modelo para serem adaptadas às realidades de cada município.

Paralelamente às atividades do projeto junto ao Programa URB-AL, para facilitar a interação do governo com a população, foi instalado no município o e-Governo com os seguintes serviços e projetos:

- Serviço Integrado do Município (SIM) onde o cidadão tem acesso on-line a diversos serviços;
- Portal do Cidadão (<http://www.saocarlos.sp.gov.br>): site da prefeitura que foi classificado em 2º lugar entre os municípios brasileiros pela Fundação Getúlio Vargas em 2006;
- Portal da Transparência: permite acesso on-line sobre as contas da prefeitura;
- Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente (ReCriad): comunicação eletrônica entre parceiros da rede social que tem apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Fundação Telefônica, do CENPEC e da Fundação Volkswagen;
- Ciência, Inovação e Tecnologia em Saúde de São Carlos (CITESC) que possui cadastro de mais de uma centena de trabalhos científicos da área de saúde humana;
- Rede Comunitária Metropolitana de Ensino e Pesquisa (REDECOMEP): o município de São Carlos foi incluído pelo Ministério da Ciência e Tecnologia na Rede que integra instituições de pesquisa e educação superior por meio de uma infra-estrutura óptica de alta capacidade para comunicação (1Gbps).

##### **5. As universidades, instituições de pesquisa e a integração regional.**

Os resultados alcançados pelo município de São Carlos com a parceria com as instituições de pesquisa motivaram o município a realizar a I Mostra de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Municipais, para poder divulgá-los para as mercocidades.

A experiência teve início logo no primeiro dia de trabalho do Governo Participativo de São Carlos, 02 de janeiro de 2001, quando assumi como Prefeito Municipal de São Carlos, assinei convênios com instituições de pesquisa do município de São Carlos, com o intuito de solucionar os muitos problemas que havia na cidade.

No período em que fui Reitor da Universidade Federal de São Carlos, o poder público municipal não havia procurado a Universidade para ajudar a solucionar os vários problemas que afligiam o município. Desta forma, ocupando o cargo de prefeito, procurarei o auxílio destas instituições, formando parcerias que beneficiassem a população são-carlense.

A notoriedade de São Carlos foi conquistada à base de muito trabalho e dedicação dos pesquisadores da UFSCar,

USP, Embrapa Instrumentação Agropecuária e Embrapa Pecuária Sudeste. Trabalhos científicos são publicados nas melhores revistas internacionais e são formados mais de 200 doutores por ano neste município. São Carlos também é conhecido como a “Cidade dos Doutores”, pois no município existe cerca de 1 doutor para cada 180 habitantes.

A distribuição de instituições de ensino de nível superior no município é a seguinte:

- Ensino Superior Estatal:
  - UFSCar: 33 cursos de graduação e 21 programas de pós-graduação *strictu sensu* (responsável por 3% do total da produção científica nacional);
  - USP: 20 cursos de graduação e 16 programas de pós-graduação *strictu sensu* (responsável por 2,1% do total da produção científica nacional).
  - Mais de 200 teses de doutorado defendidas por ano.
- Ensino Superior Privado:
  - Centro Universitário Central Paulista (UNICEP): 23 cursos de graduação e 8 de pós-graduação *lato sensu*;
  - Faculdades Integradas de São Carlos (FADISC): 7 cursos de graduação e 3 de pós-graduação *lato sensu*.

Como fruto da parceria da prefeitura municipal com as instituições de pesquisa foi publicado com recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia o caderno “Projetos e Parcerias 2001-2004”, contendo 70 projetos, tendo o lançamento ocorrido durante a I Semana Nacional de Ciência e Tecnologia (18 a 24 de outubro de 2004). No momento, está sendo preparado o caderno correspondente ao período 2005-2007.

Foram identificados 84 projetos de 2001 a 2004, envolvendo R\$4.867.361,16, ou US\$2,863,153.62, sendo a distribuição por instituição parceira da prefeitura municipal de São Carlos apresentada na Tabela 2.

Instituição Parceira	Número de Projetos	Valor (RS)/(US\$)
<b>UFSCar</b>	62	<b>1.676.268,30/986.040.18</b> Média(33*): 128.943,71/75.849,24
<b>USP/São Carlos</b>	13	<b>643.543,44/378.554,96</b> Média(10*): 64.354,34/37.855,49
<b>UNESP e UNIARA</b>	1	<b>157.800,00/92.823,53</b>
<b>Embrapa Instrumentação Agropecuária</b>	5	<b>1.410.000,00/829.411,76</b> Média: 282.000,00/165.882,35
<b>Embrapa Pecuária Sudeste</b>	2	<b>418.000,00/245.882,35</b> Média: 209.000,00/122.941,18
<b>Centro Universitário Central Paulista - UNICEP</b>	1	<b>561.749,42/330.440,84</b>

Tabela 2. Projetos e parcerias realizados pela Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC) com instituições públicas e privadas.

\* considerados apenas projetos que envolveram recursos financeiros.

Entre estes projetos, destacam-se alguns que são descritos a seguir.

- a) Estação de Tratamento de Esgoto  
Processo nº. 2.804/2002

Valor: R\$ 115.000,00 ou US\$67,647,06

Beneficiário: Serviço Autônomo de Água e Esgoto/PMSC

Executora: Fundação para o Incremento da Pesquisa e do Aperfeiçoamento Indústria – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo; profs. José Roberto Campos, Marco Antônio Penalva Reali e Luiz Antônio Daniel

Objetivo: desenvolvimento de alternativas para tratamento e disposição final do esgoto sanitário de São Carlos.

Obs.: a Prefeitura Municipal e o Ministério das Cidades firmaram um convênio de 23,5 milhões de reais.

b) Mapa da Pobreza

Valor: R\$ 82.262,07 ou US\$48,389.45

Beneficiária: Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social

Executora: Fundação de Apoio Institucional/Núcleo de Pesquisa e Documentação/Departamento de Ciências Sociais - UFSCar (profas. Maria Inês Rauter Mancuso e Elza de Andrade Oliveira)

Objetivo: cadastrar famílias moradoras em bolsões de pobreza e de outras áreas que apresentem renda *7 capita* até 0,5 salário mínimo.

Obs.: o cadastro de 3,8 mil famílias serviu para o Projeto Renda Mínima do Governo Federal.

c) Curso de Especialização em Saúde da Família

Projeto de Extensão na UFSCar Processo nº.: 23112.000211/2006-38

Valor: R\$ 822.860,00 ou US\$484,035.29

Beneficiário: Prefeitura de São Carlos, DIR VII (Araraquara); UFSCar e UNESP

Executora: UFSCar

Objetivo: Treinamento de agentes em saúde da família.

Obs.: Do total de 82 especializandos (2 turmas); 34 são da Prefeitura de São Carlos; 26 da DIR VII (Araraquara); 21 da UFSCar e 01 da UNESP. Na UFSCar o recurso financeiro é proveniente de Projeto aprovado em 2005 para a implantação do Curso de Medicina.

d) Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Valor: R\$ 157.809,00 ou US\$92,828.82

Beneficiários: Prefeituras Municipais de São Carlos, Araraquara, Gavião Peixoto, Américo Brasiliense, Ibaté e Matão

Executoras: UNESP/Araraquara (Sérgio Fonseca) e UNIARA (Helena Carvalho de Lorenzo)

Objetivo: criação de metodologias, instrumentos e estratégias de gestão para alcançar um desenvolvimento integrado e sustentável das cidades envolvidas.

Obs.: o projeto recebeu apoio da FAPESP.

e) Centro Tecnológico da Agricultura Familiar de São Carlos

Valor: R\$ 250.000,00 ou US\$147,058.82

Beneficiária: Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

Executora: Embrapa Instrumentação Agropecuária (Ladislau Martin Neto - coordenador)

Objetivo: capacitar os agricultores familiares com métodos e técnicas para controle e melhoria da qualidade dos produtos agrícolas.

Obs.: o centro recebeu recursos da Fundação Banco do Brasil e do Ministério da Agricultura.

f) Fossa Biodigestora

Valor: R\$ 60.000,00 ou US\$35,294.12



Beneficiária: Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

Executora: Embrapa Instrumentação Agropecuária (Antônio Pereira de Novaes - coordenador)

Objetivo: difundir e transferir tecnologias de saneamento básico para a zona rural.

Obs.: com apoio da Fundação Banco do Brasil, foram implantadas 60 fossas biodigestoras nas propriedades rurais do município.

g) Projeto Saúde Brasil

Valor: R\$ 110.000,00 ou US\$64,705.88

Beneficiária: Secretaria Municipal de Educação e Cultura

Executora: Embrapa Pecuária Sudeste (Carlos Alberto de Souza Paino - coordenador)

Objetivo: estimular os alunos do ensino fundamental a adquirir hábitos alimentares saudáveis.

Obs.: o projeto recebeu dois Prêmio Ouro da Associação Brasileira de Marketing Rural e o prêmio Darcy Ribeiro do MEC.

h) Capacitação de Docentes e Funcionários

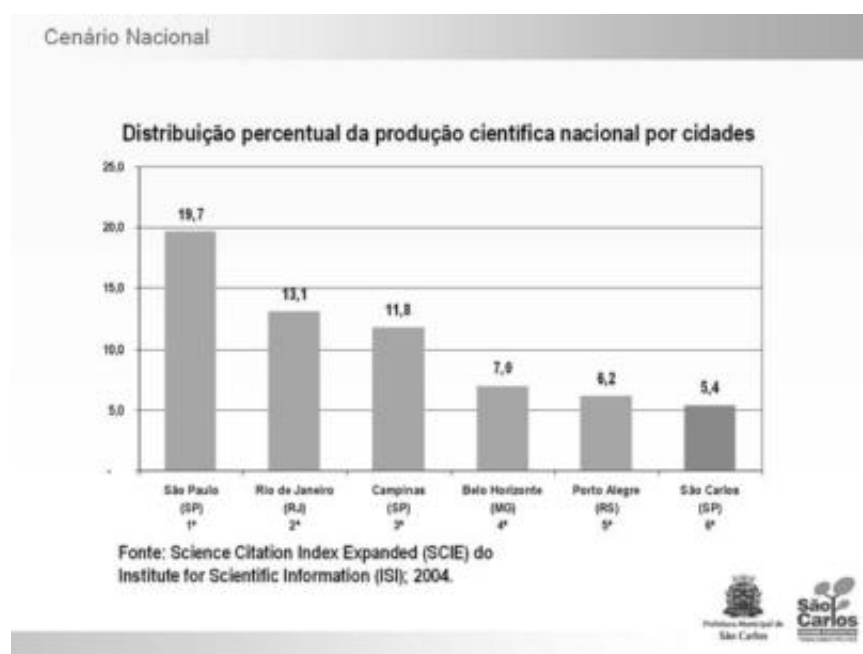
Valor: R\$ 561.749,42 ou US\$330,440.84

Beneficiárias: Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Fundação Educacional São Carlos

Executor: Centro Universitário Central Paulista - UNICEP (Curso de Pedagogia)

Objetivo: capacitação de docentes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e de funcionários da Prefeitura de São Carlos.

No cenário nacional, em 2004, a produção científica do município de São Carlos era o 6º em revistas indexadas, superando, portanto a maioria das capitais brasileiras, conforme quando abaixo. Uma das explicações para essa alta produtividade científica recai sobre o fato do ambiente da cidade de São Carlos ser bastante propício para os pesquisadores e para a formação de recursos humanos tanto em nível de graduação como de pós-graduação.



Pela integração das universidades com a Rede Mercocidades, São Carlos sugeriu e a Rede Mercocidades firmou um convênio com a Associação de Universidades do Grupo de Montevideu (AUGM), em Buenos Aires, em 2005. A AUGM colaborou com a UTCT na realização da II e III Mostra de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Municipais.

## 6. Parques Tecnológicos e Inovações Tecnológicas

São Carlos está entre os cinco municípios do Estado de São Paulo que participam do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, ao lado de São Paulo, Campinas, Ribeirão Preto e São José dos Campos. A indicação foi feita através de dados da FAPESP<sup>49</sup>, tomando-se por critério o número de publicações científicas em revistas especializadas por instituições desses municípios.

Os objetivos do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos são:

- Incentivar o desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo pela inovação tecnológica;
- Estimular projetos e programas especiais articulados do setor público com o privado;
- Criar um parque tecnológico, articulando vários agentes: universidades, instituições de pesquisa, prefeituras e investidores privados.

Foram enviadas duas propostas à equipe de gestão do Sistema Paulista de Parques (Grupo Encalso/Damha e Science Park Fundação ParqTec) que as enquadraram, de forma que São Carlos abrigará dois parques tecnológicos.

O município de São Carlos foi a primeira na América Latina a abrigar uma incubadora de empresas de base tecnológica: em 1985, numa iniciativa de pesquisadores do Instituto de Física da Universidade de São Paulo foi criada a Fundação Parque de Alta Tecnologia (ParqTec).

O Centro de Desenvolvimento da Indústria Nascente (CEDIN), criado em 1986, ficou anos abandonado e foi reativado em 2006 com a parceria da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Prefeitura Municipal de São Carlos e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O CEDIN já emancipou duas empresas em seu primeiro ano de atividade pós-reativação. Ele abriga 16 empresas em incubação e há demanda de mais 20.

Com apoio da prefeitura municipal de São Carlos, a partir de 2001, empreendimentos de economia solidária foram implantados na cidade. Existem 20 grupos envolvidos com mais de 600 trabalhadores envolvidos, gerando renda anual de R\$ 3,6 milhões ou US\$2,1 milhões, ocupando 10 espaços de produção, distribuição e comercialização cedidos pela Prefeitura Municipal de São Carlos, a saber: Casa do Artesão, instalado no Centro Integrado de Turismo; Box do Artesanato na Praça do Comércio, loja de artesanato solidário no mercado municipal, feira de artesanato na Praça Cristiano Altenfelder Silva, 4 centrais de triagem (2 na Nova Estância, 1 na Central de Reciclagem da Progresso e Habitação São Carlos (Prohab) e 1 no aterro de resíduos de construção civil na Cidade Aracy, bairro da periferia de São Carlos, que possui refeitório, galpão, banheiros e escritório) e 1 panificadora no Ceagesp. O espaço mais novo, inaugurado em 2008, é o Centro Público de Economia Solidária “Erbert de Souza – Betinho” destinado ao fomento à economia solidária, ocupando área de 500 m<sup>2</sup> com as seguintes instalações: auditório para 100 pessoas, centro de documentação e informação, centro de informática, sala de reunião e negócios, departamento de economia solidária, Banco do Povo Paulista, cozinha experimental e sala multiuso para oficinas de capacitação.

As atividades de economia solidária estão centradas em 8 cooperativas legalizadas (Cooletiva/catadores, Ecoativa/catadores, Coopervida/catadores, Cooperlimp/serviços de limpeza, Coopevip/vigilância de portaria, Coosturarte/costura, Cooperfasc/agricultura familiar e Coopercook/cozinha); 4 associações legalizadas (Associação de Artesãos, Associação da Agricultura Familiar, Associação de Comércio Alternativo/ambulante e Associação de Carroceiros) e 8 grupos informais (Fuxico, Araucarte, Solaris Artesanato, Amor e Arte, Trabalhadores da Entulheira, Catadores Autônomos, Núcleo de Tecelagem e catadores do aterro de resíduos de construção civil da Cidade Aracy).

## 7. Participação de São Carlos em outras Unidades Temáticas da Rede Mercocidades e Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)

<sup>49</sup> FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

Ciente da importância de participar de um maior número de Unidades Temáticas da Rede Mercocidades para promover a integração regional, São Carlos não mediu esforços para ter uma presença ativa em várias UTs.

São Carlos foi sub-coordenador da UT de Juventude (2004 a 2006), tendo divulgado a experiência exitosa do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) de São Carlos, em parceria com o Ministério Público, nos cuidados com menores que cometeram pequenos delitos. No âmbito do Brasil, teve a honra de ser em 2006 e 2007 o único prefeito a figurar como membro do Conselho Nacional da Juventude do Governo Federal.

Na qualidade de sub-coordenador da UT de Turismo, São Carlos sediou uma reunião da UTT em 2007.

Na UT de Cultura, São Carlos concorreu em 2004 ao Prêmio Mercocidades da Cultura com o trabalho “História dos Bairros, Registro Fotográfico” sendo o mesmo premiado com a sua publicação.

Na UT de Desenvolvimento Urbano, São Carlos apresentou um trabalho na reunião realizada junto com a XII Cúpula de Mercocidades, ocorrida em Morón/Argentina em 2006: CERÁVOLO, A. L.; MARTUCCI, R.; LIMA NETO, N. (2006) “São Carlos: preservação do patrimônio cultural e revitalização do centro histórico”. In: BARROS, C.; ARAÚJO, E. L. C. DE (ORGS.) **“Reabilitação Urbana de centralidades metropolitanas: reflexões e experiências na América Latina do século 21”**. Recife: Prefeitura Municipal de Recife, p. 155-163.

Na UT de Desenvolvimento Social, São Carlos apresentou a sua experiência em reunião realizada em Rosário em março de 2005, tendo também participado da reunião da UT de Gênero e Município na mesma cidade.

Na UT de Desenvolvimento Econômico Local, escrevi em parceria com Ethel Cristina Chiari da Silva o artigo “Programas e Ações Interdisciplinares em Desenvolvimento Sustentável no Município de São Carlos” que foi publicado na Revista Diálogo Econômico Local – Red Mercocidades, nº 6, novembro/2007, editada por Rosário/AR.

O Serviço Autônomo de Águas e Esgotos do município de São Carlos concorreu ao Prêmio Mercocidades às Melhores Práticas para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em Gestão e Equilíbrio do Meio Ambiente com o trabalho “Estação de Tratamento de Esgoto Monjolinho”, em setembro/2007, sendo o trabalho escolhido para publicação.

## 8. Conclusões

No texto foram enumeradas atividades integradoras realizadas pelo município de São Carlos que teve apoio do governo federal (Ministério da Ciência e Tecnologia, Financiadora de Estudos e Projetos/FINEP, CNPq, Fundação Banco do Brasil e Petrobras) para realizá-las. Entretanto, outros municípios têm realizado atividades integradoras, na maioria das vezes com recursos próprios, o que tornam as ações limitadas. Considerando-se que os municípios precisam atender com maior prioridade os problemas locais, naturalmente, as cooperações aos níveis regional, nacional e internacional se tornam secundárias. Aportes financeiros externos são de importância fundamental para um maior êxito dessas atividades integradoras. O Mercosul precisa se conscientizar que a cooperação multilateral passa pelos municípios e que a Rede Mercocidades poderia ser o braço executivo dessa política de integração nos países de sua abrangência (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). A criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul foi um passo importantíssimo que teve a efetiva participação da Rede Mercocidades. A próxima conquista poderá ser a criação de um fundo das mercocidades fomentado por organismos internacionais. Se sem apoio financeiro a Rede Mercocidades realizou tantas ações nas suas diversas Unidades Temáticas, com apoio, ela poderá fazer muito mais e melhor.

A disponibilização de bolsas de formação e para pesquisadores das mercocidades por parte do governo do Brasil, demandará um trabalho maior de convencimento de que esta deveria ser uma política de Estado e não de uma agência de fomento (CNPq ou Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior – CAPES).

O Programa URB-AL de cooperação da União Européia com municípios da América Latina pode ser considerado exitoso em termos de promoção da cooperação e integração regional, tendo atendido tanto

municípios desenvolvidos como municípios carentes. Em sua nova fase, URB-AL III, o programa pretende promover a coesão social, tornando-se num importante instrumento da integração regional.

Uma preocupação do poder público local é fomentar ações que aproximem os centros geradores de conhecimento instalados no município da sociedade e do mercado para que haja a utilização do mesmo. Pode-se colocar isto como um ponto importante para o desenvolvimento sustentável do município. A busca de caminhos que possibilitem a exploração do conhecimento em benefício da sociedade deve contar com o envolvimento da sociedade por meio de seus órgãos representativos e também deve contar com investimentos na área de ciência e tecnologia. Dessa forma, constrói-se um ambiente favorável à geração, transformação e disseminação do conhecimento em prol da sociedade, devendo as boas práticas ser replicadas para promover cada vez mais a tão desejada e necessária integração regional.

#### **Anexo 1. Vencedores do Prêmio Mercocidades de Ciência e Tecnologia 2007.**

1º lugar – “Projeto Pitangaporã”, trabalho com material reciclado, Ana Luiza Cerqueira Freitas, Belo Horizonte

2º lugar – “Cadastramento Único para Programas Sociais de Famílias Abaixo do Limiar de Pobreza Absoluta”, Maria Inês Rauter Mancuso, Elza de Andrade Oliveira, Rosilene Mendes dos Santos e Maria de Fátima Piccin da Silva, São Carlos, Brasil

3º lugar – “Estação Compacta de Tratamento de Efluentes Domésticos por Solo Cultivado: uma Proposta de Saneamento Básico para Pequenas Comunidades”, Teresa Blandina Castro Ribas e Paulo Fortes Neto, Jacareí, Brasil

#### **Menções Honrosas**

“Programa de Control de la Contaminación de Origen Industrial”, Alicia Stella Raffaele Vasquez, Mary Isabel Yafalian Bekmezian, Hernan Mendez Lascano e Antuanet Calero Soñora, Montevideú, Uruguai

“Sabina – Escola Parque do Conhecimento”, educação, Cleuza Rodrigues Repulho, Santo André, Brasil

“Manos Limpias”, educação das crianças, Daniel Mateo Schettino, Omar Olivera, Jorge Bolpe, Fernando Fogel, Graciela Fernández, Alicia Spinello, Adriana Lora, Andrea Oliva y Guillermo Dillon, Tandil, Argentina.■

### 3.6 | Aportes del Eje

*Lucas Corti<sup>50</sup> y Enrique Miguens<sup>51</sup>*

La presentación de los aportes del presente eje surge en su origen de tratar de lograr combinar los casos particulares de los trabajos que contienen experiencias concretas, en regiones que no necesariamente cuentan con características similares sino más bien diversas en cuanto a nivel de desarrollo urbano, económico, científico-tecnológico y de educación aplicada al conocimiento, con una lógica que apuesta a lograr mayor aplicabilidad de los avances, mediante la generación de políticas integrales de transferencia de educación y desarrollo tecnológico a los distintos territorios y que sean a su vez replicables al desarrollo regional, entendiéndolo como instancia superior a una integración inicial basada en todos estos avances.

En este eje contamos con la existencia de experiencias locales concretas llevadas a cabo por diversos organismos y vínculos Interinstitucionales que marcan, como en el caso de Rosario, Curitiba, Tandil y Sao Carlos, la interacción llevada a la práctica vinculando también a los gobiernos locales como actor interviniente. También se encuentra un trabajo presentado por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires que muestra el horizonte y los ejes de acción de la misma en el campo regional e internacional.

La exposición de la experiencia de Rosario deja ver que, el espíritu impulsor

---

<sup>50</sup> Tesista para optar al grado de Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Colaborador en el Seminario-Taller "Los Desafíos de la Integración Regional en el MERCOSUR. Una mirada local". Tandil. 8 y 9 de mayo de 2008

<sup>51</sup> Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del equipo técnico de la Oficina de Vinculación Internacional dependiente de la Jefatura de Gabinete de Secretarios del Municipio de Tandil.

del Parque Científico Tecnológico es el avance de las Organizaciones Económicas y Financieras mundiales que dan como resultado el impulso e importancia a las decisiones de nivel local. Es aquí donde surge la idea del proyecto asociativo que reúne a gobiernos locales, universidades, organismos de investigación, desarrollo e innovación y empresas, convirtiendo al parque en una herramienta que favorece políticas de desarrollo. Dicho proyecto, cuenta con áreas orientadas específicamente a la biotecnología y tecnología de la información y comunicaciones.

Como elemento superador frente a limitaciones tales como, la clara definición de roles y responsabilidades de las instituciones integrantes, se destaca fortalecer la participación formal en el proyecto de las mismas. En esta línea es que se piensa en una unificación administrativa y de investigación, representada por entes publico-privados que goce de un espacio, mejorando el hábitat, la gestión y la conexión de las instituciones. Como organismo gestor y contando con la participación de entidades académicas, gubernamentales y un patrimonio inicial, se piensa en una persona jurídica de carácter privado sin fines de lucro.

Se destaca que un emprendimiento de estas características, si bien cuenta con beneficios económicos y sociales de gran impacto sobre el territorio, trae aparejado un fuerte rasgo de planeamiento estratégico, principalmente en lo que se refiere a la recuperación de costos de inversión al momento de definir el costo-beneficio del emprendimiento. Este proyecto cuenta, a su vez, con una política de radicación de empresas locales, regionales o extraregionales para garantizar el éxito ante una posible competencia local o regional en sus áreas de desarrollo. La retribución a cada institución integrante así como a la comunidad de los beneficios específicos, en tanto todo el funcionamiento del mismo, se concretará si existe una verdadera cooperación y articulación interinstitucional.

El Tecnoparque de Curitiba, al igual que el parque tecnológico de Rosario, se presenta como una estrategia para ubicar a la ciudad dentro de las más modernas del mundo y referente de tecnología. El proyecto cuenta con articulación de instituciones varias como centros de investigación, universidades y la prefectura. También al igual que Rosario cuenta con empresas locales, regionales y extranjeras, atraídas por el nivel de investigación y la calificación de la mano de obra, radicadas en el predio. Si bien Tecnoparque cuenta con intercambio de Tecnología entre instituciones especializadas, el emprendimiento será liderado por la Prefectura de Curitiba quien regula la interacción entre dichas instituciones. Un régimen fiscal apropiado e incentivos impositivos que reciben las empresas radicadas son políticas llevadas a cabo para el afianzamiento y crecimiento del parque.

Sao Carlos nos presenta un trabajo donde destaca ideas transversales al desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, así como a los polos tecnológicos, donde establecen que debe existir una gran responsabilidad del poder público frente a estas acciones innovadoras de cara al fomento de una integración regional. En su rol de impulsor de políticas públicas la prefectura de Sao Carlos crea con éxito empresas de base tecnológicas que tienen impacto en la economía de varios sectores de la sociedad en áreas como la automatización, tecnología de la información y química para el desarrollo.

Hacen alusión a políticas llevadas a cabo en la Red de Mercociudades, dentro de la Unidad Temática de Educación, Ciencia y Tecnología de la cual es ciudad coordinadora, que aportan a la integración mediante por ejemplo muestras de Ciencia y Tecnología, difusión de experiencias en Workshop y el premio Mercociudades de Ciencia y Tecnología que reconoce investigaciones orientadas a la solución de problemas municipales.

Sao Carlos, en conjunto con otras Prefeituras, formó parte del programa (URB-AL) que buscaba mejorar y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales de planeamiento y gestión de servicios públicos on-line que presten apoyo a empresarios y emprendedores. Se encuentra dentro del sistema paulista de parques tecnológicos y su principal objetivo, además de brindar incentivo a la innovación tecnológica apoyando programas público-privados, es articular con las demás instituciones de investigación.

El Sistema presentado por la experiencia en gestión óptima del tránsito de Tandil, es un caso concreto de trabajo en conjunto entre el Municipio, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la Agencia Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. A nivel instituciones, la experiencia se lleva a cabo mediante un sistema de Partenariado que estimula la circulación y el intercambio entre actores, superando las visiones sectoriales y logrando de esta manera el fortalecimiento de los vínculos y el éxito del proyecto. El formato contractual de dicho proyecto mejora el orden, la credibilidad y la eficacia de las acciones conjuntas.

El proyecto tiene como objetivo mejorar el uso de la infraestructura vial de la ciudad, logrando así establecer un modelo de comportamiento que permita mejorar la circulación vehicular.

Este caso concreto muestra de que manera las diversas instituciones tecnológicas, en vinculación con el gobierno local, pueden lograr mediante el desarrollo de tecnologías aplicadas a la problemática local, mejorar el territorio y la calidad de vida de la ciudadanía. A su vez las características de este proyecto, logran que pueda ser replicado en otros territorios de la región ya que no existe una limitación concreta para su aplicación.

Finalmente, se presentan los objetivos estratégicos de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, quien identifica el vínculo universidad-sociedad en las políticas de internacionalización y los procesos de integración regional. Frente al avance del proceso globalizador en aspectos económicos, políticos y culturales el “Conocimiento” resulta un instrumento estratégico para el desarrollo de la sociedad. En virtud de ello, la UNICEN ha delineado entre sus objetivos, convertirse en un actor clave en la búsqueda del desarrollo y resolución de problemáticas sociales. De esta manera plantea salir del modelo tradicional universitario y crea una organización para el aprendizaje, administración del conocimiento, instrumentación de recursos que incidan en procesos económicos y sociales como también aportar a la inserción del contexto local en el global. Dicho emprendimiento se materializa con la creación en el año 2007 del área Relaciones Internacionales que facilita a potenciar todos estos objetivos de Internacionalización permitiendo situar a la UNICEN como actor activo en el escenario internacional. Su visión es contribuir al desarrollo de la sociedad en que se encuentra inserta, con la misión de construir un crecimiento institucional interno que le permita consolidarse como generador de desarrollo en el ámbito de inserción regional e internacional.

La política de internacionalización de la UNICEN prevé cooperación inter.-institucional e inter.-universitaria en el espacio Nacional, Regional e Internacional, previendo no solo el crecimiento de la institución a largo plazo, rasgo característico de estos procesos, sino también aportando al desarrollo de la región, coordinando acciones con el gobierno local y demás actores sociales. En este plano la Cooperación internacional actuaría como optimizador de ventajas y oportunidades.

Estas experiencias demuestran que las relaciones que establecen los gobiernos locales con diferentes actores -tales como universidades, empresas, organizaciones no gubernamentales- resultan claves a la hora de intercambiar experiencias exitosas que contribuyan al mejoramiento y resolución de las diferentes problemáticas que aquejan a los territorios que componen MERCOSUR. Logran una importante sinergia para el desarrollo científico-tecnológico, dinamizando la innovación, integrando a los diferentes actores, con el fin de contribuir al desarrollo económico, al desarrollo de la cultura científica tecnológica, a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y al bienestar de la sociedad.

Los aportes que brindan los gobiernos locales a la región, se encuentran limitados por características concretas y muchas veces estructurales que se traducen en asimetrías de políticas públicas nocivas para la integración. De ello surge plantear que las asimetrías de las políticas públicas de los gobiernos locales, no impulsadas desde su diseño hacia una integración, no solo con instituciones locales sino que cuenten también con vuelo regional, es un dato a tener en cuenta al momento de evaluar la evolución de la integración con otros gobiernos que si apuntan a una integración regional. Es decir, no se desprende que dentro de la región existen políticas locales con rasgos homogeneizantes direccionados a un desarrollo público-privado con visión integral hacia la región en general.

Un ejemplo interesante a resaltar, es el trabajo que viene realizando la Red de Mercociudades desde 1995. En efecto, la Unidad Temática de Educación, Ciencia y Tecnología promueve anualmente la participación ciudadana a través de la entrega de un premio a la mejor investigación aplicada en el ámbito de las Mercociudades. En este sentido, se observa la importancia de dicho premio, en cuanto al incentivo que genera en las diferentes instituciones que componen los territorios, siendo este un instrumento más que aporta al desarrollo científico y tecnológico de la red. Una línea de acción en el marco de esta política, podría ser el respaldo institucional que brinden los gobiernos locales en cuanto a su aplicabilidad concreta, a los proyectos que se originen dentro del territorio en cuestión, de manera de poder facilitar la replicabilidad de proyectos exitosos en territorios que cuenten con problemáticas similares en el seno de la red. Sin duda, que estas acciones surgidas dentro de los territorios favorecen a la integración regional creando responsabilidades compartidas entre los gobiernos locales, que en el largo plazo lleven a establecer vínculos y plasmar un trabajo constante y profundo en pos de la integración de las ciudades que componen la red.

Todo ello presenta metodologías para construir una sociedad más desarrollada e integrada. El desafío futuro, será consolidar aspectos esenciales para lograrlo, fundamentalmente la participación de los ciudadanos en la identificación y priorización de los problemas; en la puesta en práctica de las soluciones y en la toma de las decisiones correspondientes.■



## IV. EJE IDENTIDAD REGIONAL: HACIA UNA AGENDA COMÚN

### 4.1 | **La Integración Posible: Una Visión desde Caracas**

*Darwin Cárdenas y Angel González. Alcaldía del Distrito  
Metropolitano de Caracas. Dirección de Cooperación  
Internacional*

La integración de los pueblos latinoamericanos en una gran confederación de naciones hermanas unidas por un idioma y cultura compartida fue uno de los ideales de El Libertador y es uno de los objetivos más vigentes del bolivarianismo. La Carta de Jamaica y los documentos relacionados con la celebración del Congreso Anfictiónico de Panamá documentan fehacientemente las visiones de Bolívar en este sentido y sus propuestas para dotar a las repúblicas nacientes de un mecanismo de unión, integración y protección contra la voracidad de los imperios hegemónicos de la época. Fue Bolívar quien esbozó estas ideas integradoras, marcando una clara distancia respecto de Estados Unidos al que, pese a ser un estado americano, consideraba como “aliados eventuales y muy egoístas”. Por ello, Bolívar hablaba de “Nuestra América”. Ya desde entonces, la conflagración de las élites burguesas nacionales movidas por intereses económicos individuales y mezquinos con potencias extranjeras, atentaba contra el sueño bolivariano del hispanoamericanismo. Cuando El Libertador convocó al Congreso de Panamá y tenía muy claro las ambiciones hegemónicas de Estados Unidos, por lo que sus recomendaciones siempre fueron no invitar a la nación del norte. Es obvio que cuando se refería al Mundo Nuevo no incluía a Estados Unidos. Se refería a las colonias americanas liberadas del yugo español que compartían un mismo origen, una misma lengua y religión. Sin embargo, los intereses parciales de las cúpulas políticas y burguesas desatendieron el llamado de El Libertador bajo el intenso lobby que puso en marcha Estados Unidos antes de la celebración del congreso. Fue así como Colombia, México y las provincias unidas de Centroamérica llevaron a cabo una serie de reuniones extraoficiales con participación de representantes de los Estados Unidos.

El Congreso Anfictiónico de Panamá, quedó instalado el 22 de junio de 1826. Bajo las presiones de Estados Unidos, Argentina y Chile no asistieron al congreso. Tampoco lo hicieron Brasil ni Bolivia. Los observadores de Estados Unidos, Gran Bretaña e incluso de los Países Bajos participaron activamente tras los bastidores y lograron suscribir acuerdos con las naciones allí reunidas, pero fuera del espíritu del Congreso de Panamá. Esto desvirtuó el propósito original del congreso.

Aunque el Congreso de Panamá no logró la mayoría de sus objetivos, quedó como lección para las futuras generaciones de la vigencia del pensamiento integrador de Bolívar y los ardides de las grandes potencias para obstaculizar esa integración. Los países latinoamericanos no se integraron, el Congreso de Panamá fracasó, los intentos de integración todos fracasaron a finales del siglo 19 y a fines de este siglo, en 1890, cuando Estados Unidos había completado su integración territorial masacrando a los indígenas, quitándole las tierras a México y comprándole tierras a otros países, habían logrado su integración continental y había empezado su gran desarrollo industrial. Entonces es ahí cuando empezaron a mirar hacia América Latina como mercado. Estados Unidos es quien propone la integración latinoamericana. En 1890 se realizó en Washington un primer intento, de ahí salió lo que luego se llamó Unión Panamericana y eso se mantuvo con altibajos en el siglo 20 y finalmente en 1948 apareció la Organización de los Estados Americanos (OEA). Organismos Multilaterales de la Guerra fría

Es en Bolívar y en su ideal integracionista donde organizaciones como el MERCOSUR, y otros organismos de cooperación sub-regional hallan su inspiración. El advenimiento de una nueva era de profundos cambios políticos en América Latina implica necesariamente la reconceptualización y reajuste de estos mecanismos de integración bajo el ideario de la solidaridad, la paz y la igualdad entre los pueblos. En esta encrucijada, Venezuela se incorpora al Mercado Común del Sur, enarbolando las banderas del bolivarianismo y la integración latinoamericana como contrapeso y antítesis de la hegemonía de los imperios.

En su empeño, las naciones latinoamericanas deberán hacer frente a toda la arquitectura creada bajo la bandera neoliberal, cuyas raíces han penetrado profundamente nuestras instituciones y minado las bases de la integración genuina entre nuestros pueblos.

### **Arquitectura para la opresión**

Este mundo bipolar marcó la segunda mitad del siglo 20, un período durante el cual la paz del mundo se mantuvo precariamente sobre el azaroso equilibrio de la Guerra Fría. Ambas potencias crearon entonces nuevas instituciones y organismos multilaterales para preservar y consolidar sus esferas de influencia e imponer sus modelos económicos.

Fue así como nació la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) en la esfera estadounidense, el Tratado de Varsovia y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en la esfera soviética, y más tarde, tras la disolución de la URSS y el colapso del mundo bipolar, nace el Mercado Común Europeo, con bríos renovados de recuperar el estatus de potencia mundial que había perdido debido a los estragos de la Segunda Guerra Mundial. Mientras todo esto ocurría, los países de América Latina avanzaban tortuosa y ansiosamente en busca del desarrollo, pero plagados de males sociales, políticos y económicos como subdesarrollo, dependencia económica e industrial, pesadas deudas externas, pobreza crítica, falta de influencia política para negociar con las grandes potencias, férreas dictaduras de derecha, corrupción campante y en general el liderazgo de gobiernos que parecían aceptar mansamente el papel de patio trasero que las grandes potencias le habían impuesto a la región. Igualmente, ese limitado poder de negociación, los forzaba a participar en estos nuevos organismos, sobre todo en los de naturaleza económica, que habían sido concebidos para favorecer a los más fuertes en detrimento de los más débiles. Para los países industrializados estos organismos multilaterales y los acuerdos bilaterales eran el modelo ideal. Eran sistemas cortados a su medida y todos sus mecanismos se habían concebido para garantizar que esa ventaja a la hora de negociar se preservara eternamente.

### **La integración regional: objetivo estratégico**

La evolución gradual del MERCOSUR ha ido afinando estrategias, actualizando objetivos y acercando a

las naciones latinoamericanas hacia la consecución de un fin común: la búsqueda del desarrollo de toda la región mediante la instauración de un mercado común. El 26 de marzo de 1991, los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman el Tratado de Asunción que marca el nacimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El propósito del tratado es la conformación de una zona de libre comercio y unión aduanera entre los países miembros con miras a la instauración del Mercado Común el Sur. Posteriormente, se suman Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y por último Venezuela en calidad de estados asociados (sin derecho a voto).

El mercado común brinda protección a las industrias y rubros comerciales más sensibles de sus países miembros con respeto a los otros miembros de la organización y especialmente respecto de terceros. La negociación comercial en bloque no sólo dota de una mayor fortaleza a los países del mercado común, sino que además favorece el desarrollo armónico e integrado de sus economías, ya que el sistema vela por la consolidación de las fortalezas económicas de cada uno de sus miembros y la superación de sus debilidades. A su vez, el desarrollo individual de cada país miembro del MERCOSUR se refleja en un fortalecimiento económico y comercial de toda la sub-región. Esto implica un acercamiento y mayor unión en la esfera de los propios pueblos y en el desarrollo de un pensamiento y estrategias comunes frente a naciones más poderosas que han recurrido a toda la América Latina como mero proveedor de materia prima. Al amparo de mecanismos de negociación bilaterales y multilaterales creados particularmente bajo el enfoque capitalista, neoliberal y de un nuevo colonialismo de naturaleza económica, las condiciones del comercio sub-regional respecto de terceros han ido forzando a nuestros países a suscribir acuerdos y tratados que se han ido convirtiendo en camisas de fuerzas para su desarrollo nacional y por ende para la sub-región. En esta nueva arremetida de colonización económica se enmarcan iniciativas como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) y el ALCA, cuyos resultados concretos y potenciales para el desarrollo integrado y sustentable de nuestra región ya han sido estudiados y suficientemente documentados. La economía de México es una prueba fehaciente de ello. A modo de ejemplo, desde que se puso en marcha el TLC entre Estados Unidos y México, en 1994, 15 compañías madereras estadounidenses se han instalado en México e incrementado drásticamente la tala. Esto, a su vez, incide en una mayor erosión de los suelos y la destrucción del hábitat. Las consecuencias para el medio ambiente han sido nefastas con consecuencias perniciosas para las potencialidades productivas y niveles de vida de las poblaciones afectadas. Es un tipo de desarrollo no sustentable, ya que pone en riesgo los recursos naturales para las generaciones no sólo del presente, sino también las del futuro. Es por ello que nunca antes desde su creación, el MERCOSUR había tenido una importancia estratégica tan crucial como ahora, junto con iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y la configuración de toda una política sub-regional basada en el comercio justo y la lucha contra la ignorancia y la pobreza que constituyen barreras monumentales hacia la consecución del desarrollo sustentable de nuestros pueblos. Es en este contexto cuando Venezuela toma la decisión soberana de solicitar su incorporación plena a MERCOSUR. En este sentido, las reflexiones del presidente Hugo Chávez aportan una clara perspectiva de la posición de Venezuela con respecto a su incorporación a este organismo de integración subregional.

“Venezuela no llega a Mercosur sino en un momento en que se están dando profundos cambios, que apunta hacia una integración de nuevo tipo, no la integración neoliberal que se pregonaba en este continente hasta hace poco tiempo (...) La Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur nacieron en el marco del neoliberalismo, es una integración de élites, de empresas, de transnacionales, no es la integración de los pueblos.”

### **Venezuela en el MERCOSUR**

Durante la Cumbre de Córdoba, realizada del 20 al 22 de julio de 2006, Venezuela se integra al MERCOSUR en calidad de miembro pleno. En diciembre de ese mismo año, Bolivia solicita su ingreso como estado parte. La incorporación de Venezuela al MERCOSUR fue una decisión estratégica tomada por el estado venezolano, como parte de una serie de medidas de alcance nacional e internacional con miras a estimular y apuntalar el desarrollo sostenible de la nación sobre la plataforma del socialismo venezolano, en plena construcción en la República Bolivariana de Venezuela. La decisión se toma en el marco de una serie de cambios políticos profundos en la subregión marcada por la elección de gobiernos progresistas que se han mostrado decididos a fortalecer los mecanismos de integración existentes y a crear incluso algunos nuevos a fin de alcanzar el desarrollo sustentable y el mayor bienestar posible para sus pueblos. Bajo el liderazgo del presidente venezolano Hugo Chávez, Venezuela ha venido procurando espacios para una integración que trascienda el comercio entre

las burguesías regionales; una integración que anteponga el conocimiento mutuo de los pueblos bajo los principios de solidaridad y complementariedad para ser consecuente con la vocación y el ánimo de las iniciativas recientes de integración de las que Venezuela ha sido autora, como el caso de los acuerdos que han dado paso a la creación de la Televisora del Sur (Telesur), Petrocaribe y Petrosur. En esta última iniciativa, el acuerdo comercial se supedita a la acción del desarrollo social de los pueblos. Los ahorros generados por el tratamiento preferencial en la compra de petróleo y combustible a Venezuela deberán invertirse en proyectos de inclusión social en materia de educación, salud, financiamiento a las microempresas y cooperativas.

Estas iniciativas vienen a adaptar y fortalecer el papel de MERCOSUR en el concierto mundial como mecanismo dinamizador del comercio intra-regional, pero especialmente vienen a rescatar el ideal de integración bolivariana. Dicho de otro modo, lo comercial es simplemente un instrumento para alcanzar la integración de nuestras naciones hermanas en función del acercamiento de sus pueblos y de generar para ellos “la mayor suma de felicidad posible”, todo ello sobre los principios de solidaridad, igualdad, justicia, desarrollo sostenible y soberanía. Hay que agregar que, sin duda alguna, estas nuevas iniciativas además dotan al MERCOSUR de un mayor poder de penetración, divulgación y negociación respecto de terceros países y de otros bloques económicos.

Asimismo, Venezuela y Bolivia, éste último como asociado, han venido alimentando un debate más profundo en torno al tema de las asimetrías entre los miembros y la necesidad de que los integrantes del bloque sub-regional se replanteen algunos de los subsidios que las naciones soberanas del bloque otorgan a ciertos sectores de su economía, así como sus acuerdos bilaterales con terceros a favor de concentrar esfuerzos en el MERCOSUR. Desde esta perspectiva, por ejemplo, la firma de acuerdos bilaterales en el marco de los llamados Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos sería contraproducente para el nuevo MERCOSUR que se quiere relanzar. Para el MERCOSUR el tema de las asimetrías es de enorme importancia y reconoce que ha sido un obstáculo para el logro de sus objetivos.

Sólo podremos liberarnos del subdesarrollo mediante la unión genuina de nuestros pueblos y sobre la base de una solidaridad intra-regional que debe trascender necesariamente la escala comercial. El MERCOSUR ha dejado fuera explícitamente aquellas políticas que tienen un objetivo de reducir las disparidades en indicadores sociales como pobreza, mortalidad infantil, analfabetismo, y acceso a vivienda y otros servicios públicos como agua potable y cloacas. Según la lógica actualmente vigente en el bloque, estas políticas han formado parte de las agendas nacionales de gobierno y pareciera bueno que se mantengan a ese nivel. Es por ello que el MERCOSUR no ha obtenido avances visibles en el proceso de integración de los pueblos.

De acuerdo con los procedimientos formales internos de MERCOSUR, los parlamentos de los países miembros deben aprobar la adhesión de las nuevas naciones aspirantes. En el caso de la adhesión de nuestro país, Argentina y Uruguay ya dieron la aprobación, mientras que aún se espera que lo hagan los parlamentos de Brasil y Paraguay. Los miembros de algunos de estos parlamentos han mostrado últimamente cierto grado de resistencia con respecto a la incorporación de Venezuela y por ende a sus propuestas.

Las declaraciones concedidas a la prensa por el anterior Vicepresidente de la República Bolivariana de Venezuela, Jorge Rodríguez, en el marco de la XXXIII Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Asunción, Paraguay, resumen claramente la posición de nuestro gobierno respecto del MERCOSUR en la actualidad.

“Nosotros creemos que quedarnos simplemente en instancias donde solamente se discuta el comercio o donde solamente se discutan aranceles o libertades aduaneras, no llevan al meollo del problema y, por el contrario, lo profundiza. Integración que no considere el combate a la pobreza, integración que no considere la independencia y la soberanía; integración que no considere la posición por parte de los pueblos, por parte de los estados de sus recursos naturales, de sus riquezas estratégicas, no es sino palabra muerta; no es sino tiempo perdido.”■

#### 4.2 **Identidad Regional una construcción pendiente, un desafío histórico. Lo local y lo regional**

*Arq. Carlos Miguel Zagni, Secretario Ejecutivo del Programa MERCOSUR Social y Solidario, integrante de Acción Educativa Santa Fe, ONG de Educación Popular*

##### ***“Contra la copia, por la invención y la sorpresa”***

Hablar de identidad, no es fácil para los/as argentinas/os y menos aún cuando se trata de vincular este concepto al de “*identidad latinoamericana*” o “*identidad regional*”.

No obstante esto, la apelación a la razón identitaria “regional” desde los diferentes sectores intervinientes en el proceso de integración regional en curso, es permanente. La referencia a la “*unidad histórica, la hermandad entre los pueblos, el destino común... un lenguaje y una religión comunes*” es una constante en los discursos oficiales, en la mayoría de sus declaraciones; y en alguna medida en el discurso de vastos sectores intelectuales y/o de la sociedad civil, en una suerte de expresión de deseos que amalgama una lectura idealizada de la historia latinoamericana, con deseos e imaginarios que fueron adquiriendo diferente protagonismo a lo largo de nuestra historia.

Sin embargo, resulta al menos cuestionable, considerar a esta supuesta homogeneidad latinoamericana como un dato de la realidad que garantizaría la construcción del proceso de integración regional sin sobresaltos. Los procesos históricos vividos en cada país, antes y después de sus independencias nacionales, a los numerosos intentos de integración que terminaron en fracaso, y a las dificultades que la construcción misma del concepto identidad ha adquirido en un proceso histórico, que osciló entre los sentidos asignados desde los países centrales y las disputas vernáculas por sus sentidos políticos

expresadas, no pocas veces, en términos de antinomias, interpelan dicha mirada homogeneizante.

Por el contrario, si consideramos a la identidad como el núcleo de cada cultura, una construcción social que se desarrolla históricamente en un tiempo y espacio determinados; deberíamos al menos interrogarnos, sobre si los discursos que históricamente han ido asumiendo las élites gobernantes de nuestros países, han dado o dan cuenta de la complejidad constitutiva de nuestras sociedades. Quizás, reconocer que la mayoría de nuestros Estados Nacionales han sido contruidos sobre la base de la negación de la diversidad cultural de nuestros pueblos, podría ser la punta del ovillo que deberíamos comenzar a desmadejar, para avanzar de manera más concreta en este enorme desafío en el que nos coloca la historia.

Cuando Francisco J. Pestanha dice, (...) “Así como la supresión total o parcial de elementos identitarios relevantes priva al sujeto de una parte sustancial de su ser biográfico y en tanto omite su pasado, altera su presente y condiciona su futuro; la sustitución total o parcial de aspectos identitarios de orden biológico, cultural o histórico de una Nación determinada, priva a su comunidad de su propio ser. El acceso a la verdad histórica constituye así una parte esencial del derecho a la identidad. Negar una parte de ella es negarnos a nosotros mismos y, a la vez, una tarea infecunda, ya que tarde o temprano y como sucedió en nuestro país a todo Sarmiento le llega su Hernández y a todo Mitre su Saldías”. , subraya la potencialidad derivada de la heterogeneidad constitutiva de nuestro pueblo, y que sin dudas podríamos hacer extensiva al universo latinoamericano. Sostenía que en la amalgama de los diversos aportes culturales que recibió Argentina estaba cifrada la esperanza del futuro, ya que en las sociedades multígenas “el ser de orígenes plurales, tiene brechas abiertas hacia todos los horizontes de la comprensión tolerante...”, y que “... en cada dirección de la vida, hay un antecedente que le instruye en una benigna coparticipación de sentimientos. Nada de lo humano le es ajeno”.

Ahora bien, en tanto proceso histórico, la identidad nunca es “integralmente definida ni definitiva”; va mutando con el devenir del tiempo mientras se consolida en sus aspectos distintivos. Esto nos brinda un elemento más: su carácter dinámico y no esencialista, y nos abre también nuevos interrogantes respecto de la relación necesaria donde lo local y lo regional son hilos que necesariamente deberían tejer un entramado común.

### **Lo Local y lo Regional**

*Selva unánime  
selva de tazas blancas  
(me hablan en varios idiomas  
calientes, fríos, suplicantes  
por agua limpia)  
y policolores, políglotas;  
alboroto de tinta y bisturí,  
alboroto del vino,  
ceniza y café  
húmedo como idea  
recién parida, desorden y nido de ideas  
sobre ella, de neuronas  
sobre ella.*

Lo local y lo nacional, aún hoy lo regional, han ido adquiriendo distintos sentidos a lo largo de la historia. La globalización en marcha les ha otorgado nuevos y diferentes sentidos. Se registran cada vez con mayor nitidez procesos económicos, políticos y sociales que se expresan a escala planetaria, abordando conflictos, luchas y reivindicaciones vinculadas a la ecología, la justicia, los derechos humanos, la paz, etc. en un mundo cada vez más interconectado. Paralelamente, también se dan movimientos tendientes a revalorizar lo local como el espacio donde interactúan diferentes actores e intereses relacionados, mediante leyes definibles en su propio ámbito, y asumiendo en no pocos casos, características de fundamentalismos culturales abroquelados frente a lo que consideran una agresión de lo externo.

Es en este contexto donde se desarrollan diferentes procesos de integración regional, en cuyo seno coexisten

ambas tendencias. El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) o la CAN (Comunidad Andina de Naciones), han surgido como una respuesta a la globalización y sus desafíos, sesgados por la voluntad de las élites económicas y políticas, donde los aspectos comerciales y financieros, tal vez los productivos, han tenido una especial relevancia.

No obstante, y directamente vinculados a la agenda de las negociaciones, existe otro nivel de significados relacionados a la dimensión de lo cultural y a las prácticas políticas y sociales que diferentes actores desarrollan en este marco. Aunque excluidos o poco considerados a la hora de las negociaciones formales, interactúan y se articulan con dinámicas propias generando nuevos escenarios, que también hacen a la integración y que de una manera u otra incidirán como parte del proceso.

Así, en palabras de Elizabeth Jelin, (...) *“Identidades, confianza y sentidos, al igual que consideraciones de poder, están presentes cuando se negocian acuerdos en la industria automotriz; hay intereses presentes cuando se discuten intercambios culturales. Cada nación, y los diferentes grupos sociales dentro de ellas, se acerca a las otras naciones con un bagaje de valores culturales, de tradiciones, de creencias, de hábitos de relación y de imágenes sobre los otros, y este bagaje influye en la manera en que se irá desarrollando el proceso de integración. Hay miedos de los chicos frente a los grandes; miedos y rivalidades en el mercado de trabajo; sentidos históricamente construidos de confianza y desconfianza mutua; formas de discriminación y xenofobia.”* Todo esto está en juego en la construcción de lo regional.

En este sentido, y pese a lo evidente de la necesidad de una mayor democratización del proceso de integración y de una institucionalidad que la exprese de manera concreta, numerosas organizaciones sociales y movimientos sociales, han ido desarrollando diferentes acciones y estrategias más o menos comunes, tanto por fuera como por dentro de la estructura más formal del MERCOSUR, permeando los espacios que de manera incipiente, y muchas veces ambigua, se van creando en el desarrollo del mismo proceso.

Hay una larga tradición entre los diversos movimientos sociales que les ha permitido articular demandas e intereses de manera más creativa y flexible, ensayando y reconociendo diversos modos de integración que adquieren formas específicas según a quienes hayan involucrado, los procesos históricos compartidos o las regiones o localidades comprendidas. Experiencias como las de CLOC- Vía Campesina, la agrupación feminista MARCOSUR, las redes de economía solidaria, etc., dan cuenta de la riqueza del proceso. En todo caso un dato ineludible a la hora de considerar estas experiencias es la heterogeneidad de respuestas, que en tanto estrategias, les ha permitido avanzar en acuerdos y consensos.

Efectivamente a la hora de preguntarnos por los sentidos de la integración, lo local y zonal tienen mucho que aportar.

¿Qué sentido tiene el proceso de integración para un pequeño productor del MoCaSe en Santiago del Estero?  
¿Es el mismo que adquiere para el grupo de mujeres que se organizan en el Centro de Referencia en Soberanía Alimentaria y Nutricional de Butantã (Brasil)?

¿Cómo dialogan las experiencias de gestión comunitaria de la Interbarrial de Florida (Uruguay) con las de la Red de Mujeres de la Matanza? ¿Qué de común y qué de particular tienen unas y otras? ¿Participará la mayoría de igual manera en el proceso de integración regional? ¿Accederán de modo igualitario a los beneficios de la integración? ¿O el proceso de integración servirá para construir nuevas periferias, en una dinámica que reproduzca a nivel regional las desigualdades y las injusticias existentes en cada uno de nuestros países?

### Sobre actores sociales y escenarios

***“No es ilusión la utopía, sino creer que los ideales se realizan sin esfuerzo y sin sacrificio. Hay que trabajar. Nuestro ideal no será la obra de uno, dos o tres hombres de genio, sino de la cooperación sostenida, llena de fe, de muchos, de innumerables hombres modestos”***

Es evidente que en estos años de existencia del MERCOSUR y, más allá de las diferentes etapas, abatares y crisis mediante, parte de la sociedad civil y de los movimientos sociales van incorporando la discusión sobre los escenarios posibles que abre la integración.

De alguna manera sienten que aunque sus prácticas habituales han sido referidas al ámbito de lo local y/o lo nacional, las decisiones que los Estados toman a nivel regional sin su participación, tendrán consecuencias directas sobre sus vidas.

Como sostiene Elizabeth Jelin (...) *“En la medida en que la negociación formal del Mercosur se está haciendo de la misma manera y con una institucionalidad similar a la que viene gobernando la política y la economía de los países, se genera un bien fundado temor: que los temas de la agenda de los movimientos sociales estén ausentes y que los actores sociales como otagonistas se vean postergados y “lleguen tarde” a los espacios y las mesas de negociación. En este caso, “llegar tarde” significa que las reglas de la negociación y los criterios de representación –o sea la institucionalidad del oceso– están ya definidos de maneras “tradicionales” que excluyen y margina”.*

Esto interpela a los movimientos sociales desde otro lugar, ya que requiere una mayor complejidad en su campo interpretativo de la realidad y consecuentemente en las acciones con las que intentan dar respuestas a sus necesidades. En muchos casos, estos análisis y estas acciones van influyendo unas a otras por efecto del intercambio o por la modificación de escenarios que las mismas proponen. Aparece así, con mayor claridad la necesidad de considerar los espacios formales que se van generando, y de poner especial atención a los reales alcances de la participación propuesta y la institucionalidad que se va creando.

Que esto se exprese en una profundización de la democracia en la región, con reales posibilidades de participación en la toma de decisiones y una institucionalidad que represente la diversidad de intereses y sectores, constituye el mayor desafío para nuestros pueblos, y traza el escenario inmediato para el accionar de la sociedad civil organizada.

### **Un MERCOSUR Social y Solidario**

***“...No hay dos fuegos iguales. Hay fuegos grandes y fuegos chicos y fuegos de todos los colores. Hay gente de fuego sereno, que ni se entera del viento, y gente de fuego loco, que llena el aire de chispas. Algunos fuegos, fuegos bobos, no alumbran ni quemar; pero otros arden la vida con tantas ganas que no se puede mirarlos sin parpadear, y quien se acerca, se enciende.”***

Como parte de este análisis, quisiera compartir la experiencia que algunas organizaciones de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay venimos desarrollando desde hace algunos años, cuando en un contexto Mercosur muy diferente del actual, decidimos iniciar el Programa Mercosur Social y Solidario.

A principios de los años 90 cuando comenzamos a gestar esta iniciativa, hacíamos una lectura de la región, cuyos rasgos más sobresalientes eran:

1. Debilidad del proceso de integración regional, debida a la heterogeneidad de posicionamientos políticos y asimetrías entre los países.
2. Restricción de la concepción de integración a aspectos económicos y comerciales.
3. Profundización de las desigualdades e inequidades, ingreso, empleo, pobreza, producto de la aplicación de modelos neoliberales, que generaron además de las consecuencias mencionadas una gran fragmentación de las sociedades.
4. Crisis de credibilidad en las instituciones tradicionales: Estado, partidos políticos, sindicatos y otras instancias a raíz de la persistencia de la corrupción y las deficiencias en el logro de soluciones a los problemas estructurales señalados.



En ese marco analizábamos la ausencia de la sociedad civil en el proceso de integración propuesto por los Estados, el déficit democrático de nuestros países, y sus consecuencias en el diseño del modelo de integración impulsado por los mismos. Por otra parte las debilidades y la fragmentación de las organizaciones sociales, abocadas a la resolución de sus necesidades más inmediatas, no incorporaban ni en sus agendas, ni en su accionar la dimensión regional del proceso, que se gestaba y se construía sin su participación.

Definimos como estrategia fundamental del programa, abordar el proceso de integración regional recuperando la dimensión local de las prácticas sociales y políticas de estas organizaciones. Desde allí, valorizar el modo como podían potenciar una ciudadanía regional, aportando al desarrollo de la dimensión social del proceso de integración; rescatando y recreando cultura y valores ligados a la justicia, la equidad y la solidaridad como constitutivos de una nueva identidad regional.

En el desarrollo de esta experiencia hemos podido identificar algunas pistas y/o caminos que nos parecen interesantes tener en cuenta a la hora de pensar en la construcción de una integración con más democracia y más justicia.

### **Ciudadanía y dimensión social del proceso de integración regional**

Para el Programa Mercosur Social y Solidario, un mayor desarrollo de políticas públicas democráticas, tanto a nivel local, nacional y/o regional, se relaciona de manera directa con un mayor grado de organización de la sociedad civil para hacerlas más efectivas. Como así también con la existencia de Estados capaces de garantizar al conjunto de la población el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales: alimentación, educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social, recreación y descanso, entre otros. En la lucha por estos derechos reconocemos que “lo público” se construye tanto desde el Estado como desde las Organizaciones Sociales y la Sociedad Civil.

Efectivamente, si hacemos un recorrido por la historia de América Latina, podemos observar que el desarrollo de políticas públicas *democráticas y democratizadoras*, capaces de garantizar los derechos de la ciudadanía, han estado íntimamente ligadas con el desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales; es decir, la ciudadanía social ha sido conquistada, la mayor de las veces, por la acción de los propios movimientos sociales.

La aplicación de las políticas neoliberales de las últimas décadas, ha impulsado a las organizaciones y movimientos sociales de la Región a orientar sus prácticas y estrategias a aquellos temas que históricamente habían sido considerados como “asuntos públicos”. De este modo, coexistieron prácticas ligadas a generar propuestas, con aquellas de movilización y demanda frente al Estado, desde una perspectiva de ejercicio pleno de derechos, y la necesidad de políticas universales que los garanticen. No obstante, el modo y la calidad de la participación de las organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de políticas públicas es desigual en nuestros países, dependiendo de la historia, de los Estados y de los movimientos populares. Hoy, esta demanda se dibuja como un “horizonte democratizador” para muchos movimientos sociales de la región.

Rescatar y fortalecer estas prácticas que generalmente se dan en el ámbito de lo local, poder compartirlas y articularlas en clave regional, son elementos importantes a la hora de ir definiendo una identidad cultural que no esté escindida de su relación con el poder y con el poder político en particular. Cualquier sistema político, normativo o simbólico definido como democrático y que pretenda establecerse con legitimidad, debe encontrar fuerte sustento en la base social y cultural en la que pretende asentarse. Es allí donde se debe explorar para encontrar sus elementos históricos y socialmente relevantes.

Desde esta perspectiva resulta indispensable rescatar y consolidar aquellos elementos que han permitido avanzar en una transformación de la realidad, en los términos de mayor democracia y más justicia, como constitutivos de una identidad regional que supere los niveles alcanzados por nuestras democracias nacionales, traccionándolas para una mayor profundización. Considerar cómo se han ido articulando las diversas afirmaciones identitarias basadas en el género, la edad, la orientación sexual, la étnia, con aquellas que permiten un registro social y político, en términos de clases sociales y ocupación territorial (centro – periferia). Qué nuevas formas de inequidades, pero también de reconocimientos se están gestando y planteando en el MERCOSUR. A partir de éstas, cuáles son las formas de negociación y disputa por nuevos y mejores mecanismos

democráticos en el seno de sociedades caracterizadas por una persistente exclusión social.

Soñar para el MERCOSUR un horizonte de desarrollo humano y sostenible, supone necesariamente la reivindicación de la participación activa de las de las poblaciones locales, con sus conocimientos, sus habilidades particulares, y su “diversidad creativa” en los procesos que la involucran.

En este marco, como Programa, pudimos individualizar aquellas preocupaciones mas o menos comunes que las organizaciones sociales de los cinco países consideraron importantes.

Así surgieron cuatro ejes de acumulación:

***Igualdad de derechos entre varones y mujeres:*** la lucha por la equidad de género es una lucha por la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Consideramos necesaria la politización de todos los espacios que aún hoy se consideran no-políticos o “privados”, como las diferentes formas de familia. El reconocimiento de este ámbito como de interés y análisis político genera responsabilidades conjuntas para el Estado y la sociedad. También es necesaria la transformación de las organizaciones sociales y políticas, para que asuman la equidad de géneros como parte integrante de sus objetivos y/o plataformas y establezcan la participación igualitaria de las mujeres en sus estructuras y toma de decisiones.

***Reforma agraria integral, soberanía alimentaria y energética:*** entendemos la Reforma Agraria Integral como el acceso a la tierra, a la infraestructura y servicios básicos, recuperación de la semilla y la fauna nativa y acceso a créditos. Esto supone una responsabilidad del Estado y una construcción colectiva, enmarcada en la lucha de nuestros pueblos por la soberanía alimentaria y la defensa de los recursos naturales, oponiéndonos a la privatización de los mismos y a que su explotación favorezca a las minorías. Nuestros pueblos afirman de este modo el derecho a definir sus políticas agrícolas y alimentarias.

El desafío actual es la seguridad alimentaria, concebida como el derecho humano fundamental a la alimentación en calidad y cantidad necesaria para la vida. Al mismo tiempo, la soberanía alimentaria debe traducirse en el derecho a la alimentación, basada en los derechos de mujeres y de varones, agricultores/as, trabajadores/as rurales, a producir alimentos para sus propios mercados locales y nacionales, con acceso y control sobre sus propios territorios, incluida la tierra y los recursos naturales.

***Políticas públicas universales y participación ciudadana:*** la esfera pública no es el espacio burocrático de la toma de decisiones por parte de la élite política. Es el ámbito de la cosa pública en que se juega el bienestar de la sociedad. Cuando ésta es inficionada por los intereses particulares, de modo tal que resulta difícil distinguir si son los de la mayoría o sólo parciales, la democracia se convierte en un espacio vacío.

Aportar a la democratización de nuestras sociedades, es también apostar a la participación más amplia de quienes la componen. La toma de decisiones acerca de su vida, no pocas veces se da en el ámbito de lo público, conformando en definitiva el proyecto de sociedad en el que nos tocará vivir. Recuperar esa dimensión, tener poder sobre ese proyecto y esas decisiones, permitirían avanzar tanto en la definición y contenido de los derechos ciudadanos, como en las políticas públicas que los traducen.

***Nuevas formas de trabajo y economía social:*** la implantación del modelo neoliberal ha provocado, en relación al ámbito del trabajo un proceso de reducción gradual del sector obrero y la desaparición progresiva del empleo formal con derechos laborales asegurados. El principio es la supuesta flexibilidad que debe vigorizar el mercado del trabajo, según el paradigma neoliberal. Dentro de los múltiples efectos de lo anterior, se encuentra el surgimiento creciente de un sinnúmero de actividades y formas de ocupación productiva. Bajo el nombre genérico de Economía Solidaria o Economía Social, suponen proyectos, iniciativas y procesos que contemplan acciones financieras, consumo, comercialización, producción y servicios. Pero también otros aspectos, como la participación colectiva, autogestión, democracia, igualdad, cooperación, autosustentabilidad, promoción del desarrollo humano, responsabilidad social y la preservación del equilibrio de los ecosistemas. Vincular esta experiencias con la necesidad de fortalecer la defensa del trabajo digno es de vital importancia en la construcción de una región más justa y equitativa.

Estos ejes articulados transversalmente con el de *Integración Regional* nos permitieron avanzar en el desarrollo de un programa que tiene como estrategias principales:

1. La capacitación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales
2. La producción de conocimientos

3. La comunicación
4. La incidencia política

Desde una perspectiva donde los /as ciudadanos/as, somos sujetos de derechos iguales en tanto que personas, pero que también nos reconocemos como sujetos de deseos y necesidades diferentes en tanto pertenecientes a grupos y/o sectores que poseen características y necesidades específicas; considerar una integración regional que reconozca identidades plurales y dinámicas parecería la manera más adecuada. Poniendo en juego la modificación sustantiva en las relaciones de distribución de la riqueza material y simbólica construida sobre valores de solidaridad y justicia.

### **Un proceso de integración construido con la participación de todas y todos**

Desde el PMSS en estos años, hemos podido construir de manera colectiva una mirada y una experiencia sobre la integración, como un proceso complejo y dialéctico que profundiza discusiones, tensiones y contradicciones pero que abre nuevas posibilidades y desafíos. Tal vez su mayor acumulado ha sido, precisamente sumarnos y apoyar a las diversas organizaciones sociales en su búsqueda por posicionarse y fortalecerse como actores sociales y políticos, en una dimensión regional que enmarca y da nuevos sentidos a sus prácticas locales.

Teniendo en cuenta el objetivo general que el PMSS se había propuesto, y que ponía el acento en la inserción de la dimensión social en el proceso regional del MERCOSUR y en la consolidación de las democracias de los países de la zona, podríamos valorizar los siguientes resultados:

1. La instalación de la perspectiva regional entre las Organizaciones Sociales y las ONGs del programa mediante acciones locales, que permitieron identificar los ejes estratégicos de acumulación - sectoriales o intersectoriales – y un abordaje de los mismos con perspectiva regional. Durante el periodo de implementación del programa fueron efectuadas 800 acciones, de las cuales 323 (40%) fueron desarrolladas con organizaciones sociales de base territorial y que abordaron desde lo local la visión regional. A esto se suman 67 acciones de carácter nacional y regional (campañas de sensibilización, megas eventos y acciones de incidencia) que contribuyeron eficazmente a la aproximación del objetivo global.
2. Se han logrado avances en definiciones y posicionamientos colectivos que se expresaron en la Declaración de Rosario, y en el documento “Al MERCOSUR también lo construye la gente”. Este último fue presentado a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, como una propuesta del Programa Mercosur Social y Solidario a la Semana de la Cumbre Social del MERCOSUR (Diciembre 2007). El documento recoge los valores y principios de integración que sustenta el programa y expresa propuestas referidas a los cuatro ejes de acumulación antes mencionados. Para llegar a esta síntesis, contribuyeron específicamente la participación directa del programa en las tres Cumbres Sociales del MERCOSUR (Brasilia, Asunción y Montevideo), y la integración del Grupo de Trabajo de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR de Uruguay, así como el Seminario con el Parlamento del MERCOSUR, como así también la realización de los Encuentros Regionales de Organizaciones Sociales y ONG en Rosario, Asunción y Montevideo, que permitieron consolidar y acordar la propuesta.
3. La contribución del programa a la consolidación de las democracias de la región se dio a través de un fuerte trabajo territorial referido a los ejes de acumulación y vinculado, en muchos casos, con gobiernos locales, departamentales o estadales. Así se capitalizan acciones de incidencia en 35 municipios durante el primer año, 43 durante el segundo, 77 durante el tercero y 64 en el último año. Esto arroja un promedio de 55 comunas o provincias por año.
4. La movilización o participación de actores sociales locales, articulados en unas 834 Organizaciones Sociales que han desarrollado acciones diversas y vinculadas a la incidencia en políticas públicas locales, tanto en orden a aportes para su diseño, como en la gestión y seguimiento.
5. Las Organizaciones Sociales movilizadas por el programa han ido incorporando en la perspectiva de sus trabajos locales la dimensión regional de una manera relevante. Se registró un aumento del 65% en la participación en plano local, un 22% en el nacional y un 14% en el plano regional. Si bien

las cifras constituyen apenas aproximaciones a la realidad, podemos concluir que el programa ha contribuido de manera interesante al ejercicio colectivo de la ciudadanía en el ámbito del MERCOSUR, partiendo de realidades locales. Estas movilizaciones se han concretado en demandas, debates, propuestas, concertaciones y articulaciones alrededor de los ejes de acumulación del Programa, que constituyen puntos de convergencia de Organizaciones Sociales de base y las ONG que las acompañan.

Sin dudas, algunos factores de contexto facilitaron o dificultaron las acciones del programa. En términos positivos, la existencia de gobiernos más o menos progresistas en los países del Cono Sur ha generado una mayor apertura del estado hacia la sociedad civil, lo cual ha permitido mayor acercamiento entre ambos actores y el desarrollo de trabajo conjunto a nivel institucional del MERCOSUR, específicamente en lo que se refiere a la temática de la integración y algunas políticas públicas.

En términos negativos, las contradicciones del propio proceso de integración MERCOSUR arrojan elementos que generan escepticismo y tensiones respecto a los verdaderos alcances de la integración en la región. Una tendencia al bilateralismo de Brasil y Argentina, el conflicto irresuelto entre Argentina y Uruguay por la instalación de la planta de celulosa en el Río Uruguay, las tensiones entre Paraguay y Brasil respecto al tratado de Itaipú, así como las innumerables trabas aduaneras en el comercio fronterizo, expresan la existencia de un proceso de integración complejo, contradictorio, con altos requerimientos de voluntades políticas reales de los países del bloque.

Desde nuestra concepción, este es un proceso que será viable y legítimo, y por tanto sustentable, en la medida en que posibilite la participación de sus pueblos. Esto implica reconocer redes ya existentes y generar nuevos lazos; valorar y potenciar la diversidad cultural y la equidad de géneros; priorizar la distribución equitativa de la riqueza; reconocer y generar estrategias para buscar soluciones a las asimetrías regionales; respetar y asegurar la sustentabilidad de los recursos naturales; favorecer y estimular la democratización de los medios de comunicación.

Construir junto a otras y otros, de manera procesual y colectiva, una identidad regional pluriétnica, plurinacional y pluricultural, donde podamos ser, al mismo tiempo, singulares y plurales constituye un desafío, ya que supone un proceso que no es lineal ni libre de contradicciones. Es integrarnos *“aceptando el multiculturalismo de unos y otros para construir un nosotros, no imponiendo la asimilación de los unos por los otros”*.

En este desafío formidable donde nos colocan los procesos de integración regional, existe una gran riqueza de aportes que, desde los diferentes actores involucrados se van concretando y, donde las dimensiones de lo local, nacional y regional, forman parte de una construcción social y política diversa y dinámica. Es en este interjuego, donde deberemos desarrollar nuestras prácticas con creatividad y apertura al diálogo, pero también con firmeza para demandar y exigir mayores espacios de participación real.

## **Bibliografía**

Las Relaciones Culturales en el proceso de integración regional del MERCOSUR - Edgar Gustavo Fernández Suárez.

Segundo Premio Concurso de Monografías 2007, convocado por el INSTITUTO DE FEDERALISMO y el INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y DERECHO DE LA INTEGRACIÓN de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, y las Filiales Córdoba del CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI) y del INSTITUTO ARGENTINO CHILENO DE CULTURA y de la ACADEMIA DEL PLATA, sobre: “La Cultura en las Relaciones Internacionales”

**Aspectos Culturales de las Migraciones en el MERCOSUR** - Fernando Calderón G. y Alicia Szmukler B., 1999 [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

**Educación: un instrumento para construir una identidad regional** - Bruno Bologna - Publicado en el diario

“La Capital”, Rosario, Argentina, 26 de junio de 2004

**Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur** - Elizabeth Jelin - CONICET / UBA / IDES Síntesis, Buenos Aires, Fuali, 2000

**Descentralización y Desarrollo local como factores de integración Regional. El caso del MERCOSUR** - Enrique Gallicchio - Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH – Uruguay  
[www.claeh.org.uy/areas/deslocal/archivos/conferencia\\_Guatemala.pdf](http://www.claeh.org.uy/areas/deslocal/archivos/conferencia_Guatemala.pdf)

**El derecho a la identidad latinoamericana** - Francisco J. Pestanha.- Suplemento Página 12, 02/08/04

**Participación de la sociedad Civil en las Negociaciones Comerciales** - Norma Sanchís  
[www.claeh.org.uy/areas/deslocal/archivos/conferencia\\_Guatemala.pdf](http://www.claeh.org.uy/areas/deslocal/archivos/conferencia_Guatemala.pdf)

**Género y Nación en el MERCOSUR: Notas para comenzar a pensar** - Elizabeth Jelin, Teresa Valdés & Line Bareiro  
Publicado por el Programa MOST  
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
7, place de Fontenoy, 75700 París, Francia  
<http://www.unesco.org/most>  
@UNESCO 1998

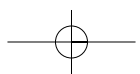
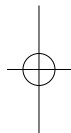
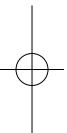
**Identidad Latinoamericana, el Sueño Continentalista** - Carla Marty

**Para una mejor comprensión Cultural del MERCOSUR** - Miguel Ángel Ciuro Caldani  
Ponencia presentada en le Primer Congreso Internacional del MERCOSUR, 15 al 17 de abril de 2004 en La Plata, Buenos Aires, Argentina

**Democracia y Ciudadanía en el MERCOSUR** – Mario Garcés / Soraya Giraldez / María R. Goldar / María do Carmo Albuquerque / Quintín Riquelme / Teresa Buroni – Programa Mercosur Social y Solidario Lom Ediciones, año 2006

**Encuentro Regional de Rosario** – Declaración de Rosario – Programa Mercosur Social y Solidario, 2, 3,4 de Octubre de 2006

**Cuadernos de proposiciones y prácticas N° 8** – Acción Educativa, Agosto 2005  
**Informe Regional Consolidado de los 4 años** - Programa Mercosur Social y Solidario.■



### 4.3 | **Apuntes sobre lo social en la integración Una política de cohesión social desde las ciudades?**

*Por Gustavo Smith. Municipio de La Matanza.*

#### **Introducción**

*“Si Europa abandona la política de cohesión económica y social dejaría de ser una comunidad política o una Europa potencia para volver a ser una gran zona de libre cambio »*

¿Cual es la relación entre la integración regional y las políticas sociales? ¿Que es el MERCOSUR social, que implica y que se debate cuando se aborda esta discusión? ¿Cual debería ser el rol de las ciudades en este complejo entramado de relaciones? Estas son algunas de las muchas preguntas que existen cuando se intentan relacionar los procesos de integración, y en particular el MERCOSUR, el rol de las ciudades y la mirada social.

En este sentido, este *paper* constituye antes que un punto de vista institucional un conjunto de ideas y la intención de pensar en una problemática particular de la integración. Pretendemos a partir de estas líneas plantear interrogantes con el objetivo de abrir la discusión sobre la integración, hablar de alguno de sus aspectos puntuales, poco abordados, por cierto, estimular su retórica y observar cual podría ser el ámbito donde las ciudades desarrollen su novel papel en un proceso integrador como el del MERCOSUR.

Hasta hace poco tiempo el tema de la relación entre lo social, la integración y la ciudad no constituían materia de análisis y debate. Ciertamente es que el MERCOSUR atravesaba al igual que los países de la región por una crisis

política y económica de trascendencia y que el bloque privilegiaba su costado comercial. El panorama actualmente es a toda luz diferente y, en función de este nuevo contexto y aun con problemas estructurales todavía vigentes, cabe comenzar a mirar a la integración desde una multiplicidad de aspectos.

El MERCOSUR no es un proceso discutido, no constituye su fin el objeto de críticas sino más bien el cómo y los medios para lograrlo. Asimismo el nuevo rol de las ciudades, su proyección internacional y su papel en la integración, al ser un fenómeno novedoso se encuentra en una etapa embrionaria de discusión.

Por último, como abordar la problemática social, regional y territorial tanto al interior como entre los países miembros del bloque y como este debate histórico para América Latina en general y los países del MERCOSUR en particular se resignifica en nuestros días aporta otro dato que contribuye a la necesidad de pensar la integración.

Debate sobre hacia adonde va el MERCOSUR, incertidumbre sobre el papel de las ciudades y todo en un marco histórico de exclusión social. Este *puzzle* de relaciones y conceptos aparentemente contradictorios sin embargo nos abre una oportunidad. Resulta útil y hasta necesario plantear esta discusión en el debate sobre el MERCOSUR ya que el modelo de desarrollo que el bloque encarna, el abordaje de sus asimetrías, la búsqueda del desarrollo, el combate a la pobreza y la exclusión, son fundamentales para cimentar su futuro.

Luego de la crisis regional de comienzos de siglo el MERCOSUR vive en nuestros días un momento de reflexión que merece destacarse y abre la posibilidad de pensar en nuevas ideas, conceptos y abordajes que las ciudades también deben considerar y de los cuáles son y deben ser actores centrales

En una primera parte nos acercaremos a la historia del vínculo íntimo entre los procesos de integración regional y su costado social haciendo foco en la política de la cohesión social en la Unión Europea.

En segundo lugar, haremos un enfoque en las dificultades que los países del MERCOSUR tienen en relación a esta problemática para luego ofrecer un punto de vista relacionado con el nuevo rol de las ciudades en el bloque y su necesaria intervención en una discusión clave que se abre a partir de este momento.

### **Los procesos de integración y la mirada social**

Cuando abordamos la problemática del costado social de los procesos de integración regional aparecen algunos temas relevantes que merecen ser puntualizados. Por un lado, el análisis acerca de las virtudes y defectos de la integración económica y comercial y como impacta ese proceso en las diferentes estructuras económicas con su consecuente correlato social. Es decir, pueden resaltarse muchos aspectos de la integración positiva aunque también se abren consecuencias negativas del mismo proceso.

Entonces, quien se hace cargo de esas disfuncionalidades y como se aborda desde una mirada común las consecuencias no deseadas de la integración constituyen indicadores importantes a la hora de analizar la relación entre la integración y el costado social.

Por otro lado, tenemos el problema acerca de que manera la integración aborda el problema social clave de la desigualdad y la exclusión que no necesariamente viene con la integración y que por ejemplo en el caso del MERCOSUR representa un dato de origen en cada uno de los socios. Estos indicadores de exclusión y desigualdad al interior y entre los territorios pueden complicar la integración misma bien porque pueden ser profundizados por ella o bien porque socavan las virtudes mismas de la integración.

De esta manera, respecto del problema de la desigualdad inicial debemos observar si el proceso o el bloque regional afronta el problema, como guía su acción, bajo que parámetros, con que argumentos y como orienta su intervención en función de la relación con los órganos indispensables para ello que son las políticas públicas de los estados y gobiernos subnacionales.

Por último que significa en este entramado la nueva mirada acerca de la relevancia del concepto de cohesión económica, social y territorial y cuales son, en el caso europeo, sus características centrales.



Ciertamente, vale aclarar, que el abordaje social en el seno de los procesos de integración se refiere a aquellos que trascienden la esfera estrictamente comercial. Los acuerdos de libre comercio por definición no se ocupan de esta problemática reservando su solución a la órbita estatal. Sin embargo, aquellos proyectos comunitarios que trascienden la esfera comercial y que pretenden convertirse en un factor de desarrollo para sus miembros deben necesariamente atender a su problemática regional y social.

En este sentido, podemos discernir entre bloques integradores como el Tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA) del MERCOSUR en América o la Unión Europea. Claramente se observa en la Unión Europea una vocación de inclusión y una atención particular en el tema social, tanto es así que la política de la cohesión económica, social y territorial representa una de sus principales acciones. Esta política tiene, a su vez, peso específico debido a la importancia que tiene en el presupuesto comunitario alcanzando en los últimos periodos casi el 40% del total.

Por otro lado, vemos que el NAFTA luego de ya casi quince años de su implementación tiene consecuencias sociales frente a las cuales no toma posición ya que se trata de una integración meramente comercial, sin instituciones comunes, ni políticas en común más allá de las liberalizaciones aduaneras acordadas previamente.

El MERCOSUR por su parte, aún cuando todavía no terminó de ser una zona de libre comercio ni una unión aduanera, se propone desde los últimos años programas y una vocación de mirar al mundo y a sí misma desde una perspectiva más cercana a los valores encarnados por Europa que a la simple integración comercial.

Respecto de las primeras cuestiones, resulta conveniente recordar lo que sostenía Fritz Scharpf acerca de la dificultad que construir políticas de integración positiva en medio de la liberalización, la lucha comercial y los efectos de la integración negativa.

Toda política pública y, especialmente, toda política comercial y económica que implique la integración de varias economías tiene indudablemente consecuencias sociales evidentes siendo estas no necesariamente positivas. Y construir, edificar y consolidar políticas que aborden este problema es propio de procesos que trascienden la esfera económica.

Sucede que los posibles efectos de desintegración territorial o bien el fortalecimiento de las disparidades regionales son elementos centrales a la hora de contemplar la dinámica de un proceso integrador. Estudios y teorías marcan aquí un problema que debe ser abordado cuando una integración se profundiza. Es que la integración económica y comercial sin un debate social puede conllevar al impulso y agravamiento de desequilibrios regionales existentes previamente entre los socios y al interior de su territorio. Los beneficios además pueden estar mal repartidos geográficamente.

La Unión Europea resuelve estos dilemas a partir de la implementación de una batería de programas y proyectos bajo el concepto de lo que hoy se llama la política de cohesión económica, social y territorial comunitaria. Constituye esta una política compleja y de multinivel. Es política regional, tiene rasgos de política social y representa también una política de competitividad económica al tiempo que sirve a los intereses superiores de una "unión cada vez más estrecha entre los pueblos" y constituye una idea exportada a todo el mundo. Pero es una política pública comunitaria

El recorrido histórico de esta política indica que tuvo un primer planteo con las primeras ampliaciones de la CEE en la década de los '70. La incorporación a la Comunidad de países como Irlanda (1973), Grecia (1980) España y Portugal (1986) implicó una nueva manera de abordar el impacto de la integración comercial en Estados que desde el punto de vista económico y social evidenciaban importantes diferencias respecto a los socios originales. Así comienza una incipiente política regional de apoyo y fomento a la economía y la competitividad de aquellas regiones.

Es decir, a medida que la Unión ampliaba sus objetivos económicos, políticos y estratégicos se abría una discusión acerca de la necesidad de generar ámbitos de discusión y políticas y programas específicos que atendieran la cuestión social y regional con el consecuente avance presupuestario e institucional.

A partir del año 1986 y con la firma del Acta Única Europea, antecedente directo del Tratado de Maastricht que

da origen a la estructura y objetivos actuales de la Unión Europea, la vieja Comunidad Económica Europea comienza a plantear más profundamente la política regional y social. Ese impulso clave se da por las expansiones y la decisión política de avanzar en la profundización comunitaria treinta años después de que se concertara la integración efectiva (1957).

Como sostiene Juan Ramón Cuadrado Roura, “El principal argumento que motivó su ascenso a primer plano fue considerar que el impulso que se pretendía dar al mercado interior podía comportar una acentuación de las diferencias entre los países y regiones europeas, así como un posible empeoramiento del trato a las personas o grupos de personas más marginados”

Lo interesante y relevante de la aproximación europea a lo social a partir de la creación los conceptos de cohesión económica y social y la puesta en marcha de sus instrumentos es el abordaje comunitario sobre la problemática desde una mirada integral, de multinivel y de muchos abordajes.

La década del '90 mostró el auge de esta política regional, económica y social con un aparato institucional que lo articula, define y controla y un presupuesto cada vez más amplio. Pero esta política es mucho más que una mera política social desde la integración. El Consejo Europeo de Lisboa en 2004 define a la cohesión económica y social como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización.

Estamos en presencia, por lo tanto, de una política pública de apoyo y fomento a la reconversión productiva, las regiones con atraso en su desarrollo a regiones rurales con problema de migraciones de carácter subsidiario lo que implica una inversión allí donde el estado nacional, provincial o municipal visualizó previamente un problema y ejecutaron programas para su solución. La política de la UE complementa la acción inicial de los Estados.

Desde fines de los '90 la lógica de apoyo social se modifica hacia un apoyo orientado a la mejora de competitividad de las personas y las regiones más desfavorecidas.

En este sentido, resulta conveniente destacar que los objetivos de la Unión Europea han pasado de la implementación de políticas de convergencia regional para atenuar las disparidades económicas y comerciales generadas por el bloque a una política más ambiciosa de cohesión social económica, y territorial que *a priori* resulta complejo definir pero que sin dudas es un concepto más amplio, profundo y abarcativo del conjunto de políticas que lleva adelante la UE.

Se plantea actualmente un concepto más amplio ya que se tienen en cuenta indicadores educativos, sociales, poblaciones de empleo, económicos y de condiciones de vida que genera una mirada en perspectiva mucho más compleja y completa. Y esto remite a la vieja discusión acerca de crecimiento y desarrollo. En este sentido, resulta útil diferenciar que crecimiento económico no es desarrollo ni convergencia regional, cohesión social en un proceso de integración.

La experiencia europea en materia de cohesión económica, social y territorial permite un análisis de resultados, por su extensión en el tiempo y su intensidad en la aplicación. En este sentido, una primera conclusión fundamental es que un modelo de zona de libre comercio ha sido superado por el de una zona de libre comercio regulada con ciertos parámetros de igualdad competitiva.

La política comunitaria de cohesión permitió hasta la ampliación que regiones y grupos desfavorecidos inicialmente por el proceso puedan alcanzar una competitividad económica y social que no los aleje de la posibilidad de participar del mercado único.

De esta manera, normas claras, directrices orientadas a las reformas estructurales, mutuo beneficios y presupuesto en alza para las regiones y/o países en condiciones de desigualdad inicial fueron hasta aquí entre otras las bases de la política comunitaria más importante en conjunto con la agrícola y la introducción del euro.

Sus desafíos actuales exceden los objetivos de este artículo pero lo interesante de esta breve descripción es notar el abordaje común de lo social, lo económico y lo regional y que la manera de lograrlo fue partir de una

decisión política de instrumentar presupuesto para su ejecución y una implementación de características supranacionales con instituciones que guían la acción, su control su disciplina.

### **Notas sobre el MERCOSUR social**

Este abordaje que en materia social y regional realiza la Unión Europea es retomado en los últimos años por diferentes actores latinoamericanos como una nueva forma de plantear la problemática social al tiempo que es alentado por la misma Comunidad en su búsqueda de un relacionamiento político diferente respecto de los bloques regionales en nuestro continente.

Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en consecuencia diferentes actores sociales de los bloques regionales y los estados latinoamericanos han comenzado a darle visibilidad a este concepto a partir de los debates planteado.

Como dijimos, en el ámbito de Unión Europea la política de la cohesión económica, social, y territorial es definida de muchas maneras y si bien es cierto que se ha consensuado desde el Consejo Europeo una definición aproximada esta es mas bien laxa y abierta a diferentes interpretaciones de modo que la adaptación de este concepto a la realidad latinoamericana, con todas sus limitaciones estructurales, significa el primer problema a resolver.

De esta manera, el BID en 2006 define a la cohesión económica y social como la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, mas la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos”

En un estudio reciente la CEPAL define a esta política como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”.

Por su parte la Comisión Europea y el BID en la Conferencia de Alto Nivel sobre Cohesión Social, celebrada en Bruselas en marzo de 2006, propusieron una definición más amplia de la cohesión social. El documento define que “la cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los mas desventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de darse la oportunidad para contribuir y beneficiarse del progreso económico y social”.

Según esta definición, deben aparecer estrategias de desarrollo adaptadas a cada país y territorio con participación de toda la sociedad. Esta última definición parece ser la más abarcativa al tiempo que permite un abordaje autónomo y particular de cada sociedad

Pero aun cuando desde diferentes órganos de alcance continental se intente abordar el problema de su definición el concepto de la cohesión social, tal como sostienen los investigadores Martín Obaya y Mariana Vázquez, sufre de “una conceptualización inacabada con realidades diversas y consensos todavía en construcción”

Además, una vez planteada la dificultad de su definición se abre en la perspectiva de una hipotética y futura aplicación política del concepto la realidad social de los países del bloque. Estamos en presencia de un subcontiente absolutamente desigual, con procesos de exclusión social históricos.

Es que una sociedad de excluidos representa casi por definición la negación de cualquier proyecto de cohesión social. La exclusión social es la desconexión más absoluta de los derechos ciudadanos básicos, la sociedad y el mercado laboral.

Esa exclusión, tan común en nuestro continente y particularmente en las sociedades que conforman el MERCOSUR, remite a relaciones sociales que perjudican o disminuyen la capacidad de los individuos para participar plenamente en las comunidades en que viven y, con ello, ven reducidas sus posibilidades de satisfacción de sus derechos mas importantes.

La aparición de la exclusión social, con bolsones entre los de personas alejadas de sus derechos sociales básicos complejiza la situación de los países del MERCOSUR a la hora de visualizar el concepto de cohesión económica y social. Sucede que no es lo mismo hablar de pobreza que de exclusión ya que constituyen ambos problemas diferentes con abordajes diferentes que requieren soluciones diferentes.

En este sentido, resulta importante "... no confundir la naturaleza unidimensional y cuantitativa de la ponderación de condiciones de pobreza (que se refiere a privaciones derivadas de la insuficiencia de ingresos o de acceso a la satisfacción de necesidades básicas) con la cuestión heterogénea, multidimensional y cualitativa a la que alude la noción de exclusión social"

Como dijimos, una sociedad con excluidos es por definición la negación de cualquier proyecto de cohesión social. Esto se agudiza en América Latina en general y el MERCOSUR en particular con lo cual cabría preguntarse si plantear políticas de cohesión en este contexto y con un proceso regional que a su vez se caracteriza por su escaso presupuesto y por carecer de instituciones sólidas no constituye un ejercicio intelectual descabellado.

Ciertamente el carácter redistributivo central que en Europa es la política de cohesión económica y social es hoy por hoy impracticable en el MERCOSUR.

Sin embargo, es válido recordar las palabras del comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten, que en 2003 y a propósito de la novedosa inclusión de la cohesión social como tema de agenda en las relaciones América Latina y la Unión Europea, ofreció tres argumentos clave para otorgar relevancia al debate sobre este concepto: moralmente, porque la exclusión y la miseria son contrarias a la dignidad humana y los derechos fundamentales; económicamente, porque varios estudios demuestran como la desigualdad implica un freno para el crecimiento y el desarrollo; y políticamente, porque las desigualdades y la exclusión debilitan a la democracia y contribuyen a la falta de seguridad y estabilidad.

En estas palabras y su significado encontramos un excelente argumento para pensar, proponer y orientar debates acerca de la necesidad de crear mecanismos y herramientas que desde una mirada común aborden la problemática de la exclusión, la pobreza y la desigualdad entre las regiones del MERCOSUR.

Plantear temas relacionados con la política de cohesión económica y social es, ni más ni menos, generar una discusión acerca de los modelos de desarrollo que los Estados y el proceso se plantean para el futuro.

Quizás sea un nuevo término, impulsado por la nueva relación Unión Europea – América Latina o bien por la profundización del proceso comunitario europeo y el espejo inevitable o el imán irresistible que sus políticas comunes significan para procesos de menor envergadura institucional. Pero lo cierto es que esta nueva manera de observar una vieja problemática en nuestro continente y en nuestros países puede resultar útil para comenzar a pensar en un nuevo tipo de abordaje.

Es preciso puntualizar, en este sentido, que el MERCOSUR como fin no está en discusión si se discute si es un modelo de comercio simplemente o una integración que apunte a la supranacionalidad en un contexto de crecimiento de conjunto con cohesión social.

En el MERCOSUR no están dadas las condiciones políticas, económicas, institucionales y jurídicas para la puesta en marcha de una política más o menos similar. Pero abordar el problema de las asimetrías, de la exclusión y la pobreza puede tener en el ámbito regional, aun cuando no se aplique estrictamente la "receta" europea por impracticable, un espacio para el debate y la discusión y en este sentido son las ciudades quienes lo pueden comenzar.

Por lo tanto, representa esta una oportunidad tanto para los Estados como para los gobiernos subnacionales para que, con espíritu propositivo, se impongan en el debate y se planteen hacia arriba demandas efectivas y conceptuales para abordar problemas comunes de manera conjunta

En el MERCOSUR no se disponen de fondos estructurales, en tanto herramientas de la cohesión ni existe un autoridad supranacional con lo que pensar en un ámbito de graves dificultades sociales en una política "a la europea" en materia de cohesión resulta impracticable.

Sin embargo, en el seno del MERCOSUR se perciben en los últimos años avances importantes que generan la posibilidad de pensar en nuevas políticas y nuevos esquemas de desarrollo.

En este sentido, a partir de la puesta en marcha del programa de trabajo 2004-2006 se crea el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), una herramienta que tiene como objetivo financiar obras de infraestructura que generen en el seno del bloque una mayor competitividad económica. Esta creación implica un cambio conceptual importante que tiene relación con los modelos de desarrollo adoptado por los países.

A esta creación se suma el Instituto Social del MERCOSUR, que trabajaría la agenda social del bloque y el Parlamento del MERCOSUR, con la representación ciudadana elegida democráticamente a partir del año 2011 conformando la segunda asamblea de representación supranacional del mundo junto con el Parlamento Europeo.

También se instituyó como ámbito formal de representación de los estados subnacionales el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Este conjunto de nuevas medidas, proyectos e instituciones del proceso regional nos hablan de un cambio conceptual importante en el MERCOSUR que se debe resaltar y que ofrece una oportunidad de rediscutir el proceso en sí mismo.

### **Rol de las ciudades**

Estos últimos avances generan la posibilidad de introducir a las ciudades en las discusiones y debates grandes que tiene el MERCOSUR por delante. Ciertamente, podemos observar que en los últimos años existe una presencia activa de los gobiernos subnacionales más allá de las fronteras de los Estados en la escena internacional

En este contexto donde se percibe una presencia no menguada pero sí diferente del papel del Estado nacional “(...), parece estar configurándose una tendencia, más o menos generalizada, de ampliación de las funciones y del campo de actuación de las esferas subnacionales de gobierno, que progresivamente pasan a asumir responsabilidades por la promoción del desarrollo en los territorios bajo sus jurisdicciones, lo que implica, necesariamente, una mayor presencia en el plano internacional.”

Las entidades subnacionales, especialmente las de los países en desarrollo en general y las latinoamericanas en particular, presentan el desafío del desarrollo. En este contexto y teniendo en cuenta la magnitud del problema de la fragilidad estructural de los niveles subnacionales de gobierno “(...), un recurso utilizado por muchas instancias subnacionales de gobierno para hacer viable su inserción internacional ha sido el de actuar en redes de ciudades, de regiones o de autoridades locales o regionales.”

La institucionalización de la participación de las instancias subnacionales amplía el consenso a favor del proceso de integración, favorece su democratización y, por lo tanto, también favorece la inserción de actores estatales y sociales en el acuerdo regional.

En este contexto de una renovada participación formal de las ciudades puede tener en el aprovechamiento de compartir miradas comunes en torno a la cuestión social un buen punto de partida para posicionarse de cara a las instancias del MERCOSUR.

En general el debate en tono a la relaciones entre los procesos de integración, las ciudades y su costado social es incipiente y puede ser este un campo fértil para que las ciudades sean las promotoras de la discusión. En el terreno casi virgen de este debate las ciudades pueden contribuir en su nuevo rol a estimular estos planteos.

Porque ciertamente ciudades de frontera, grandes áreas metropolitanas, ciudades intermedias alejadas de los centros de producción tienen en general las mismas problemáticas comunes. De esta manera podemos ver que tanto San Pablo como Buenos Aires y su área metropolitana o bien Montevideo comparten fenómenos económicos y sociales complejos asociados con la realidad de los grupos vulnerables, la nueva problemática social de la exclusión, etc.

En este sentido, ¿cual es el abordaje que las áreas metropolitanas hacen de la cuestión social? ¿Es un abordaje

individual aun cuando comparten criterios y problemáticas, hay un espacio para el debate grupal y el planteamiento de políticas comunes?

Con este espíritu, la Unidad temática de Desarrollo Social (UTDS) de la Red de Mercociudades se planteó como uno de los desafíos más importantes a lo largo de su historia la posibilidad de elaborar un proyecto social común, de discusión plural y de implementación efectiva en los gobiernos locales participantes de la iniciativa. Este proyecto tuvo lugar en la reunión de UT llevada adelante en La Matanza en junio de 2007 en el marco de la exposición acerca del recientemente creado Instituto Social del MERCOSUR por parte de funcionarios locales encargados de encarar las negociaciones de este nuevo órgano.

A partir de esta charla surgió entre los representantes sociales de las ciudades presentes la necesidad de acordar la realización de un proyecto en común que desde la UTDS refuerce la idea de construcción de una Agenda Social del bloque desde los gobiernos locales. De esta manera, comenzó a partir de ese momento el diseño de este proyecto estableciendo los plazos y el cronograma de trabajo cuya finalización fue a fines de 2007 con el acuerdo final de doce ciudades de la red.

Este proyecto cobra relevancia en la medida en que el MERCOSUR se encuentra en una etapa de profundización en materia social a partir de la creación del Instituto Social del MERCOSUR y del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Asimismo, el proyecto de elaboración de un programa común a los gobiernos locales que forman parte de la UTDS resulta importante en la medida que la propia red de Mercociudades tendrá en el corto plazo una posición destacada en el Foro de Municipios, Estados y Departamentos del MERCOSUR en tanto órgano de representación formal de los estados subnacionales en el seno del bloque.

Estas nuevas formas institucionales permiten pensar en la posibilidad de establecimiento de una agenda social del MERCOSUR en la cual las ciudades en general y la red de Mercociudades, en particular deben incidir necesariamente con lo cual la posibilidad de estrechar lazos a partir de proyectos, programas o actividades en conjunto se vuelve una condición de absoluta necesidad en función del nuevo contexto.

Por otro lado, pueden llevarse adelante otras formas de integración que planteen la necesidad de una política de cohesión desde las ciudades. En este sentido podemos mencionar algunos puntos que las ciudades pueden tener en cuenta a la hora de implementar políticas tendientes a la cohesión económica y social. Entre ellos podemos destacar:

1. Aprovechar toda la ola de cooperación europea, de cooperación internacional y el estímulo que se da a las políticas de cohesión económica y social para presentar proyectos de conjunto e intentar instalar el tema social que es muy importante al interior de las ciudades.
2. Presionar hacia arriba con vocación propositiva, a las instancias formales del bloque a partir de proyectos sociales, regionales y territoriales concretos.
3. Promover estrategias integradas para fomentar la protección social y luchar contra la pobreza y la exclusión.
4. Llevar adelante políticas públicas efectivas y eficientes mejorando el gasto público.
5. Reforzar el marco institucional de las políticas sociales, desarrollado la capacidad de las instituciones y servicios sociales para formular, aplicar e implementar políticas y programas sociales.

## Conclusiones

Cabe plantearse la pregunta acerca de si es posible establecer una relación entre la política de CES, las ciudades y la integración en un contexto de discusión embrionaria respecto del rol mismo de las ciudades en el MERCOSUR en la geografía política de la integración, cuando el mismo MERCOSUR se debe todavía una discusión en relación a su futuro, su presente, sus asimetrías, sus problemas y cuando estamos a su vez en presencia de una fuerte ausencia de cohesión económica, social y territorial al interior como entre los países.

Ante este panorama, sin embargo, siempre es bueno plantear, debatir, interrogarse y ejercer la retórica de la

integración. Siempre es bueno que se hable e intentar hacerlo con propiedad, rigurosidad, sin ánimo de estirar los conceptos y sabiendo el objetivo final y el camino que se transita.

La interacción regional no conduce necesariamente a la cohesión social de sus miembros. Sin decisión política, sin recursos y sin instituciones se puede llevar a la consolidación de las desigualdades originales. Aquí se abre toda una discusión y una posibilidad para las ciudades de a partir de puntos comunes abrir la discusión y plantear interrogantes

La ampliación del MERCOSUR hacia la esfera social a través de la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), el Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y el Instituto Social del MERCOSUR son excelentes noticias y hablan de un cambio en la visión económica y comercial casi exclusiva que el proceso mostró hasta aquí. Constituye esta una oportunidad para las Mercociudades de acercar una visión social local al bloque. El interrogante es saber si las ciudades se encuentran en condiciones de afrontar institucionalmente ese desafío.

Resulta conveniente que las ciudades comiencen a vincularse más estrechamente y a poder comenzar a combatir visiones comunes de las problemáticas sociales que las afectan. Uno de sus puntos en común sería la posibilidad de acordar posiciones en la búsqueda de políticas, programas y proyectos que apunten a la cohesión económica, social y territorial.

El diálogo entre las ciudades, su rol cada vez más importante puede convertirse en un eje propositivo de políticas públicas comunes aun cuando el MERCOSUR disponga de capacidades institucionales limitadas, poco transparentes y las asimetrías económicas, sociales sean considerables.

Los socios del bloque se integran entre sí sin haber cohesionado e integrado hacia adentro y queda claro que en un proceso de interacción crecimiento económico no significa necesariamente desarrollo social así como tampoco la convergencia de economías es sinónimo de cohesión económica, social y territorial.

No sabemos a ciencia cierta si una política de cohesión económica, social y territorial es viable en el MERCOSUR. Dificilmente lo sea. Pero plantear esta posibilidad hacia adentro de los países parece ser una necesidad frente a la cual las ciudades tienen mucho para aportar.

## Bibliografía

Barreto, María Inês e Passini Mariano, Marcelo, "Questao subnacional e integraçao regional: o caso do MERCOSUL". In: Vigevani, Tullo et al. (orgs.), op. cit., capítulo 1

Comisión Económica para América Latina, "*Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*", CEPAL, AECI, Santiago de Chile, enero de 2007.

Cuadrado Roura, Juan Ramón: "*Cohesión económica y social y no simple convergencia de los ingresos por habitantes*", Quórum, num. 18, julio 2007, pp. 68-75.

*Conclusiones y recomendaciones. Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 23-25 de septiembre de 2007.

Freres, Cristian y Sanahuja, José Antonio, *Cohesión social en la agenda UE-AL; concreciones y convergencias en una perspectiva andina*. Lima, 21-22 de noviembre de 2005.

Izquierdo Collado, Juan de Dios y Torres Cubrían, Rubén Darío, "*Los fondos de Cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en América Latina*". Fundación Alternativas. Observatorio de política exterior española. Documento de Trabajo 12/2007, Madrid, 2007.

Jarqui, Edmundo, *De que cohesión hablamos?*. En Quórum 18. Madrid, 2007. pp. 29-34

Obaya, Martín y Vázquez, Mariana, "*Cohesión social e integración regional: geografía política de dos conceptos*". Revista Nueva Sociedad. Mimeo. 2007.

Sanahuja, José Antonio: "*Cohesión social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina*",

Quórum, núm. 18, monográfico sobre cohesión social, julio 2007, pp. 51-67.

Scharpf, Fritz, *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Alianza Editorial. Madrid, 1999.

Smith, Gustavo, *El costado social de la integración europea. Entre la equidad moral y la competitividad política en Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, Ediciones de la Universidad, Buenos Aires, Primavera-Otoño, 2004.

Sojo, Carlos: “*Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica*”, Quórum, num. 18, julio 2007 pp. 76-87.■



#### 4.4 | **Indicadores para Pobreza Multidimensional e Pobreza Extrema para Porto Alegre**

*Glenda Prestes Avila. Prefeitura Porto Alegre.*

##### **1. Introdução**

A crescente desigualdade entre ricos e pobres, que tem sido característica do desenvolvimento excludente não apenas no Brasil mas no mundo, tem levado ao esfacelamento do tecido social e à criação de realidades independentes. O mundo da moda e dos ‘ricos e famosos’ está estampado todos os dias nos jornais e na televisão. Mas o mundo dos pobres é um mundo que se conhece pouco. Aparte de algumas iniciativas governamentais que têm buscado um melhor conhecimento da realidade das pessoas que vivem em condições de privações múltiplas, pouco se sabe da pobreza além de que ela contempla insuficiência de renda. O comportamento do cidadão de classe média, que foge da imagem da pobreza assim como foge da violência urbana, é de negação dessa realidade. Ao mesmo tempo, mecanismos democráticos institucionalizados na cidade, como o Orçamento Participativo (OP), necessitam de avaliações que melhor informem o impacto das decisões orçamentárias das regiões sobre as pessoas mais pobres.

É dentro desse contexto que o presente relatório busca contribuir para um melhor entendimento da natureza da pobreza entre pessoas vivendo na cidade de Porto Alegre durante o ano de 2007. O objetivo é produzir conhecimento sobre a vida na cidade para munir a capacidade cidadã dos indivíduos com informações para que eles possam participar mais ativamente, e de uma maneira mais bem informada, nas decisões da cidade. Especificamente, o objetivo do trabalho é apresentar dois indicadores de pobreza: um para análise da situação de carência dos pobres como um todo e o outro focado na pobreza extrema. Tal iniciativa deve ser entendida como um conjunto de parcerias, começando pela Rede Urbal da Comunidade Européia que financiou este estudo coordenado

pela Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, na figura do Secretário César Busatto, que estimulou a participação de um trabalho associativo entre lideranças comunitárias e acadêmicos das Pós-Graduações em Economia da Pontifícia Universidade Católica e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O pilar do trabalho aqui empreendido foi estabelecido a partir de um estudo piloto sobre Pobreza Multidimensional em Porto Alegre feito durante o ano de 2006.

O trabalho apresentado traz consigo diversas inovações metodológicas que o diferenciam dos estudos correntes sobre pobreza feitos anteriormente. A razão última para implementação dessas inovações é a busca por uma informação mais útil ao cidadão e de melhor qualidade. A primeira inovação é a sua inserção dentro de um processo de estímulo à *razão pública* dentro da comunidade. Para tal empreendeu-se a um mecanismo de *consulta pública* antes da formulação das categorias dos indicadores. Tal consulta foi feita após uma *capacitação* das lideranças comunitárias, que estiveram reunidas durante quatro dias com as equipes da PUC e UFRGS para discussão das metodologias e construção dos instrumentos de pesquisa. Em geral, a prática acadêmica corrente é a elaboração de pesquisas que são feitas a partir de categorias formuladas pelos pesquisadores, sem muita intersecção com a comunidade. Aqui, o processo foi diferenciado através da construção de categorias e perguntas através da participação das lideranças, em uma primeira instância, e de uma subsequente elaboração das questões específicas através do processo de consulta.

Uma segunda inovação é o uso de uma abordagem multidimensional para ver a pobreza. Assim, a pobreza é conceituada e medida como um processo de carências múltiplas que se sobrepõem, ao invés de simplesmente uma expressão da insuficiência de renda. O desafio comum nesse tipo de análise é o desenvolvimento de uma métrica unificadora e sistematizadora dessas dimensões. Quase sempre, estudos que tentam discutir o tema da pobreza em termos multidimensionais, acabam por formular funções de bem-estar agregadas injustificadamente a partir de pesos iguais. Aqui, através do processo de consulta, foi usado um procedimento de *ordenamento* de dimensões que serviu de instrumento para a construção de um procedimento agregativo para o indicador de pobreza.

Finalmente, cabe mencionar que o indicador construído foi baseado em unidades denominadas *funcionamentos* e *capacitações*. Essas unidades formam o *espaço informacional* usado para a avaliação da pobreza dos indivíduos. Sendo assim, o que estamos avaliando é o comprometimento do grau de autonomia dos indivíduos resultante da sua pobreza. Vale à pena enfatizar que a avaliação empreendida não é uma análise da pobreza monetária dos indivíduos nem de suas necessidades básicas, mas de suas capacidades. Os resultados apresentados mostram em que sentido a pobreza erode os princípios mais básicos daquilo que é importante para um ser humano ser e fazer.

O relatório está dividido em mais duas partes. A primeira discute os fundamentos da metodologia usada na formulação da pesquisa e os seus principais procedimentos operacionais. Com isso quer-se mostrar de uma maneira transparente como os resultados foram obtidos e o que eles contêm. A segunda parte apresenta os resultados. Primeiro, apresentamos os resultados do Indicador de Carências (IC) para a cidade, depois passamos à análise desagregada por regiões do Orçamento Participativo e por último analisamos o IPE (Indicador de Pobreza Extrema). Em todos os casos seguimos procedimentos descritivos que permitam a maior compreensão possível do estudo empreendido e de seus resultados tanto quantitativos como qualitativos.

## 2. Procedimentos Metodológicos e Operacionais

### 2.1 Fundamentação Teórica e Procedimentos para elaboração do Questionário.

Como já mencionado, é comum encontrarmos, quando da realização de surveys e questionários, perguntas sendo formuladas por pesquisadores e institutos sem nenhuma participação ou *input* dos entrevistados. As pessoas entrevistadas, que deveriam beneficiar-se das pesquisas, acabam servindo muitas vezes apenas como instrumento, como um meio, para a legitimação de teses dos pesquisadores já incorporadas em questões formuladas em gabinetes. Por outro lado, pesquisadores que, conscientes desse problema, tentam evitá-lo, acabam caindo na armadilha de condução de grupos focais, com pautas muitas vezes abertas, limitando-se ao relato descritivo de conversas sem um fio condutor coerentemente atrelado ao objeto da pesquisa. Frequentemente, consultas ao público são utilizadas como maneira de justificar ou legitimar resultados, quando

feitas sem o devido cuidado de deixar as pessoas pobres influírem na definição das dimensões a serem contempladas pelos estudos.

É para superar essas dificuldades que este projeto sobre *Pobreza Multidimensional em Porto Alegre* propôs uma *Consulta Popular* como estágio preliminar na formulação das questões a serem utilizadas no questionário a ser construído e aplicado. Os principais objetivos dessa consulta foram:

1. Identificação das dimensões relevantes da pobreza, na visão dos participantes
2. Ordenação das diferentes dimensões, a serem utilizadas para a formulação de um sistema de ponderação dos indicadores
3. Caracterização (descoberta de novas dimensões) da *pobreza extrema*

Para a identificação das dimensões e caracterização da pobreza extrema, deve-se permitir o uso de questões abertas para a colheita de novas informações. Questões abertas, por definição, são questões que não incluem nenhuma parte da resposta e que são respondidas sem nenhuma sugestão do entrevistador. Estas questões quando tabuladas e sistematizadas são a base para a formulação do questionário *per se*. A eleição das diferentes dimensões deve estar ancorada nos valores e visão de mundo dos entrevistados e para tal é importante minimizar a interferência dada pelos *frame effects* das questões. Para a ordenação das diferentes dimensões é interessante relacioná-la com a experiência do *Orçamento Participativo*, buscando a linguagem e o modus operandi (interface) utilizado em práticas já estabelecidas. Esse procedimento segue o princípio da *razão pública*, de acordo com o qual, compete aos cidadãos a definição das prioridades e ordem de importância dos fatos e valores de ordem política (para mais detalhes ver Sen (2006)). No caso de Porto Alegre, é importante não ‘reinventar a roda’, criando um outro mecanismo de expressão de prioridades, quando o OP já faz parte da cultura e tradição da cidade.

No processo de consulta deve-se estimular, através da formulação das questões, que as pessoas falem não sobre elas, mas sobre os outros. Na consulta, a ênfase deve ser não na avaliação dos indivíduos, mas na sua avaliação social. É óbvio que usamos parte da nossa experiência para entender o mundo que vivemos e somos mais sensíveis aos fatos dos quais temos conhecimento pessoal. No entanto, como não se trata de uma avaliação de bem-estar pessoal, a consulta deve promover a *capacidade de pensamento social* dos indivíduos e dos julgamentos normativos vinculados a valores sociais. Com o estímulo a intersubjetividade consegue-se também um pouco de objetividade na avaliação dos indivíduos, o que é importante, principalmente tratando-se de questões abertas.

Dentro do espaço das capacitações, as principais características do espaço informacional a ser privilegiado pela consulta deveriam incluir:

- a) não-comensurabilidade entre as diferentes dimensões (o que leva a multidimensionalidade dos indicadores). Em outras palavras, é exatamente pela impossibilidade de reduzir todas as diferentes dimensões do bem-estar de um indivíduo a apenas uma única dimensão que necessitamos da multidimensionalidade.
- b) contingência (o que promove o entendimento das experiências específicas dos indivíduos fundamentadas no conhecimento prático). Isto é, o conhecimento das pessoas é frequentemente formado pelo conjunto de suas experiências objetivas desenvolvido ao longo de suas ações práticas e como tal deve ser captado em função da especificação de contextos específicos.
- c) valor cognitivo das emoções (entendido como uma faceta dos julgamentos normativos ligada a complexidades de nossa experiência ética). Assim, em situações onde os indivíduos são solicitados em emitir julgamentos de valor, deve-se evitar negligenciar o papel daqueles julgamentos que são mais ‘emotivos’, pois muitas vezes eles estão atachados a objetos considerados importantes pelos indivíduos.
- d) contrafactualidade (entendida como a possibilidade do fazer diferente, do estar diferente, e como tal, indicativa do grau de liberdade dos indivíduos). Se entendermos pobreza como ‘privação de liberdades’, isso significa que ser pobre não é apenas ‘não ter’, mas também ‘não poder ser ou fazer’ coisas distintas. Operacionalmente, isso significa tentar medir a pobreza, como a presença de poucas escolhas ou possibilidades de curso de ação.

Essas características devem ser traduzidas na estrutura da consulta popular e na forma pela qual as questões são formuladas. Essas questões são tratadas com mais detalhe no que segue.

## A Consulta Popular

A *consulta popular* foi organizada através da implementação de questionários individuais de uma página. O primeiro ponto a ser avaliado concerne uma avaliação da melhor estratégia de comunicação do objeto da pesquisa para o público participante. As categorias de ‘pobreza’ e ‘bem-estar’ pareceram inadequadas, por motivos distintos. Especificamente, falar diretamente de ‘pobreza’ com os entrevistados poderia parecer ofensivo, sugerindo um pré-julgamento por parte do entrevistador sobre a posição dos entrevistados. Em alguns casos isso poderia parecer natural, mas em outros, onde a condição de pobreza não é reconhecida pelas próprias pessoas, poderia ser até contraproducente. O uso da categoria mais geral ‘bem-estar’ seria mais apropriado por esta razão, mas o termo poderia ser muito abstrato para a compreensão entre todos. Esse foi um ponto que trabalhado em parceria com os representantes das regiões do OP, como discutido abaixo. Na ausência de um nome melhor trabalhamos com a idéia de um “questionário sobre condições de vida ou problemas das pessoas” ou de suas “carências”.

Para captar a identificação das dimensões relevantes da pobreza, as seguintes categorias foram exploradas através de questões:

1. (Identificação com Prioridade do Concreto) Ao perguntar aos entrevistados: “Imagine a pessoa mais pobre que você já conheceu. Na sua opinião, o que havia de pior na condição dela?”, sugerimos de fato de que se possa conversar sobre o entendimento que a pessoa tem da situação de pobreza em função de uma situação concreta. De fato, como perguntamos sobre uma terceira pessoa, evitamos constrangimento sobre a exposição de detalhes pessoais.
2. (Conhecimento Prático) Parte da dificuldade em fazer as pessoas prestarem informações objetivas é o subjetivismo natural decorrente de relatos individuais sobre qualquer fenômeno. Neste caso, ao perguntar, “Como você sabe se alguém é pobre?” e “Como você sabe se alguém é rico?”, ênfase foi dada ao ‘como’ e ao uso do conhecimento prático dos entrevistados. De fato, o que se buscou foi a identificação de critérios de seleção que estivessem relacionados à experiência prática dos indivíduos. O mesmo raciocínio, aplicado para uma investigação da ‘intensidade’ da pobreza, foi usado na questão “Como você sabe se alguém é muito pobre?”

No entanto, é interessante observar que o aspecto mais importante sobre a condição de pobreza dos indivíduos está relacionado aos julgamentos que as pessoas têm sobre quais privações são consideradas aceitáveis ou não nos seres humanos. É escandaloso que esse seja um aspecto ignorado por quase todos os pesquisadores de pobreza, que se preocupam mais em contar o número de pobres ao invés de definir, em parceria com eles, os próprios critérios (ou *benchmarks* ou *thresholds*) que levem a uma melhor caracterização dessa situação de privação múltipla, que chamamos pobreza. Para isso, perguntas poderiam ser formuladas no sentido de identificar o que é ‘normal’ ou ‘aceitável’ (ou os seus opostos) para as pessoas. O maior problema, no entanto, é definir um período de tempo no qual dada ação passe, pois aí pode-se sugerir implicitamente um critério de normalidade (por exemplo, pode-se perguntar quanto é ‘normal’ um trabalhador ganhar por mês, quando o próprio conceito de ganhar por mês já implica um padrão de normalidade, possivelmente distinto do padrão de normalidade dos mais pobres, que ganham seu dinheiro diariamente).

3. (Expectativas e aspirações) A capacidade das pessoas desenvolverem suas habilidades, incluindo a habilidade de fazer planos, é um elemento central no conceito de autonomia utilizado nesse trabalho. Através da pergunta “Quanto dinheiro você precisaria para viver bem? O que você faria com esse dinheiro?”, procuramos fazer uma anotação dos *funcionamentos de valor* das pessoas, tentando descobrir, o que é importante ser ou fazer para elas. É claro que valores de milhões foram descartados, entendidos como uma dificuldade das pessoas de se engajar com a questão.
4. (Papel cognitivo das emoções) Os julgamentos de valor dos indivíduos, que refletem o que é importante para eles, dependem muito de componentes emocionais, dado que nem todos os aspectos da racionalidade humana podem ser redutíveis à lógica instrumental. Questões que estimulem julgamentos normativos dos indivíduos podem ser tentadas através do estímulo as reações dos indivíduos a frases de caráter emocional. É interessante notar o que Martha Nussbaum em *Love's Knowledge* (1990: 41) escreve sobre o valor ético e cognitivo das emoções

*as emoções não são simplesmente rompantes de afeto, reconhecidos e discriminados uns dos outros pelas suas qualidades sentidas unicamente; ao invés as emoções são respostas discriminantes fortemente conectadas com as crenças das pessoas sobre como as coisas são e sobre o que é importante (...) amor, pena, medo, e os seus parentes – todos são baseados em crenças de um modo similar: todos envolvem a aceitação de certas visões sobre como o mundo é e sobre o que é importante.*

Sendo assim, algumas perguntas foram feitas no sentido de verificar o grau de reação das pessoas a situações que demandariam algum caráter emocional. Perguntas do tipo “Em uma família de 7 filhos é normal que só 2 estudem?” Ou “Você sai para caminhar e encontra a seguinte situação: na primeira esquina um casal alimenta os seus filhos com o resto que encontra no lixo. O que você acha?” Ou ainda, “Você concorda que onde comem 2, comem 3?” foram formuladas com ajuda das lideranças comunitárias, seguindo o papel cognitivo das emoções.

(Ranking) Talvez o elemento mais importante, do ponto de vista funcional, de toda a consulta foi o pedido de ordenação dos 4 problemas mais graves enfrentados pelas pessoas. Uma lista pré-definida, baseada em categorias do OP, modificada pelas sugestões das lideranças comunitárias para refletir preocupações com ‘renda e trabalho’, foi dada as pessoas para que elas elegessem as dimensões mais importantes. O resultado foi importante, não somente para a identificação de dimensões, mas principalmente para o ordenamento das mesmas, visando assim superar o problema comum na construção de índices de falta de ordenamento normativo das dimensões (resultando quase sempre em um sistema de pesos iguais para todas as variáveis). No que segue, apresentamos o esquema utilizado durante a consulta, deixando os espaços para a ordenação:

HABITAÇÃO [ ]	SAÚDE [ ]
EDUCAÇÃO [ ]	CULTURA [ ]
ASSISTÊNCIA SOCIAL [ ]	SANEAMENTO BÁSICO – DEP Esgoto [ ]
PAVIMENTAÇÃO [ ]	SANEAMENTO BÁSICO – DEMA E Água [ ]
TRABALHO E RENDA [ ]	ESPORTE E LAZER [ ]
ILUMINAÇÃO PÚBLICA – DIP [ ]	ÁREAS DE LAZER [ ]
TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO [ ]	SANEAMENTO AMBIENTAL [ ]

Uma vez que as quatro principais dimensões foram selecionadas através da consulta, quais sejam, saúde, habitação, trabalho e renda e educação, procedemos à elaboração do questionário, que consistiu em um conjunto de perguntas sobre essas quatro dimensões. É importante notar a flexibilidade garantida por esse procedimento, pois à medida que os problemas experimentados pelas pessoas na cidade forem evoluindo, ele possibilita identificar diferentes dimensões, processadas através da mesma estrutura. Esse critério é importante para a garantia de transparência no mecanismo de elaboração de indicadores.

## O Survey

Os primeiros elementos escolhidos para integrar o questionário não fazem parte do índice. Eles são chamados ‘controles’ por serem elementos utilizados para diferenciar os resultados. Nessa pesquisa trabalhamos com quatro controles principais, quais sejam, gênero, idade, nível educacional e nível de renda. Em particular, a presença do controle ‘nível de renda’ possibilita a comparação e correlação entre as dimensões do indicador e renda.

As demais variáveis para cada uma das dimensões foram incluídas a partir das sugestões e julgamentos normativos que apareceram durante a consulta. Elas foram sistematizadas levando-se em consideração as características dos espaços informacionais das capacitações, e como tal, procuraram evitar basear-se em i) recursos e ii) julgamentos subjetivos.

Por exemplo, na dimensão saúde, questões como “Se voce tivesse mais dinheiro, compraria mais comida?” é um simples registro de ausência de escolha dos indivíduos referente à quantidade e qualidade de sua alimentação. É um problema sério, mas de grau inferior, em comparação com a pergunta “Alguma vez nesse último mês você comeu menos porque não havia dinheiro para comprar comida?”, pois este último representa um registro de funcionamentos efetivamente ocorridos. A característica unificadora de todas as perguntas no questionário

é a sua busca por um registro do que as pessoas podem ser e fazer, e de suas oportunidades associadas à cada dimensão, de uma maneira objetiva, minimizando o grau de manipulação por parte do entrevistado. Por exemplo, na dimensão educacao, a pergunta “Você se considera: rico, nem pobre nem rico ou pobre? E, se pobre, você tem algum plano para sair da pobreza?” é totalmente independente da resposta dada à primeira parte da pergunta, visto que ela objetiva registrar apenas se a pessoa tem ou não um plano para sair da pobreza. A presença de ‘um plano’ ou de uma idéia do que fazer é aqui entendido como um indício da presença de autonomia e capacitação por parte dos indivíduos. Veja como esse resultado é diferente do mero registro da quantidade de recursos que uma pessoa possui ou de sua opinião subjetiva sobre se ela é pobre ou não. Aqui, testa-se uma característica do que a privação e acúmulo de carências pode provocar no indivíduo pobre: a erosão do seu próprio ‘eu’, da sua autonomia e possibilidade de reação à sua situação. Mais detalhes sobre o survey são dados abaixo.

### Plano Amostral

No seu sentido mais amplo, este estudo tem dois objetivos principais. O primeiro é fazer um levantamento sobre a visão que as pessoas pobres têm da sua própria pobreza. A metodologia a ser utilizada assemelha-se em escopo e propósito a estudos do tipo ‘Vozes dos Pobres’, como coordenado por Deepa Narayan (2000) em nome do Banco Mundial. Aqui foram feitas questões de caráter amplo que interativamente foram refinadas com base nos dados emergentes da própria pesquisa. O objetivo era obter uma informação qualitativa rica e densa sobre a natureza da pobreza vivida pela pessoas em Porto Alegre. Em estudos desse tipo são usadas técnicas amostrais que variam muito. Como discutido por Narayan et al (2000: 17-18),

Sampling techniques ranged from nationally representative samples to purposive sampling based primarily on poverty, agro-ecological diversity, and rural and urban diversity. Sample sizes varied from less than one hundred to 5,000 people. Some studies focused only on the poor while others included the non-poor.

No total, 81 relatórios foram selecionados a partir de mais de 300 relatórios que foram submetidos a eles. A conclusão é que não houve um procedimento amostral homogêneo e que procurou-se guiar a seleção de amostras de acordo com o tipo de instrumento de coleta utilizado: instrumentos mais quantitativos, como pesquisas de domicílio estiveram associados a maiores amostras e instrumentos mais qualitativos, como exercícios participativos, com amostras menores.

O segundo objetivo desse estudo, como enfatizamos acima, foi o de construir um indicador de pobreza multidimensional para Porto Alegre. A metodologia aqui foi desenvolvida no Projeto Piloto já submetido à Prefeitura de Porto Alegre. A ênfase solicitada para o estudo presente foi no conceito de *pobreza extrema* que ainda não possui definição na literatura. Assim, como parte da construção do indicador teve-se que elaborar uma sistematização desse conceito. Em linhas gerais, podemos dizer que os seguintes elementos estão associados a uma visão intuitiva do que seria pobreza extrema:

1. Intensidade da pobreza: a pobreza extrema deve apresentar maiores hiatos de privação do que outros tipos de pobreza
2. Cronicidade da pobreza: a pobreza extrema deve ser uma pobreza que não é apenas temporária ou passageira. Ela deve retratar o fato de que uma pessoa extremamente pobre é pobre porque todo o seu entorno social é pobre
3. Grau absoluto da pobreza: a pobreza extrema deve ser melhor caracterizada por elementos pertencentes a pobreza absoluta, como subnutrição, falta de moradia, esgotos, etc. Esses elementos possuem um componente universal e um componente local.

O ponto importante para a definição do Plano Amostral é que não existiu, desde o início, a possibilidade de elegermos o que era ‘representativo’ antes de fazer a pesquisa. Mais relevante, contudo, é que a pesquisa, principalmente no seu primeiro estágio, possuiu um caráter consultativo. Isto é, ela serviu como um instrumento de voz dos mais pobres da cidade sobre os seus problemas. Considerando uma taxa de pobreza monetária da ordem de 11% para Porto Alegre, estamos falando aqui de um universo de mais de 150.000 pessoas pobres vivendo na cidade. Baseado no Piloto feito por este grupo, estima-se que o número de pobres multidimensionais seja superior a isso. Não existem estimativas sobre a pobreza extrema em Porto Alegre.

Assim para fundamentar a escolha do tamanho amostral, buscamos as melhores práticas em estudos similares e de algumas considerações teóricas.

A referência internacional na construção de surveys domiciliares, Angus Deaton, comenta em seu livro *The Analysis of Household Surveys* (1998: 10) que tamanhos amostrais de 10,000 são os mais frequentemente encontrados em estudos deste tipo. Obviamente, salienta ele, o Plano Amostral depende do propósito do survey, do tamanho da população e do grau de subdivisão dos subgrupos.

Estatisticamente, os principais fatores determinantes do *tamanho amostral* são:

- i) grau de heterogeneidade da população
- ii) precisão desejada
- iii) desenho amostral
- iv) número de subdivisões planejadas

Primeiramente devemos mencionar que esses fatores na prática são interrelacionados e que algumas considerações de teoria amostral orientam mas não conseguem resolver alguns problemas conceituais referentes ao objeto de análise.

### **i) grau de heterogeneidade da população**

Esse trabalho começou com questões totalmente abertas. Quizemos assim que as pessoas fizessem referência as características particulares de suas vidas que eram relevantes para um melhor entendimento de sua pobreza. Portanto, não pudemos inferir *a priori* o grau de heterogeneidade da população. A lógica de aplicação desse princípio foi clara: se soubéssemos por antecipação as características e o grau de similaridade entre a população, poderíamos em um caso extremo, em que todos fossem iguais, entrevistar apenas uma pessoa. Por outro lado, se nenhum caso tivesse qualquer semelhança com o outro, apenas um censo poderia resolver o problema. Esperamos que algumas características da pobreza, relacionadas à sua dimensão absoluta, fossem homogêneas. Por outro lado, como nenhum estudo do tipo foi ainda feito para Porto Alegre, e como ele conta com uma dimensão qualitativa importante, devemos imaginar em princípio que existisse uma grande diversidade entre regiões do OP e bairros que deveriam requerer uma amostra um pouco maior, caso fôssemos investigar apenas uma região. Inexistem medidas de erro padrão que pudessem ser usadas para sugerir um tamanho amostral adequado. Se houvessem, bastaria que aplicássemos a fórmula na qual o erro padrão é igual ao desvio padrão dividido pelo quadrado do tamanho amostral. Entretanto, qualitativamente podemos aplicar o princípio geral que surge dessa fórmula, qual seja: *quanto maior a heterogeneidade da população, maior a amostra necessária para atingir um dado nível de decisão*. Sendo assim, em face do desafio de construir o conceito que se quer investigar empiricamente, parece que o tamanho amostral sugerido por Deaton é grande o suficiente para lidar com esta incerteza.

### **ii) precisão desejada**

A precisão se refere ao grau de variabilidade ou erro em uma estimativa amostral. Naturalmente, quanto maior a amostra, maior o grau de precisão da estimativa amostral. Pelo fato da precisão depender do tamanho absoluto da amostra ao invés da proporção da população investigada, para tamanhos finitos de população devemos calcular um fator de correção, ajustando a fórmula acima pela raiz quadrada de  $(1-f)$ , onde  $f$  é a fração amostral. Na prática a população é tão mais grande que a amostra que  $f$  é muito pequeno e o fator de correção pode ser ignorado. Normalmente, a amostra não precisa ser enorme para fornecer resultados precisos. O erro amostral tende a ser bem pequeno para um tamanho amostral por volta de 3000 observações, com quedas subsequentes de erro amostral pequenas para incrementos no tamanho amostral. No entanto, a existência de outros fatores leva a um aumento desse tamanho. Entende-se que 3000 constitui um piso para questionários com poucas perguntas. Um cálculo direto: procurando um indicador simples onde separássemos as pessoas pobres das não-pobres, os erros-padrão seriam dados segundo a tabela abaixo:

Tabela 1: Erros padrão

Tamanho amostral	Erro padrão (%)
100	5.0
400	2.5
2.500	1.0
10.000	0.5

Entretanto, outros fatores relacionados ao desenho amostral e a espacialização dos resultados deve aumentar esse erro. Como referência, sabemos que as oscilações devem estar dentro de um intervalo de confiança de 95%.

### iii) desenho amostral

A escolha básica a ser definida pelo desenho amostral é se a amostra é obtida através de um procedimento aleatório ou de estratificação. Para um dado nível de precisão, uma amostra estratificada necessita menos casos do que em uma amostra aleatória. Com respeito a pobreza, não sabemos por certo o grau de variabilidade que pode existir entre diferentes grupos. Como o objetivo da amostra estratificada é eliminar fontes de heterogeneidade entre grupos (deixando somente a variabilidade dentro do grupo), não é evidente que um procedimento de estratificação deva ser usado neste caso. No entanto, como descrito abaixo, procedimentos de *amostragem de cluster por multi-estágios* podem ser utilizados para facilitar a operacionalização da coleta de dados.

Isso não quer dizer que não se procure manter um balanço de entrevistados seguindo os critérios abaixo:

1. gênero
2. idade
3. intensidade da pobreza (isto é, entrevistar os menos pobres e os mais pobres entre os pobres)

Por essa razão e por desconhecer-se também o perfil populacional da pobreza extrema em Porto Alegre, sugere-se o uso de uma amostragem de cluster por multi-estágios. Dado o componente espacial da pesquisa realizada, é natural que para minimizar custos de viagem, concentremo-nos em algumas áreas geográficas selecionadas. Os seguintes passos foram adotados:

1. Passo 1: estratificação das *áreas primárias* consistindo daqueles bairros selecionados. As áreas iniciais foram selecionadas espacialmente através da indicação das lideranças comunitárias que participaram da capacitação. O complemento foi feito através de uma *definição operacional* baseada na renda, que confere a base amostral. A proporção amostral foi definida por bairro, como ilustrado pela tabela abaixo;
2. Passo 2: divisão das áreas em *localidades*. A operacionalização dessas áreas foi feita em colaboração com as lideranças comunitárias indicadas pela prefeitura. Diferentemente do item anterior, aqui procurou-se especificar regiões específicas da cidade que fossem mais sensíveis geograficamente à pobreza.
3. Passo 3: escolha da *área amostral*, tais como ruas ou grupos de casas a serem mapeadas dentro de determinada localidade. O critério a ser usado aqui foi o da caracterização de pobreza extrema discutida acima.
4. Passo 4: definição das *unidades domiciliares*. Os segmentos foram escolhidos aqui em função da sua disponibilidade. Na prática, foi difícil fazer com que a desconfiança das pessoas mais pobres fossem vencidas. Por isso, foi necessário um trabalho preliminar com os líderes comunitários. Para que a mostra não ficasse viesada, escolhemos localidades que são *hot-spots* e começamos por elas.

Seguindo a referência de 10,000, procuramos seguir os seguintes valores por bairro para Porto Alegre, como descritos na tabela abaixo:



Tabela 2 – Amostragem por bairro e região do Orçamento Participativo

Bairros/Regiões	Nº de responsáveis por domicílios com até 2 SM de rendimento 2000	% pobres monetários	Hipótese de amostra 10.000
Anchieta	134	0,141405	14,14
Arquipélago (Ilhas)	1.121	1,182951	118,30
Navegantes	276	0,291253	29,13
São Geraldo	404	0,426327	42,63
Humaitá	538	0,567732	56,77
Farrapos	2.089	2,204447	220,44
<b>Total Região 01 Humaitá/Navegantes/Ilhas</b>	<b>4.562</b>	<b>4,814115</b>	<b>481,41</b>
Santa Maria Goretti	195	0,205777	20,58
Boa Vista	120	0,126632	12,66
Cristo Redentor	549	0,579340	57,93
Higienópolis	197	0,207887	20,79
Jardim Itu	346	0,365121	36,51
Jardim Lindóia	128	0,135074	13,51
Jardim São Pedro	190	0,200500	20,05
Passo D'Areia	1.154	1,217775	121,78
São João	1.205	1,271593	127,16
São Sebastião	264	0,278590	27,86
Vila Ipiranga	979	1,033104	103,31
Jardim Floresta	343	0,361956	36,20
<b>Total Região 02 Noroeste</b>	<b>5.670</b>	<b>5,983348</b>	<b>598,33</b>
Jardim Sabará	783	0,826272	82,63
Morro Santana	1.382	1,458375	145,84
Chácara das Pedras	149	0,157234	15,72
Três Figueiras	33	0,034824	3,48
Vila Jardim	1.477	1,558625	155,86
Bom Jesus	3.497	3,690259	369,03
Jardim do Salso	103	0,108692	10,87
Jardim Carvalho	1.921	5,211950	202,72
<b>Total Região 03 Leste</b>	<b>9.345</b>	<b>9,961444</b>	<b>986,14</b>
Agronomia	1.308	1,380286	138,03
Lomba do Pinheiro	4.939	5,211950	521,19
<b>Total Região 04 Lomba do Pinheiro</b>	<b>6.247</b>	<b>6,592235</b>	<b>659,22</b>
Sarandi	8.580	9,054167	905,42
<b>Total Região 05 Norte</b>	<b>8.580</b>	<b>9,054167</b>	<b>905,42</b>
Mario Quintana	3.889	4,103922	410,39
<b>Total Região 06 Nordeste</b>	<b>3.889</b>	<b>4,103922</b>	<b>410,39</b>
Cel. Aparício Borges	1.068	1,127022	112,70
Partenon	3.212	3,389509	338,95
Santo Antônio	511	0,539240	53,92
São José	3.277	3,458101	345,81
Vila João Pessoa	1.08	0,001140	0,11
<b>Total Região 07 Partenon</b>	<b>8.069</b>	<b>8,515012</b>	<b>851,49</b>
Restinga	5.791	6,111035	611,10
<b>Total Região 08 Restinga</b>	<b>5.791</b>	<b>6,111035</b>	<b>611,10</b>
Belém Velho	837	0,883256	88,33
Cascata	3.095	3,266043	326,60
Glória	348	0,367232	36,72
<b>Total Região 09 Glória</b>	<b>4.280</b>	<b>4,516531</b>	<b>451,65</b>
Medianeira	483	0,509693	50,97
Santa Tereza	5.843	6,165909	616,59
<b>Total Região 10 Cruzeiro</b>	<b>6.326</b>	<b>6,675601</b>	<b>667,56</b>
Cristal	2.105	2,221331	222,13
<b>Total Região 11 Cristal</b>	<b>2.105</b>	<b>2,221331</b>	<b>222,13</b>
Campo Novo	652	0,688032	68,80
Camaquã	1.603	1,691588	169,16
Cavallhada	1.084	1,143906	114,39
Nonoai	1.242	1,310638	131,06
Teresópolis	511	0,539240	53,92
Vila Nova	2.548	2,688813	268,88
<b>Total Região 12 Centro-Sul</b>	<b>7.640</b>	<b>8,062218</b>	<b>806,22</b>
Belém Novo	1.301	1,372899	137,29
Chapéu do Sol	458	0,483311	48,33
Lami	410	0,432658	43,27
Ponta Grossa	247	0,260650	26,07
Lageado	846	0,892754	89,28
<b>Total Região 13 Extremo-Sul</b>	<b>3.262</b>	<b>3,442272</b>	<b>344,23</b>
Passo das Pedras	2.235	2,358515	235,85
Rubem Berta	4.836	5,103258	510,33

<b>Total Região 14 Eixo-Baltazar</b>	<b>7.071</b>	<b>7,461773</b>	<b>746,18</b>
Espírito Santo	345	0,364066	36,41
Guarujá	244	0,257484	25,75
Ipanema	953	1,005667	100,57
Pedra Redonda	8	0,008442	0,84
Serraria	561	0,592003	59,20
Tristeza	481	0,507582	50,76
Vila Assunção	59	0,062261	6,23
Vila Conceição	122	0,128742	12,87
Hípica	893	0,942351	94,24
<b>Total Região 15 Sul</b>	<b>3.666</b>	<b>3,868599</b>	<b>386,86</b>
Auxiliadora	158	0,166732	16,67
Azenha	481	0,507582	50,76
Bela Vista	83	0,087589	8,76
Bom Fim	194	0,204721	20,47
Centro	1.285	1,356014	135,60
Cidade Baixa	659	0,695419	69,54
Farroupilha	19	0,020005	2,01
Floresta	582	0,614164	61,42
Independência	201	0,212108	21,21
Jardim Botânico	475	0,501250	50,13
Menino Deus	856	0,903306	90,33
Moinhos de Vento	76	0,080200	8,02
Mont'Serrat	180	0,189948	18,99
Petrópolis	600	0,633159	63,32
Praia de Belas	79	0,083366	8,34
Rio Branco	303	0,319745	31,97
Santa Cecília	133	0,140350	14,04
Santana	817	0,832151	86,22
<b>Total Região 16 Centro</b>	<b>7.181</b>	<b>7,577852</b>	<b>757,79</b>
<b>Total Cidade</b>	<b>94.763 (93.684)</b>	<b>100,00 (90,446443)</b>	<b>10.000 (9.886,12)</b>

Como uma regra operacional usamos que apenas os bairros com mais de 30 entrevistados (usualmente o mínimo adequado para uma análise estatística) fossem ser considerados. Com o tamanho de amostra de 10,000, isto significou que 23 bairros foram desconsiderados da pesquisa. Com um tamanho de amostra menor esse número seria bem maior.

#### iv) número de subdivisões planejadas

O número de variáveis e as categorias usadas devem também ser utilizados na determinação do tamanho amostral. Em geral, quanto mais complexa a relação a ser investigada e quanto mais subcategorias de interesse particular existirem, maior deve ser a amostra. Como tivemos subdivisões referentes a áreas da cidade adicionadas a especificações de gênero, idade, característica da residência, anos de estudo, padrão alimentar, etc sugere-se que a amostra fosse grande o suficiente para representar cada subcategoria. Essas categorias foram definidas durante as Oficinas com os representantes das comunidades.

Para concluir é importante enfatizar que a pesquisa conduzida não encaixa-se em um Plano Amostral convencional, como por exemplo, o que é feito em pesquisas eleitorais. No nosso caso, não conhecemos a população que queremos investigar e conduzimos um processo que é ao mesmo tempo investigativo como consultativo. Isso é, estruturamos um processo de *construção de razão pública*, onde simplesmente quanto maior o número de participações, melhor. As restrições foram mais de ordem orçamentária e logística. Qualquer justificativa de tamanho amostral não pode resultar no nosso caso de uma simples aplicação de uma fórmula, pois existem vários parâmetros ainda desconhecidos. Isso não quer dizer que o processo que propomos seja inválido. Ao adotar o referencial amostral superior em estudos desse tipo, garantimos níveis de precisão amostral mínimos exigidos para confiabilidade nos resultados.

## 2.2 Aspectos Operacionais

Como discutido acima, a pesquisa de campo foi dividida em duas etapas distintas, porém complementares. A primeira etapa foi denominada de consulta popular (Questionário 1, em anexo) e a segunda etapa foi a coleta de dados (Questionário 2, em anexo). Na primeira etapa foram entrevistadas 7383 pessoas residentes nas 16 regiões do orçamento participativo (ver distribuição da amostra entrevistada na Tabela 3 a seguir). Estas entrevistas visavam através de um questionário simples e aberto, coletar informações com a finalidade subsidiar

a elaboração do questionário 2, dar mais clareza a definição da pobreza extrema, identificar as dimensões da pobreza e identificar os pesos a serem atribuídos a cada uma das dimensões identificadas.

Tabela 3: Distribuição da amostra (Questionários Estimados e Aplicados) entre as regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Consulta)

Regiões OP	Questionários Estimados	Questionários Aplicados	% Participação Região Total Aplicado
Região 01 – Humaitá/Navegantes/Ilhas	482	587	7,95
Região 02 – Noroeste	599	531	7,19
Região 03 – Leste	987	256	3,47
Região 04 – Lomba do Pinheiro	660	289	3,91
Região 05 – Norte	906	653	8,84
Região 06 – Nordeste	411	535	7,25
Região 07 – Partenon	851	801	10,85
Região 08 – Restinga	612	573	7,76
Região 09 – Glória	452	595	8,06
Região 10 – Cruzeiro	668	360	4,88
Região 11 – Cristal	223	215	2,91
Região 12 – Centro-Sul	807	511	6,92
Região 13 – Extremo-Sul	345	537	7,27
Região 14 – Eixo-Baltazar	747	258	3,49
Região 15 – Sul	388	40	0,54
Região 16 – Centro	758	642	8,70
<b>Total</b>	<b>9.896</b>	<b>7.383</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelos autores; resultado da pesquisa

A segunda etapa foi a coleta dos dados propriamente dita através da aplicação do questionário 2. Nesta etapa foram entrevistadas 10.220 pessoas. Após eliminar os questionários incompletos, suspeitos ou com problemas de preenchimento restaram 9003 questionários válidos. Esta amostra está espacialmente distribuída conforme apresentado na tabela 4.

A aplicação dos questionários foi executada por pesquisadores das próprias comunidades. Participaram inicialmente (primeira capacitação) um grupo de 51 representantes, sendo 3 de cada região. Os pesquisadores foram organizados em grupos e divididos entre as 16 regiões do Orçamento Participativo. Cada região sendo representada por um grupo de 3 pesquisadores. O escolha dos pesquisadores foi feita pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Sendo que o primeiro grupo era formado, predominantemente, por delegados do Orçamento Participativo de cada região. Exceção foi a Região 01 – Humaitá/Navegantes/Ilhas que foi representada por 6 pesquisadores, 3 representando Humaitá/Navegantes e 3 o Arquipélago (Ilha Grande dos Marinheiros; Ilha do Pavão; Ilha da Pintada e Ilha das Flores).

Tabela 4: Distribuição da amostra (Questionários Estimados e Aplicados) entre as Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Questionário II)

Regiões OP	Questionários Estimados	Questionários Aplicados	% Participação Região Total Aplicado
Região 01 – Humaitá/Navegantes/Ilhas	482	725	8,05
Região 02 – Noroeste	599	604	6,71
Região 03 – Leste	987	567	6,30
Região 04 – Lomba do Pinheiro	660	275	3,05
Região 05 – Norte	906	1.169	12,98
Região 06 – Nordeste	411	341	3,79
Região 07 – Partenon	851	1.048	11,64
Região 08 – Restinga	612	501	5,56
Região 09 – Glória	452	766	8,51
Região 10 – Cruzeiro	668	739	8,21
Região 11 – Cristal	223	116	1,29
Região 12 – Centro-Sul	807	329	3,65
Região 13 – Extremo-Sul	345	608	6,75
Região 14 – Eixo-Baltazar	747	193	2,14
Região 15 – Sul	388	132	1,47
Região 16 – Centro	758	890	9,89
<b>Total</b>	<b>9.896</b>	<b>9.003</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelos autores; resultado da pesquisa

Somadas as duas etapas foram utilizados **16.386** questionários válidos.

Foram realizadas duas capacitações, uma de 3 dias no início do processo e outra de apenas 1 dia na segunda rodada. As capacitações não foram apenas um treinamento para aplicadores de questionários. As capacitações foram uma parte constitutiva do projeto, que visava não apenas coletar informações sobre a multidimensionalidade da pobreza, mas também promover empoderamento e qualificação de lideranças. Para atingir estes objetivos foram apresentados e discutidos os aspectos teóricos e práticos relativos à pesquisa, propiciando a participação dos próprios pesquisadores no processo de adequação da linguagem a ser utilizada e, também, a distribuição geográfica dos “pontos focais” (locais considerados de maior carência em cada bairro dentro cada região do OP), permitindo a identificação e o mapeamento da pobreza extrema.

Dentro deste processo, cada pesquisador deveria entrevistar um total de 400 pessoas, sendo pelo menos 200 entrevistas na primeira rodada e pelo menos 200 entrevistas na segunda rodada. A organização da pesquisa de campo ocorreu de forma que os pesquisadores foram divididos em grupos por região do Orçamento Participativo. Na primeira rodada, cada grupo de pesquisadores entrevistou pessoas dentro da sua região do OP, porém fora de seu bairro. Esse critério foi adotado como forma de manter a idoneidade dos resultados da pesquisa ou de eliminar um possível viés nas respostas devido a possíveis vínculos entre entrevistado e entrevistador.

Outro critério adotado para dar segurança à pesquisa foi a solicitação do endereço dos entrevistados o que possibilitou a realização de *visitas de verificação*. Esse critério teve, também, a finalidade de permitir que as pessoas entrevistadas no questionário I (consulta) fossem entrevistadas também no questionário II, porém por outro entrevistador. A forma de verificação dos questionários coube a uma equipe responsável por acompanhar e apoiar os pesquisadores, solucionando possíveis dúvidas ou problemas.

### **2.3 Procedimentos para análise e construção do indicador Multidimensional de Pobreza**

A metodologia desenvolvida nesse trabalho para a construção do Índice Multidimensional de Carências da População de Porto Alegre foi baseada em uma aplicação da Abordagem das Capacitações, originalmente formulada pelo Professor Amartya Sen. As principais características dessa abordagem que foram usadas na construção do índice foram:

- i. multidimensionalidade: característica importante devido à incomensurabilidade das dimensões consideradas importantes para a descrição da pobreza&privações de bem-estar das pessoas
- ii. objetividade: elemento necessário para evitar os vieses comuns em pesquisas de opinião e análises subjetivas, que geralmente possuem baixo grau de confiabilidade
- iii participação: característica fundamental na construção de indicadores de capacitações, pois a participação das pessoas é necessária para a identificação das dimensões e ponderação dos indicadores.

De fato, o elemento da consulta realizada na primeira etapa é um elemento fundamental não somente no que diz respeito ao aspecto de participação, mas também para a identificação de dimensões importantes e ponderação dessas na construção do *Índice Multidimensional de Carências* da população de Porto Alegre. As principais dimensões selecionadas através do processo de Consulta da primeira etapa da pesquisa foram:

1. Saúde (S)
2. Trabalho e Renda (TeR)
3. Educação (E)
4. Habitação (H)

Essas dimensões estão entre as prioridades escolhidas pela população de Porto Alegre nas assembleias anuais do Orçamento Participativo (OP). Seguindo as prioridades do processo de escolha do OP, na consulta na primeira etapa da pesquisa, as dimensões foram ordenadas na sequência descrita abaixo, na tabela 5:

Tabela 5: Classificação das Prioridades do Orçamento Participativo pelos Entrevistados de Porto Alegre (Consulta)

Prioridades Orçamento Participativo	Classificação das Prioridades – Números Absolutos	Classificação das Prioridades – %
Habitação	1.784	24,1
Saúde	1.492	20,2
Trabalho e Renda	965	13,1
Educação	836	11,3
Saneamento Básico – Esgoto	711	9,6
Assistência Social	388	5,3
Saneamento Básico – Água	222	3,0
Pavimentação	200	2,7
Iluminação Pública	141	1,9
Transporte e Circulação	109	1,5
Áreas de Lazer	72	1,0
Esporte e Lazer	62	0,8
Saneamento Ambiental	45	0,6
Cultura	38	0,5

Fonte: Elaborada pelos autores; resultado da pesquisa.

Considerando apenas as quatro prioridades mais citadas na tabela 5, são recalculados os pesos encontrados no processo de consulta da primeira fase da pesquisa para essas dimensões. Com base nessas ponderações, tem-se a fórmula para o indicador, que pode ser chamado de *Índice de Carências 1* (IC 1):

$$\text{IC 1} = 26/100 \text{ S} + 22/100 \text{ TeR} + 22/100 \text{ E} + 30/100 \text{ H}$$

Esse indicador também pode seguir o mecanismo de ponderação linear (inversa) usado no processo anual das assembléias do OP. Com esses pesos, chega-se ao IC 2:

$$\text{IC 2} = 40/100 \text{ S} + 30/100 \text{ TeR} + 20/100 \text{ E} + 10/100 \text{ H}$$

Note como o peso dado pelas pessoas entrevistadas durante a Consulta pode ser usado de duas maneiras, i) dando informações para um ordenamento com pesos já definidos ou ii) fornecendo ‘pesos empíricos’ para serem usados. Como veremos abaixo na discussão dos resultados, o efeito prático de usar um sistema de pesos ou outro não foi dramático na constituição do indicador. Em ambos os casos os pesos podem ser usados para a definição do sistema de ponderação, que revela, no fundo, uma função de bem-estar social. A única diferença é que como a ponderação usada aqui reflete um conjunto de ‘carências’, ela mostra a falta de bem-estar ao invés do bem-estar per se. O ponto importante nessa formulação é a superação, através de um processo que revela a relevância dessas dimensões para as pessoas, da tradicional ponderação equiproporcional, quase onipresente nos principais indicadores de bem-estar (incluindo a família de Indicadores de Desenvolvimento Humano). Nesse sentido, o indicador proposto aqui é capaz de superar algumas críticas comuns ao IDH, uma vez que evita a pré-determinação de pesos e a arbitrariedade, tão comum em indicadores desse tipo, na seleção das dimensões.

O segundo passo consiste na ponderação das variáveis usadas na formulação dos indicadores. As demais questões (abertas) feitas durante o processo de consulta ajudaram na formulação das questões no questionário aplicado. Mais precisamente, cada dimensão foi composta de seis variáveis. A maioria delas foi de natureza dicotômica. As perguntas foram harmonizadas de forma a produzirem escalas homogêneas. Assim, como deve ser em um indicador de pobreza, quanto maior o número, maior a pobreza revelada pelos valores do índices. Quanto mais próximo de 1, mais pobre, quanto mais próximo de zero, menos pobre. Para aquelas questões politômicas (com mais de uma resposta) um processo de harmonização das respostas, enquadrando-as em uma escala [0, 1] foi necessário para que elas pudessem ser usadas na formulação do indicador. Assim, por exemplo, questões com quatro grupos de respostas foram posteriormente harmonizadas de forma que o valor  $x=3$  correspondesse a 1 e o valor  $x=0$  correspondesse a 0.

Dentro de cada dimensão as variáveis foram utilizadas com a mesma ponderação (no caso, cada uma entrou com o valor de 1/6) pois não possuíam relevância normativa, apenas operacional na caracterização das privações

específicas à cada dimensão. Assim, por exemplo, a dimensão saúde foi calculada como

$$S = (Q5 + Q6 + Q7 + Q8 + Q9[\text{harmonizada}] + Q10) / 6$$

E as outras dimensões foram todas feitas seguindo o mesmo procedimento. Deste modo, foram calculados indicadores para cada uma das quatro dimensões selecionadas. Esses valores foram usados como inputs na formulação do IC, como descrito acima. Reiterando, usamos à nível de dimensão uma ponderação equitativa, tirando a média simples das variáveis. Em seguida, usamos esses resultados para o cálculo do índice final, que possuindo uma dimensão normativa (isto é, de valor) para os indivíduos, segue a ponderação indicada na consulta.

É importante salientar que o processo de harmonização pode ser feito por simples interpolação. O seu papel é o de evitar conceder uma maior relevância para aquelas questões que possuem, por circunstância, um número maior de opções, mas cuja importância é inferior a de outras questões com menor frequência, mas maior relevância.

Apesar da redução do indicador a um único número, deve-se observar que ele pode ser decomposto facilmente em suas dimensões. A mensagem central é diferente de um indicador como o PIB que não é passível de decomposição em outros componentes que não sejam monetários. Aqui, podemos regressar tanto as dimensões como as variáveis específicas. Melhor ainda, podemos mudar as variáveis dentro de cada uma das dimensões de acordo com as peculiaridades do contexto de uma situação particular. Isso corresponde ao que Nussbaum (2000: 77) chamou de ‘realizabilidade múltipla’. Em outras palavras, uma certa capacitação pode ser satisfeita através de vários funcionamentos, cujos papéis são definidos pelos contextos particulares em que surgem. A dimensão saúde foi ligada prioritariamente à questão nutricional nesse estudo pois as principais preocupações expressas pelas pessoas entrevistadas no processo de Consulta foram referentes à essa questão. Isso não quer dizer que sempre haja a necessidade de ser assim. A questão saúde pode ser percebida em muitas circunstâncias como uma falta de assistência médica ou simplesmente de poluição (ambiental). As circunstâncias devem determinar o conteúdo das preocupações das pessoas e juízos de valor *intra-dimENSIONAL*. No entanto, o processo de julgamento normativo, de escolha entre categorias distintas, de natureza *inter-dimENSIONAL*, deve ser feito através de grupos mais estáveis, representativos de demandas e direitos fundamentais à caracterização do bem-estar universal dos indivíduos.

### 3. Resultados

#### 3.1 Índice Multidimensional de Pobreza para a cidade de Porto Alegre

A tabela 6 mostra os indicadores que compõem a dimensão Saúde para a cidade de Porto Alegre. De acordo com os resultados, a dimensão saúde apresenta um índice de carência de 0,439 numa escala de 0 a 1. Como foi explicado anteriormente, ele é obtido pela média simples dos indicadores que formam a dimensão. Neste caso, enquanto “Compraria Mais Comida”, com um índice de 0,772, foi o indicador com o maior valor na dimensão, “Vai ao Médico”, com um índice de 0,119, ficou com o menor. A mensagem parece então ser clara: **o aspecto nutricional da dimensão saúde não pode ser ignorado ao avaliar as condições de pobreza** das famílias com carência em Porto Alegre.

Esses indicadores foram decompostos por gênero, idade, escolaridade e rendimentos. As mulheres pesquisadas apresentam um grau de carência um pouco maior em saúde do que os homens na capital gaúcha. Apesar de as mulheres estarem numa posição um pouco melhor nos indicadores de “Frequência que vai ao Dentista” e “Vai ao Médico” em relação aos homens, elas estão piores nos outros indicadores, com destaque para “Medo”.

Percebe-se que não há uma tendência de os indicadores de saúde piorarem nas faixas de idade mais elevadas. Isso ocorre porque tanto as pessoas com menos de 20 como as com mais de 60 anos têm indicadores que se sobressaem sobre as demais faixas de idade. No caso das pessoas com menos de 20 anos, os índices “Cameu Menos” e “Medo” influenciam mais para diminuir o índice de carência da dimensão nessa faixa etária. Já para as pessoas com mais de 60 anos, além dessas duas variáveis, vale mencionar que os índices “Sentir Fome” e “Vai ao Médico” foram bem menores do que nas outras faixas etárias. De acordo com a tabela acima, existe uma tendência clara de que os indicadores de carência em saúde pioram nos níveis de escolaridade mais baixos. Isso é visível tanto no indicador da dimensão saúde como nos índices que compõem a dimensão.

Tabela 6: Indicadores da Dimensão Saúde para Porto Alegre

	MaisComi	ComeuMen	SentFome	VaiMedic	FreqDent	Medo	Saúde
<b>Geral</b>	<b>0,772</b>	<b>0,419</b>	<b>0,272</b>	<b>0,119</b>	<b>0,526</b>	<b>0,528</b>	<b>0,439</b>
<b>Por Gênero</b>							
Mulheres	0,784	0,440	0,280	0,115	0,517	0,567	0,450
Homens	0,749	0,387	0,257	0,127	0,545	0,461	0,421
<b>Por Idade</b>							
Até 20 anos	0,745	0,336	0,272	0,112	0,521	0,468	0,409
21 a 30 anos	0,776	0,429	0,279	0,117	0,531	0,556	0,448
31 a 40 anos	0,768	0,441	0,276	0,131	0,512	0,525	0,442
41 a 50 anos	0,784	0,442	0,270	0,124	0,520	0,543	0,447
51 a 60 anos	0,793	0,424	0,282	0,115	0,535	0,535	0,447
Mais 60 anos	0,746	0,376	0,230	0,089	0,559	0,487	0,414
<b>Por Escolaridade</b>							
Analfabetos	0,852	0,608	0,386	0,139	0,662	0,532	0,530
1ª a 4ª série primária	0,828	0,522	0,351	0,116	0,574	0,550	0,490
5ª a 7ª série	0,800	0,456	0,275	0,112	0,554	0,529	0,454
1º Grau Completo	0,754	0,392	0,236	0,110	0,511	0,520	0,420
2º Grau Incompleto	0,667	0,254	0,206	0,152	0,450	0,495	0,371
2º Grau ou mais	0,646	0,167	0,132	0,106	0,372	0,514	0,326
<b>Por Rendimento</b>							
Sem rendimentos	0,841	0,545	0,417	0,150	0,588	0,519	0,510
Menos de 1/2 SM	0,894	0,656	0,468	0,155	0,607	0,584	0,561
Entre 1/2 e 1 SM	0,850	0,614	0,399	0,148	0,590	0,575	0,529
Entre 1 e 2 SM	0,766	0,342	0,194	0,097	0,508	0,511	0,400
Mais 3 SM	0,518	0,113	0,114	0,105	0,352	0,516	0,286

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007

Os três primeiros estratos de rendimentos, desde sem rendimento até um salário mínimo, não possuem muitas diferenças nos indicadores na dimensão saúde. Passa a haver uma queda mais acentuada nos indicadores de carência a partir do estrato de rendimentos entre um e dois salários.

Na tabela 7, podem ser vistas as variáveis que formam a dimensão Trabalho e Renda para a cidade de Porto Alegre. Essa é uma dimensão que apresenta um nível de carência baixo. Esse grau baixo é influenciado principalmente pelo índice “Mandar o Filho Pedir Dinheiro”, com 0,056. O índice “Carteira Assinada, com 0,228, também influenciou para diminuir o nível de carência da dimensão Trabalho e Renda. De fato, nessa dimensão, **o nível de carência das mulheres mais uma vez é maior do que o dos homens**, tanto no indicador agregado quanto nos indicadores que compõem a dimensão. Entre os indicadores em que essa diferença é mais visível estão “Emprego” e “Carteira Assinada”, reflexo do maior percentual de homens com emprego formal e carteira assinada. Analisando por idade, o nível de carência na dimensão Trabalho e Renda é maior entre os mais jovens. Esse resultado é reflexo do alto índice de informalidade entre os mais jovens, diminuindo assim os indicadores “Emprego” e “Carteira Assinada”.

Tabela 7: Indicadores da Dimensão Trabalho e Renda para Porto Alegre

	Emprego	CartAssi	VenComer	PediuDin	FilhoDin	ContaNP	Trabalho e Renda
<b>Geral</b>	<b>0,952</b>	<b>0,228</b>	<b>0,344</b>	<b>0,903</b>	<b>0,056</b>	<b>0,369</b>	<b>0,342</b>
<b>Por Gênero</b>							
Mulheres	0,980	0,247	0,359	0,920	0,062	0,386	0,361
Homens	0,493	0,193	0,322	0,472	0,048	0,323	0,308
<b>Por Idade</b>							
Até 20 anos	0,748	0,662	0,248	0,363	0,030	0,316	0,394
21 a 30 anos	0,579	0,303	0,368	0,544	0,051	0,365	0,372
31 a 40 anos	0,532	0,343	0,363	0,521	0,073	0,401	0,339
41 a 50 anos	0,543	0,118	0,365	0,539	0,065	0,387	0,336
51 a 60 anos	0,534	0,106	0,357	0,506	0,056	0,371	0,322
Mais 60 anos	0,347	0,159	0,279	0,418	0,039	0,263	0,250
<b>Por Escolaridade</b>							
Analfabetos	0,517	0,310	0,427	0,823	0,100	0,386	0,391
1ª a 4ª série primária	0,581	0,226	0,437	0,662	0,089	0,374	0,362
5ª a 7ª série	0,594	0,220	0,373	0,640	0,052	0,376	0,361
1º Grau Completo	0,552	0,244	0,309	0,453	0,037	0,372	0,328
2º Grau Incompleto	0,513	0,244	0,230	0,453	0,032	0,390	0,362
2º Grau ou mais	0,394	0,133	0,182	0,343	0,021	0,300	0,229
<b>Por Rendimento</b>							
Sem rendimentos	0,804	0,424	0,436	0,580	0,105	0,338	0,465
Menos de 1/2 SM	0,751	0,346	0,541	0,640	0,130	0,437	0,474
Entre 1/2 e 1 SM	0,663	0,276	0,485	0,654	0,076	0,448	0,434
Entre 1 e 2 SM	0,408	0,144	0,294	0,455	0,032	0,376	0,283
Mais 3 SM	0,290	0,125	0,120	0,368	0,009	0,229	0,174

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007

Por escolaridade, há uma tendência do indicador de carência na dimensão Trabalho e Renda aumentar para os níveis mais baixos de instrução. Porém, essa diferença é mais perceptível ao se comparar os extremos, ou seja, ao se confrontar os analfabetos e os com até primário contra os que têm segundo grau ou mais. No indicador agregado da dimensão Trabalho e Renda, os três primeiros estratos de rendimentos não apresentam muitas diferenças. Novamente, há uma tendência maior de queda do grau de carência nessa dimensão a partir do estrato de um e dois salários mínimos. Já os indicadores “Emprego” e “Carteira Assinada” melhoram a medida que aumentam os rendimentos, o que significa que os mais pobres em renda estão mais ligados à informalidade.

Tabela 8: Indicadores da Dimensão Educação para Porto Alegre

	PresGov	Internet	Plano	SerieFilho	RespProb	BomTrab	Educação
<b>Geral</b>	<b>0,602</b>	<b>0,828</b>	<b>0,660</b>	<b>0,351</b>	<b>0,898</b>	<b>0,231</b>	<b>0,595</b>
<b>Por Gênero</b>							
Mulheres	0,613	0,833	0,649	0,352	0,897	0,224	<b>0,595</b>
Homens	0,584	0,821	0,678	0,349	0,900	0,248	<b>0,596</b>
<b>Por Idade</b>							
Até 20 anos	0,574	0,570	0,655	0,415	0,891	0,220	<b>0,554</b>
21 a 30 anos	0,546	0,743	0,601	0,361	0,889	0,225	<b>0,561</b>
31 a 40 anos	0,559	0,840	0,634	0,330	0,900	0,231	<b>0,583</b>
41 a 50 anos	0,626	0,910	0,658	0,325	0,901	0,239	<b>0,610</b>
51 a 60 anos	0,675	0,952	0,718	0,353	0,915	0,235	<b>0,641</b>
Mais 60 anos	0,763	0,978	0,824	0,356	0,888	0,234	<b>0,674</b>
<b>Por Escolaridade</b>							
Analfabetos	0,806	0,989	0,756	0,432	0,925	0,217	<b>0,684</b>
1ª a 4ª série primária	0,731	0,947	0,629	0,373	0,922	0,241	<b>0,640</b>
5ª a 7ª série	0,601	0,886	0,641	0,392	0,919	0,236	<b>0,613</b>
1º Grau Completo	0,565	0,803	0,685	0,331	0,905	0,203	<b>0,582</b>
2º Grau Incompleto	0,479	0,635	0,685	0,317	0,859	0,233	<b>0,535</b>
2º Grau ou mais	0,405	0,546	0,685	0,213	0,796	0,237	<b>0,480</b>
<b>Por Rendimento</b>							
Sem rendimentos	0,645	0,801	0,578	0,385	0,909	0,242	<b>0,593</b>
Menos de 1/2 SM	0,717	0,899	0,565	0,375	0,936	0,252	<b>0,624</b>
Entre 1/2 e 1 SM	0,688	0,899	0,600	0,417	0,936	0,247	<b>0,631</b>
Entre 1 e 2 SM	0,576	0,844	0,698	0,333	0,890	0,217	<b>0,593</b>
Mais 3 SM	0,448	0,645	0,779	0,252	0,834	0,247	<b>0,534</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Conforme informações da tabela 8, a maioria dos indicadores que compõem a dimensão Educação para a cidade de Porto Alegre apresenta um grau de carência um pouco mais acentuado. Ao decompor o índice de carência da dimensão Educação, percebe-se que os indicadores que mais influenciaram foram “Uso da Internet” e “Responsabilidade”. Já o indicador “O que é preciso para conseguir um bom trabalho” teve o menor valor na dimensão.

Praticamente não há diferença no indicador de carência da dimensão Educação entre homens e mulheres. Os indicadores “Uso da Internet” e “Até que série o filho deve estudar” é bem parecido para ambos os gêneros. Já os homens têm um grau de carência levemente menor no indicador “Informação Política” e as mulheres no indicador “Plano para sair da pobreza”.

O nível de carência da dimensão Educação tende a aumentar nas faixas etárias maiores. Esse comportamento é mais visível nos indicadores “Uso da Internet” e “Informação Política”. Isso parece ser reflexo da dificuldade que as pessoas mais idosas têm de usar a internet e da maior capacidade de memorização dos mais jovens. As pessoas com menos de 20 anos apresentaram o pior desempenho no indicador “Até que série o filho deve estudar”. Isso pode estar relacionado ao fato de a grande maioria dos jovens nessa idade não terem filhos e não quererem pensar sobre o assunto.



Tabela 9: Indicadores da Dimensão Habitação para Porto Alegre

	TempCasa	Mudanca	Quartos	ConMoradia	Reube	Banho	Habitação
<b>Geral</b>	<b>0,192</b>	<b>0,402</b>	<b>0,430</b>	<b>0,386</b>	<b>0,327</b>	<b>0,111</b>	<b>0,308</b>
<b>Por Gênero</b>							
Mulheres	0,193	0,410	0,463	0,408	0,320	0,112	0,318
Homens	0,190	0,391	0,368	0,347	0,345	0,109	0,292
<b>Por Idade</b>							
Até 20 anos	0,253	0,326	0,416	0,351	0,290	0,118	0,292
21 a 30 anos	0,239	0,399	0,456	0,415	0,323	0,124	0,326
31 a 40 anos	0,185	0,453	0,469	0,395	0,328	0,108	0,323
41 a 50 anos	0,168	0,416	0,436	0,379	0,348	0,103	0,308
51 a 60 anos	0,152	0,419	0,392	0,387	0,341	0,109	0,300
Mais 60 anos	0,107	0,303	0,313	0,333	0,318	0,092	0,244
<b>Por Escolaridade</b>							
Analfabetos	0,167	0,361	0,441	0,452	0,339	0,142	0,317
1ª a 4ª série primária	0,199	0,414	0,466	0,451	0,348	0,155	0,342
5ª a 7ª série	0,202	0,428	0,454	0,410	0,322	0,103	0,320
1º Grau Completo	0,200	0,415	0,413	0,350	0,334	0,087	0,300
2º Grau Incompleto	0,189	0,386	0,346	0,315	0,303	0,092	0,272
2º Grau ou mais	0,139	0,305	0,330	0,258	0,313	0,069	0,236
<b>Por Rendimento</b>							
Sem rendimentos	0,238	0,390	0,507	0,460	0,364	0,188	0,358
Menos de 1/2 SM	0,267	0,494	0,526	0,523	0,323	0,188	0,387
Entre 1/2 e 1 SM	0,242	0,436	0,499	0,471	0,321	0,132	0,350
Entre 1 e 2 SM	0,159	0,397	0,397	0,352	0,313	0,075	0,282
Mais 3 SM	0,142	0,324	0,277	0,198	0,347	0,065	0,225

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Por escolaridade, é bem evidente que a carência da dimensão Educação aumenta nos níveis de instrução mais baixos. Isso salienta o papel da escolaridade formal na constituição dos funcionamentos educacionais dos indivíduos. Comparando-se os extremos, até primário contra segundo grau ou mais, há uma diferença bem acentuada no grau de carência nos indicadores “Informação Política”, “Uso da Internet” e “Até que série o filho deve estudar”. Avaliando a dimensão Educação por estrato de rendimento, não se encontra um comportamento muito claro de comparabilidade.

A tabela 9, acima, traz os indicadores de carência da dimensão Habitação para Porto Alegre. Percebe-se que os indicadores apresentam níveis baixos de carência. Esse baixo grau é reforçado pelos indicadores “Tempo que mora na casa” e “Dá para tomar banho todos os dias em casa”, que têm valores bem baixos.

Tabela 11: Índice Multidimensional de Carências para Porto Alegre

	Saúde	Trabalho e Renda	Educação	Habitação	IC 1	IC 2	IC 3
<b>Geral</b>	<b>0,439</b>	<b>0,342</b>	<b>0,595</b>	<b>0,308</b>	<b>0,413</b>	<b>0,428</b>	<b>0,421</b>
<b>Por Gênero</b>							
Mulheres	0,450	0,361	0,595	0,318	0,423	0,439	0,431
Homens	0,421	0,308	0,596	0,292	0,396	0,409	0,404
<b>Por Idade</b>							
Até 20 anos	0,409	0,394	0,554	0,292	0,403	0,422	0,412
21 a 30 anos	0,448	0,372	0,561	0,326	0,419	0,435	0,427
31 a 40 anos	0,442	0,339	0,593	0,323	0,414	0,427	0,422
41 a 50 anos	0,447	0,336	0,610	0,308	0,417	0,433	0,425
51 a 60 anos	0,447	0,322	0,641	0,300	0,418	0,434	0,428
Mais 60 anos	0,414	0,250	0,674	0,244	0,384	0,400	0,396
<b>Por Escolaridade</b>							
Analfabetos	0,530	0,391	0,684	0,317	0,469	0,498	0,480
1ª a 4ª série primária	0,490	0,382	0,640	0,342	0,455	0,473	0,464
5ª a 7ª série	0,454	0,361	0,613	0,320	0,428	0,444	0,437
1º Grau Completo	0,420	0,328	0,582	0,300	0,399	0,413	0,408
2º Grau Incompleto	0,371	0,302	0,535	0,272	0,362	0,373	0,370
2º Grau ou mais	0,326	0,229	0,480	0,238	0,312	0,319	0,318
<b>Por Rendimento</b>							
Sem rendimentos	0,510	0,465	0,593	0,358	0,473	0,498	0,481
Menos de 1/2 SM	0,561	0,474	0,624	0,387	0,503	0,530	0,511
Entre 1/2 e 1 SM	0,529	0,434	0,631	0,350	0,477	0,503	0,486
Entre 1 e 2 SM	0,400	0,283	0,593	0,282	0,381	0,392	0,390
Mais 3 SM	0,286	0,174	0,534	0,225	0,298	0,296	0,305

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Finalmente, a tabela 10 mostra a agregação das quatro dimensões, formando o Índice Multidimensional de Carências (IC) para Porto Alegre. Como foi explicado anteriormente, essa agregação utilizará duas ponderações. A primeira utiliza pesos empíricos, que refletem a proporção exata na qual os valores das dimensões entram nos julgamentos das pessoas, o IC 1. A segunda delas tem como base a ponderação inspirada pelo processo do OP, o IC 2. Para fins de comparação, também será calculado um índice com as dimensões tendo o mesmo peso, ou seja, uma média simples, o IC 3.

O Índice Multidimensional de Carências para Porto Alegre praticamente não sofre alteração com os diferentes exercícios de ponderação. Enquanto pela ponderação da consulta (IC 1) ele fica em 0,413, pela ponderação do OP (IC 2), ele sobe um pouco para 0,428, valor parecido com o da média simples, 0,421. No entanto, cabe salientar, que o resultado aqui é menos importante do que o estabelecimento de um procedimento mais adequado para a identificação e ponderação de diferentes dimensões.

Em todos os estratos de gênero, idade, escolaridade e rendimentos, o Índice Multidimensional de Carências apresenta valores maiores quando é usada a ponderação do OP. Isso ocorre porque a dimensão Saúde, que fica em segundo lugar em níveis de carência tem um peso bem maior na ponderação do OP, de 40% contra 26% na consulta. Educação, apesar de apresentar o maior grau de carência, tem peso de 22% na consulta e de 20% no OP. Assim, não distorce para nenhuma dessas ponderações.

Uma análise sobre a natureza da pobreza encontrada em Porto Alegre aponta para os seguintes  *fatos estilizados*:

1. feminização da pobreza: as mulheres são mais pobres multidimensionalmente do que os homens, levando-se em consideração todos os diferentes tipos de ponderação;
2. homogeneidade temporal da pobreza: levando-se em consideração que usamos dados coletados em um instante no tempo (cross-section), verificamos que a pobreza se mantém para todas as diferentes idades, sem encontrar evidência de que ela tem atacado algum grupo particular (como as crianças ou idosos);
3. privação de capacitação educacional: verificou-se que as pessoas pobres são diferenciadas principalmente por sua baixa habilidade no uso ativo da informação. Os maiores índices de pobreza são referentes à esse tipo de privação. Existe uma grande sensibilidade com o nível de educação formal, sugerindo que indo à escola continua sendo a melhor maneira das pessoas evitarem a pobreza, não somente de renda, mas multidimensionalmente;
4. os níveis gerais de pobreza encontrados sugerem privações de capacitações entre os pobres para essas quatro dimensões mais importantes. De modo algum isso quer dizer que não sofram privações de outras naturezas.

### 3.2 Resultados Por Região do Orçamento Participativo

Um dos problemas comuns em estatísticas de pobreza, tal como são apresentadas, é o seu alto nível de agregação. Esse é um problema grave via de regra na maioria dos países subdesenvolvidos onde a desigualdade é uma característica recorrente, e em especial no Brasil, que continua sendo um dos países com maior desigualdade de renda, educacional, de saúde, etc do mundo. Isso para não mencionar as desigualdes georeferenciadas, de natureza espacial, sobre as quais se sabe todavia muito pouco. Por esta razão, no que segue, procurou-se avaliar a situação do IC das regiões do OP, com o intuito de verificar suas peculiaridades. Uma análise detalhada das principais estatísticas descritivas por região é apresentada no Anexo III deste relatório.

Tabela 11: Ranking dos Índices de Carência por dimensão das regiões do OP

Região	Saúde	Ranking S	Trabalho e Renda	Ranking TeR	Educação	Ranking E	Habitação	Ranking H
1. Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,424	9*	0,362	7*	0,667	2*	0,311	9*
2. Noroeste	0,403	10*	0,301	15*	0,605	6*	0,275	12*
3. Leste	0,396	13*	0,347	11*	0,609	5*	0,273	13*
4. Lomba do Pinheiro	0,402	11*	0,382	5*	0,550	14*	0,259	15*
5. Norte	0,398	12*	0,311	14*	0,580	8*	0,333	6*
6. Nordeste	0,484	4*	0,399	3*	0,639	3*	0,375	3*
7. Partenon	0,390	14*	0,292	16*	0,573	10*	0,249	16*
8. Restinga	0,596	1*	0,444	1*	0,559	13*	0,381	2*
9. Glória	0,385	16*	0,313	13*	0,562	12*	0,294	11*
10. Cruzeiro	0,474	5*	0,322	12*	0,709	1*	0,265	14*
11. Cristal	0,462	7*	0,382	4*	0,592	7*	0,322	7*
12. Centro-Sul	0,434	8*	0,354	10*	0,628	4*	0,342	5*
13. Extremo-Sul	0,467	6*	0,365	6*	0,544	16*	0,320	8*
14. Eixo-Baltazar	0,487	3*	0,426	2*	0,568	11*	0,383	1*
15. Sul	0,385	15*	0,355	8*	0,579	9*	0,303	10*
16. Centro	0,520	2*	0,354	9*	0,549	15*	0,342	4*

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

A tabela 11 traz o ranking dos Índices de Carência por dimensão das regiões do OP. Dentro de uma análise multidimensional da pobreza, esta análise possibilita a identificação das dimensões particulares que constituem as principais carências ou problemas dos indivíduos.

Quando comparadas as diferentes regiões, identificamos que a Restinga apresenta os maiores níveis de carência nas dimensões Saúde e Trabalho & Renda, estando na segunda pior posição na dimensão Habitação. Apenas na dimensão Educação a Restinga tem um nível menor de privação estando no 13º lugar. A região Nordeste ocupa a terceira pior colocação nas dimensões Trabalho & Renda, Educação e Habitação e a quarta na dimensão Saúde. A região Eixo-Baltazar chega a pior posição (primeira) na dimensão Habitação, a segunda na dimensão Trabalho & Renda e a terceira na dimensão Saúde. Já, na dimensão Educação, cai para o 11º lugar. Na dimensão Educação, o nível mais elevado de pobreza nessa dimensão encontra-se na região região Cruzeiro e o segundo pior com a região Humaitá/Navegantes/Ilhas.

Tabela 12: Indicadores da Dimensão Saúde por Região do OP

	MaisComi	ComeuMen	SentFome	VaoMedic	FreqDent	Medo	Saúde
Porto Alegre	0,772	0,419	0,272	0,119	0,526	0,528	0,439
1. Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,679	0,411	0,335	0,088	0,529	0,522	0,424
2. Noroeste	0,816	0,216	0,247	0,167	0,572	0,403	0,403
3. Leste	0,750	0,346	0,201	0,102	0,512	0,464	0,396
4. Lomba do Pinheiro	0,742	0,273	0,149	0,182	0,461	0,607	0,402
5. Norte	0,771	0,372	0,239	0,084	0,447	0,495	0,398
6. Nordeste	0,665	0,455	0,446	0,194	0,602	0,543	0,484
7. Partenon	0,723	0,361	0,276	0,091	0,457	0,430	0,390
8. Restinga	0,830	0,689	0,411	0,283	0,631	0,732	0,596
9. Glória	0,797	0,380	0,136	0,085	0,438	0,472	0,385
10. Cruzeiro	0,807	0,418	0,218	0,085	0,606	0,709	0,474
11. Cristal	0,836	0,526	0,267	0,103	0,506	0,534	0,462
12. Centro-Sul	0,823	0,444	0,371	0,140	0,574	0,450	0,434
13. Entremo-Sul	0,827	0,554	0,199	0,153	0,601	0,469	0,467
14. Eixo-Baltazar	0,710	0,451	0,373	0,176	0,596	0,615	0,487
15. Sul	0,795	0,303	0,114	0,114	0,477	0,508	0,385
16. Centro	0,874	0,558	0,389	0,118	0,556	0,622	0,520

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Uma análise separada da dimensão saúde (tabela 12) mostra que os indivíduos mais 'saúde-pobres' podem ser encontrados nas regiões da Restinga e do Centro. Em particular, pode-se ver que o componente nutricional e de insegurança (relacionado à presença de medo) são os dois principais na caracterização desse tipo de pobreza tanto na Restinga como no Centro. Diferentemente do que se poderia esperar, a ida ao médico não constitui o maior problema na caracterização da pobreza na sua dimensão saúde entre as diferentes regiões do OP. A

mensagem que surge desta análise é inequívoca: é preciso aumentar e melhorar o acesso que os indivíduos têm à comida nas regiões mais pobres da cidade

Tabela 13: Indicadores da Dimensão Trabalho e Renda por Região do OP.

	Emprego	CartAssi	VenComer	PediuDinh	FilhoDin	ContaNP	Trabalho e Renda
<b>Porto Alegre</b>	<b>0,552</b>	<b>0,228</b>	<b>0,344</b>	<b>0,503</b>	<b>0,056</b>	<b>0,369</b>	<b>0,342</b>
1. Humaitá/Navegantes/Illhas	0,636	0,202	0,417	0,526	0,052	0,339	0,362
2. Noroeste	0,571	0,233	0,240	0,386	0,018	0,356	0,301
3. Leste	0,549	0,283	0,326	0,503	0,042	0,380	0,347
4. Lomba do Pinheiro	0,584	0,425	0,276	0,502	0,037	0,465	0,382
5. Norte	0,458	0,142	0,313	0,521	0,030	0,403	0,311
6. Nordeste	0,578	0,344	0,460	0,496	0,106	0,408	0,399
7. Partenon	0,544	0,239	0,280	0,402	0,031	0,261	0,292
8. Restinga	0,602	0,218	0,479	0,673	0,110	0,585	0,445
9. Glória	0,591	0,202	0,325	0,430	0,020	0,308	0,313
10. Cruzeiro	0,437	0,127	0,341	0,545	0,057	0,425	0,322
11. Cristal	0,595	0,216	0,397	0,629	0,035	0,422	0,382
12. Centro-Sul	0,617	0,395	0,283	0,371	0,137	0,322	0,354
13. Entremo-Sul	0,580	0,186	0,368	0,521	0,061	0,452	0,365
14. Eixo-Baltazar	0,598	0,274	0,503	0,596	0,135	0,451	0,426
15. Sul	0,542	0,242	0,402	0,561	0,038	0,348	0,355
16. Centro	0,561	0,273	0,348	0,583	0,103	0,258	0,354

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Na dimensão trabalho e renda (tabela 13) vemos que a falta de empregos e a instabilidade financeira são as duas principais características dessa dimensão. Existe uma grande homogeneidade nos resultados obtidos, o que sugere que o grau de dificuldade em conseguir um emprego, entre as pessoas mais pobres, é pouco sensível às variações espaciais dentro das diferentes regiões do OP. Aqui, as regiões da Restinga e do Eixo-Baltazar são os principais focos de pobreza na cidade. A dificuldade de mobilidade devido à distância dessas regiões é seguramente parte do problema. Um resultado comparativo interessante é que a categoria ‘trabalho’ parece ser mais importante para definir a pobreza monetária do que a simples dimensão ‘emprego’, dado que os maiores níveis de pobreza foram encontrados não pela ausência de vínculo com o mercado formal, mas sim pela falta de vínculo com fontes de trabalho, mesmo informais.

Tabela 14: Indicadores da Dimensão Educação por Região do OP

	PresGov	Internet	TemPlano	QuantEst	ResRProb	EmpEduc	Educação
<b>Porto Alegre</b>	<b>0,602</b>	<b>0,828</b>	<b>0,660</b>	<b>0,351</b>	<b>0,898</b>	<b>0,231</b>	<b>0,595</b>
1. Humaitá/Navegantes/Illhas	0,644	0,890	0,777	0,562	0,933	0,198	0,667
2. Noroeste	0,776	0,916	0,707	0,144	0,895	0,192	0,605
3. Leste	0,653	0,776	0,720	0,343	0,896	0,262	0,609
4. Lomba do Pinheiro	0,502	0,585	0,684	0,391	0,857	0,280	0,550
5. Norte	0,535	0,795	0,731	0,275	0,907	0,240	0,580
6. Nordeste	0,735	0,748	0,680	0,366	0,928	0,379	0,639
7. Partenon	0,648	0,741	0,740	0,240	0,806	0,259	0,573
8. Restinga	0,654	0,707	0,531	0,347	0,982	0,135	0,559
9. Glória	0,512	0,903	0,573	0,349	0,855	0,180	0,562
10. Cruzeiro	0,765	0,917	0,685	0,636	0,902	0,348	0,709
11. Cristal	0,603	0,716	0,534	0,491	0,912	0,293	0,592
12. Centro-Sul	0,558	0,793	0,775	0,517	0,918	0,207	0,628
13. Entremo-Sul	0,383	0,933	0,566	0,329	0,933	0,103	0,544
14. Eixo-Baltazar	0,593	0,725	0,575	0,262	0,862	0,372	0,568
15. Sul	0,580	0,818	0,629	0,280	0,886	0,282	0,579
16. Centro	0,514	0,915	0,467	0,263	0,934	0,198	0,549

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

A dimensão educacional (tabela 14), como salientada anteriormente, é a que apresenta os maiores níveis de pobreza na formulação do IC. A quantidade de indivíduos ‘educação-pobres’ é significativa. Em termos de regiões do OP verificamos que a falta de conhecimento afeta alguns funcionamentos importantes dos indivíduos: eles não possuem uso básico da informação relacionada à participação política, são excluídos digitalmente, têm

dificuldades de formar planos de vida e não se sentem responsáveis pela situação social que vivem. Esses aspectos são de fundamental importância. Se entendemos educação não somente como um item formal, não somente como um instrumento para o mercado de trabalho, então podemos tentar enxergar melhor quais são as capacitações que uma pessoa educada tem a possibilidade de exercitar e quais são negadas aos indivíduos que não têm acesso à educação. A gama de fatores citados acima ilustra a complexidade do problema e chama a atenção para *aspectos qualitativos da educação* que não podem ser resumidos à mera escolaridade. O problema a ser enfrentado aqui é de construção de uma cidadania em parceria com o fortalecimento da escola, na qual as crianças aprendam não somente conteúdos mas desenvolvam *valores* fundamentais ao exercício da democracia. Com a proliferação da *governança digital* é importante promover a inclusão digital, bem como o uso da informação pelos indivíduos.

Nessa dimensão as regiões Cruzeiro e Humaitá&Navegantes&Ilhas são as que apresentaram os piores índices de pobreza relacionada à educação. A falta do sentimento de responsabilidade, entendido como um valor a ser cultivado pela educação do tipo cidadã, e a exclusão digital foram os dois principais problemas que apareceram na caracterização dos indivíduos ‘educação-pobres’.

Diferentemente das demais, a dimensão habitação (tabela 15) não se refere à uma propriedade dos indivíduos, mas do espaço onde estes vivem. Indiretamente, afetam vários funcionamentos.

Tabela 15: Indicadores da Dimensão Habitação por Região do OP

	Tempcasa	Pqmudou	QuarSufi	Comora	Froubado	Banho	Habitação
Porto Alegre	0,192	0,402	0,430	0,386	0,327	0,111	0,308
1. Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,238	0,502	0,380	0,356	0,250	0,141	0,311
2. Noroeste	0,076	0,267	0,560	0,317	0,321	0,111	0,275
3. Leste	0,193	0,233	0,386	0,412	0,346	0,089	0,273
4. Lomba do Pinheiro	0,193	0,247	0,350	0,359	0,319	0,087	0,259
5. Norte	0,185	0,472	0,453	0,449	0,353	0,087	0,333
6. Nordeste	0,261	0,428	0,590	0,497	0,315	0,161	0,375
7. Partenon	0,120	0,220	0,379	0,354	0,320	0,100	0,249
8. Restinga	0,150	0,651	0,583	0,457	0,277	0,170	0,381
9. Glória	0,169	0,358	0,388	0,426	0,342	0,084	0,294
10. Cruzeiro	0,072	0,231	0,492	0,420	0,322	0,054	0,265
11. Cristal	0,181	0,217	0,526	0,543	0,397	0,069	0,322
12. Centro-Sul	0,405	0,421	0,429	0,371	0,354	0,070	0,342
13. Entremo-Sul	0,142	0,719	0,374	0,287	0,305	0,091	0,320
14. Eixo-Baltazar	0,271	0,451	0,523	0,496	0,394	0,161	0,383
15. Sul	0,162	0,280	0,341	0,481	0,492	0,061	0,303
16. Centro	0,389	0,525	0,328	0,272	0,340	0,197	0,342

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

A falta de qualidade da moradia é destacadamente o pior problema de moradia, segundo a evidência coletada. As regiões Nordeste e Restinga são as duas piores neste quesito de qualidade de moradia, avaliada aqui pela superpopulação de pessoas em função do espaço físico disponível. No agregado, o Eixo-Baltazar, Restinga e Nordeste são as regiões com as piores condições de habitação.

Finalmente, cabe agregar todos os resultados para podermos visualizar a pobreza multidimensional na cidade. O primeiro resultado importante é que os três sistemas de ponderação utilizados, quais sejam, os de ‘pesos empíricos’, ‘pesos seguindo a prática do OP’ e ‘pesos iguais’ deram resultados parecidos. A região mais pobre da cidade, do ponto de vista multidimensional (de acordo com qualquer um dos três sistemas de ponderação), é a região da Restinga, onde o principal problema parece ser que os indivíduos são ‘saúde-pobres’. É importante notar que a segunda região mais pobre da cidade, a região Nordeste, apresenta o problema principal de que os indivíduos são ‘educação-pobres’. E assim por diante. Deste modo, podemos ver os diferentes problemas que caracterizam a pobreza em Porto Alegre em função das suas distintas carências.

A tabela 16 mostra o ranking do Índice Multidimensional de Carência das regiões do Orçamento Participativo, utilizando as três diferentes ponderações para agregação. Podemos assim ver com clareza que com qualquer das ponderações empregadas no cálculo do IC, **as regiões Restinga, Nordeste e Eixo-Baltazar são as mais pobres da cidade do ponto de vista multidimensional**, ocupando respectivamente a primeira, a segunda e a terceira

posição. Na outra ponta, as regiões Partenon, Glória e Noroeste apresentam os menores níveis de carência com qualquer um dos critérios de agregação empregados.

Tabela 16: Ranking do Índice Multidimensional de Carência com diferentes ponderações das dimensões para as regiões do OP

Região	IC 1	Ranking IC 1	IC 2	Ranking IC 2	IC 3	Ranking IC 3
8. Restinga	0,490	1ª	0,522	1ª	0,495	1ª
6. Nordeste	0,467	2ª	0,478	2ª	0,474	2ª
14. Eixo-Baltazar	0,460	3ª	0,474	3ª	0,466	3ª
16. Centro	0,436	4ª	0,458	4ª	0,441	6ª
12. Centro-Sul	0,431	5ª	0,439	8ª	0,439	8ª
11. Cristal	0,431	6ª	0,450	6ª	0,440	7ª
1. Humaitá/Navegantes/Iilhas	0,430	7ª	0,443	7ª	0,441	5ª
10. Cruzeiro	0,429	8ª	0,454	5ª	0,442	4ª
13. Extremo-Sul	0,417	9ª	0,437	9ª	0,424	9ª
5. Norte	0,400	10ª	0,402	13ª	0,406	11ª
15. Sul	0,397	11ª	0,407	12ª	0,406	12ª
3. Leste	0,395	12ª	0,411	10ª	0,406	10ª
4. Lomba do Pinheiro	0,387	13ª	0,411	11ª	0,398	13ª
2. Noroeste	0,387	14ª	0,400	14ª	0,396	14ª
9. Glória	0,381	15ª	0,390	15ª	0,388	15ª
7. Partenon	0,366	16ª	0,383	16ª	0,376	16ª

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Já nas posições intermediárias, há algumas mudanças no ranking quando são alterados os pesos das dimensões do IC. A região Centro, por exemplo, ocupa a quarta posição em pior nível de carência no IC 1 e no IC 2 e cai para a sexta posição no IC 3. Já a Lomba do Pinheiro fica na 13ª posição no IC 1 e no IC 3 e na 11ª posição no IC 2.

Na tabela 18, é feita uma comparação do ranking do IC com ranking do percentual de pobres em renda das regiões do OP. Este é um ponto interessante de ser analisado pois frequentemente a pobreza é vista apenas como insuficiência de renda. No Brasil, todas as políticas oficiais são baseadas no conceito de pobreza como insuficiência de renda. No entanto, se a correlação entre a renda e as demais dimensões da pobreza não for perfeita, então o uso da renda como principal parâmetro para avaliação do nível de privação dos indivíduos pode levar a distorções. É importante notar que esse problema nada tem a ver com ‘cadastros’ ou identificação dos indivíduos devido a dificuldade de se ter uma medida precisa da renda necessária para que os indivíduos possam satisfazer as suas necessidades.

Tabela 17: Ranking do Índice Multidimensional de Carência e do percentual de pobres em renda (menos de 1 SM) das regiões do OP

Região	IC 1	Ranking IC 1	Percentual de pobres (menos de 1 SM)	Ranking pobres em renda
1. Humaitá/Navegantes/Iilhas	0,430	7ª	40,25%	9ª
2. Noroeste	0,387	14ª	42,47%	8ª
3. Leste	0,395	12ª	51,80%	3ª
4. Lomba do Pinheiro	0,387	13ª	36,50%	12ª
5. Norte	0,400	10ª	21,06%	16ª
6. Nordeste	0,467	2ª	49,56%	4ª
7. Partenon	0,366	16ª	38,03%	11ª
8. Restinga	0,490	1ª	53,72%	2ª
9. Glória	0,381	15ª	46,83%	6ª
10. Cruzeiro	0,429	8ª	31,66%	14ª
11. Cristal	0,431	6ª	38,79%	10ª
12. Centro-Sul	0,431	5ª	24,53%	15ª
13. Extremo-Sul	0,417	9ª	34,39%	13ª
14. Eixo-Baltazar	0,460	3ª	47,15%	5ª
15. Sul	0,397	11ª	44,70%	7ª
16. Centro	0,436	4ª	61,73%	1ª

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.  
SM = Salário Mínimo

O ponto principal aqui é o reconhecimento de que a correlação entre renda e outras dimensões de bem-estar (ou o que é o mesmo, privações) dos indivíduos não é perfeita. Para auferir quem é 'renda-pobre', identificamos como pobres todos aqueles que ganham menos do que um salário mínimo. Para fins de comparação, utilizou-se apenas o IC 1. A Restinga, que ocupa a primeira posição no ranking do IC 1, fica com o segundo maior percentual de pobres em renda, com 53,72%. A Nordeste e o Eixo-Baltazar, que estão na segunda e terceira colocação no IC 1, caem respectivamente para o quarto e o quinto lugar em nível de pobreza de renda. A região Centro é a que apresenta o maior percentual de pobres monetários, com o índice chegando a 61,73%. No IC 1, a região cai para quarta posição.

A região Partenon sobe da última colocação no IC 1 para 11ª no percentual de pobres. Já as regiões Glória e Noroeste passam da 15ª e 14ª posições no IC 1 para a 6ª e 8ª, respectivamente, no percentual de pobres. Portanto, enquanto as regiões Restinga, Nordeste e o Eixo-Baltazar melhoram a sua posição no ranking quando se analisa apenas pobreza em renda, Partenon, Glória e Noroeste deterioram. A mensagem é simples: o grau de carências das regiões mais pobres da cidade é maior do que o usualmente estimado pelas medidas convencionais de pobreza como insuficiência de renda.

Tabela 18: Ranking do Índice de Carência Multidimensional e do percentual de pobres em renda (menos de meio SM) das regiões do OP

Região	IC 1	Ranking IC 1	Percentual de pobres (menos de ½ SM)	Ranking pobres em renda
1. Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,430	7ª	17,15%	14ª
2. Noroeste	0,387	14ª	23,24%	10ª
3. Leste	0,395	12ª	37,06%	2ª
4. Lomba do Pinheiro	0,387	13ª	21,90%	11ª
5. Norte	0,400	10ª	9,08%	16ª
6. Nordeste	0,467	2ª	31,27%	6ª
7. Partenon	0,366	16ª	29,02%	8ª
8. Restinga	0,490	1ª	36,02%	4ª
9. Glória	0,381	15ª	31,66%	5ª
10. Cruzeiro	0,429	8ª	10,69%	15ª
11. Cristal	0,431	6ª	23,28%	9ª
12. Centro-Sul	0,431	5ª	18,63%	13ª
13. Extremo-Sul	0,417	9ª	20,43%	12ª
14. Eixo-Baltazar	0,460	3ª	30,57%	7ª
15. Sul	0,397	11ª	36,36%	3ª
16. Centro	0,436	4ª	41,12%	1ª

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Utilizando-se uma linha de pobreza monetária mais baixa, de apenas meio salário mínimo (como utilizada pelo governo para a elaboração de estatísticas oficiais de pobreza), nota-se, na tabela 18, que enquanto as regiões Restinga, Nordeste e o Eixo-Baltazar são consideradas menos pobres quando se analisa apenas pobreza como insuficiência de renda, as regiões Partenon, Glória e Noroeste pioram. Os problemas que ocorrem aqui de *erros de exclusão* e *erros de inclusão* com o uso exclusivo de medidas de pobreza monetária devem ser auto-evidentes. Para uma linha de pobreza de meio salário mínimo, a região Centro continua apresentando o maior percentual de pobres, com 41,12%. Depois vem a região Leste com 37,6% e a Sul com 36,36%. Mas uma vez a Norte é a região com o menor índice de pobreza de renda, com 9,08%. Em seguida, destacam-se as regiões Cruzeiro com 10,69% e Humaitá/Navegantes/Ilhas com 17,15%.

### Índice de Carência relativo

A tabela 19 indica o ranking do Índice Multidimensional de Carência relativo (ICR) das regiões do OP. Para encontrar esse índice, foi considerado como base as regiões do OP com o menor IC. Para calcular os IC1 relativo, IC2 relativo e IC3 relativo, foi utilizado como base os índices da região Partenon. Isso possibilita a leitura de que a pobreza multidimensional nessas regiões é x% superior à pobreza encontrada no lugar menos pobre da cidade.

Os índices relativos apontam que a Restinga apresenta níveis de carência que variam de 32% a 36% superiores ao do Partenon. Já os graus de carência das regiões Nordeste e Eixo-Baltazar são respectivamente de 25% a 27% e de 24% a 26% maiores do que o do Partenon.

As regiões Glória e Noroeste possuem indicadores relativos bem próximos aos do Partenon. Enquanto os índices relativos da Glória são de 2% a 4% superiores, os do Noroeste são 4% e 6% maiores.

Tabela 19: Ranking do Índice Multidimensional de Carência relativo com diferentes ponderações das dimensões para as regiões do OP

Região	ICR 1	ICR 2	ICR 3
7. Partenon	100	100	100
9. Glória	104	102	103
2. Noroeste	106	104	105
4. Lomba do Pinheiro	106	107	106
15. Sul	108	106	108
5. Norte	109	105	108
3. Leste	108	107	108
13. Extremo-Sul	114	114	113
12. Centro-Sul	118	115	117
11. Cristal	118	118	117
16. Centro	119	120	117
1. Humaitá/Navegantes/Ilhas	117	116	117
10. Cruzeiro	117	119	118
14. Eixo-Baltazar	126	124	124
6. Nordeste	127	125	126
8. Restinga	134	136	132

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

A tabela acima possibilita uma melhor visualização das posições relativas das diferentes regiões do OP. Nos Índices de Carência relativos, vemos que a Restinga é 34% em média mais pobre do que o Partenon. Esse número nos dá uma indicação não somente de *ordem* da pobreza, o que é importante para focalização de ações públicas e governamentais, mas da *intensidade* do problema entre as diferentes regiões.

Essa análise pode ser feita por dimensões, com o propósito de se verificar com um maior nível de detalhamento os problemas enfrentados pelos indivíduos nas diferentes regiões. A tabela 20 mostra o ranking dos Índices de Carência relativos por dimensões das regiões do OP. No caso da dimensão Saúde, a região base foi a Glória. Comparando com essa, as regiões Restinga, Centro, Nordeste e Eixo-Baltazar foram as que apresentaram os maiores índices relativos de carência na dimensão saúde, com valores 55%, 35%, 26% e 26% superiores respectivamente. Deve-se qualificar esses percentuais como extremamente elevados, escondendo **grande diversidade espacial da pobreza dentro da cidade**.

Nas dimensões Trabalho & Renda e Habitação, a região base foi o Partenon. As regiões Restinga, Eixo-Baltazar e Nordeste alcançaram os maiores índices relativos na dimensão Trabalho e Renda, com percentuais de 52%, 46% e 36% respectivamente, superiores ao do Partenon. Na dimensão Habitação, as regiões Eixo-Baltazar, Restinga e Nordeste chegaram a níveis de carência respectivos de 54%, 53% e 51% maiores do que o Partenon – percentuais ainda mais elevados.

No caso da dimensão Educação, a região base foi a Extremo-Sul. Relativamente a essa, as três regiões com os índices mais altos foram Eixo-Baltazar, Restinga e Nordeste, com percentuais respectivos de 54%, 53% e 51% superiores.



Tabela 20: Ranking dos Índices de Carência relativos por dimensão das regiões do OP

Região	Saúde Relativo	Trabalho e Renda Relativo	Educação Relativo	Habitação Relativo
1. Humaitá/Navegantes/Ilhas	110	124	123	125
2. Noroeste	105	103	111	111
3. Leste	103	119	112	110
4. Lomba do Pinheiro	105	130	101	104
5. Norte	103	106	107	134
6. Nordeste	125	136	117	151
7. Partenon	101	100	105	100
8. Restinga	155	152	103	153
9. Glória	100	107	103	118
10. Cruzeiro	123	110	130	106
11. Cristal	120	131	109	129
12. Centro-Sul	113	121	115	137
13. Extremo-Sul	121	125	100	128
14. Eixo-Baltazar	125	145	104	154
15. Sul	101	122	106	122
16. Centro	135	121	101	137

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa feita em Porto Alegre em junho de 2007.

Os principais resultados dos ICs e dos ICRs mostram como uma análise multidimensional da pobreza pode ser mais útil na identificação das principais privações enfrentadas pelas pessoas pobres. Os dados gerados por esta pesquisa foram centrados na noção de capacitações, de modo, que os indicadores calculados são sinalizações de privações multidimensionais de capacitações. Os resultados destes indicadores podem ser usados para a discussão de políticas públicas e governamentais necessárias para a mudança dessas realidades bem como para a definição de uma ordem de seqüenciamento no tratamento do problema.

### 3.3 O Indicador de Pobreza Extrema (IPE)

#### 3.3.1 Procedimento Metodológico

A pobreza extrema é destacada aqui como uma categoria distinta de pobreza. Isso porque a natureza dos problemas enfrentados pelas pessoas é diferente quando o grau de intensidade multidimensional das privações é muito elevado. O conceito de pobreza extrema não é claro na literatura. No entanto, nesta seção, apresenta-se um indicador específico de pobreza extrema (IPE), idealizado para avaliar, dentre as pessoas já consideradas pobres, quais são aquelas com as privações mais severas. O indicador varia entre 0 e 1, sendo consideradas extremamente pobres as pessoas com  $IPE > 0.33$ . Vale ressaltar que esse parâmetro é arbitrário e serve apenas para que se possa estimar o número de pessoas nessa situação. Assim, não se deve interpretar que as pessoas com  $IPE < 0.33$  não estejam sujeitas a algum nível de miserabilidade. Como o IPE possui várias dimensões, pode-se encontrar um indivíduo que não seja extremamente pobre na média, privado de alguns funcionamentos importantes. Rigorosamente, só pode ser considerado efetivamente como “não pobre extremo” aquele indivíduo que tiver  $IPE = 0$ . Deste modo, ressalta-se que se o indivíduo tem algum grau de pobreza extrema. Obviamente, quanto mais próximo de 1 o valor estimado, mais pobre extremo o indivíduo é.

O IPE é composto por 6 variáveis, oriundas do bloco de carências extremas do questionário aplicado na presente pesquisa. Saliencia-se que essas 6 questões não foram utilizadas para o cálculo do Indicador de Carências (IC), o que garante total independência entre os dois índices. Neste ponto, é importante resgatar a idéia de que o Indicador de Carências apresentado anteriormente não teve o objetivo de estimar o número de pobres em Porto Alegre, pois todos os entrevistados na pesquisa apresentavam alguma característica de pobreza. Já o IPE diferencia-se nesse aspecto, visto que busca estimar o número de pobres que vivem em condições de miserabilidade.

Não obstante, duas idéias centrais merecem ser reforçadas. A primeira é de que cada um dos 6 componentes do IPE foi estimado para cada indivíduo entrevistado, resultando obviamente em um índice geral para cada pessoa. A segunda idéia central é que todas as 6 variáveis que compõem o IPE têm a mesma importância, ou seja, cada uma dessas variáveis tem peso  $1/6$  na formulação final. Desta forma, pode-se escrever o Indicador de Pobreza Extrema do indivíduo  $i$  de acordo com a seguinte expressão:

$$\text{IPE}_i = (V_{\text{esm}})(1/6) + (V_{\text{hum}})(1/6) + (V_{\text{mor}})(1/6) + (V_{\text{fri}})(1/6) + (V_{\text{fom}})(1/6) + (V_{\text{con}})(1/6)$$

Embora seja um indicador calculado individualmente, salienta-se que não há qualquer restrição matemática ou metodológica à agregação dos indicadores e obtenção de valores médios para grupos ou localidades diferentes. Nesse sentido, além dos cálculos para Porto Alegre, optou-se por estimar um índice equivalente por gênero e também para cada uma das 16 regiões do OP. Em outras palavras, para calcular o IPE para a cidade como um todo ou para alguma região, basta calcular a média do índice entre todos os moradores do local de interesse. Da mesma forma, para estimar o IPE por gênero, basta calcular separadamente o índice médio dos indivíduos dos sexos masculino e feminino.

A vantagem desse procedimento é a possibilidade de investigação sobre as diferenças no padrão de distribuição da miserabilidade entre localidades e diferentes grupos de interesse.

### 3.3.2 Resultados: Indicador de Pobreza Extrema para Porto Alegre

O número de questionários válidos para o cálculo do IPE para a cidade de Porto Alegre foi de 8998. O resultado mais expressivo é que, dentre o total de entrevistados, tem-se 3087 pessoas extremamente pobres, o que corresponde a **34,3% dos indivíduos**. Em situação oposta, tem-se 3310 indivíduos com IPE = 0. Tais pessoas, cuja proporção é de 36,8% da amostra, não podem ser consideradas extremamente pobres, de acordo com os nossos critérios. Ainda existe o grupo de pessoas com grau de miserabilidade diferente de zero, mas que de acordo com o parâmetro considerado não estão entre os que enfrentam situação de pobreza extrema. Em outras palavras, são pessoas com grau de miserabilidade baixo.

Obviamente, pode-se dividir a amostra em diversos grupos, de forma a captar melhor a informação existente no indicador sobre cada entrevistado. Assim, apresenta-se a seguir um gráfico que nos permite esta visualização mais precisa.

Cabe, por fim, o seguinte exercício de abstração. Caso a cidade de Porto Alegre fosse representada por apenas um indivíduo dessa amostra, esse elemento representativo teria IPE = 0.21. Isto indica que a cidade estaria no grupo que não é considerado miserável, mas também não está livre de algum grau de privação extrema, mesmo que relativamente moderada. Este raciocínio pode ser bastante útil se quisermos comparar sinteticamente cada região da cidade com a média municipal.

### 3.3.3 Resultados: Indicador de Pobreza Extrema por Gênero

Como já brevemente exposto, nesta seção busca-se estimar se a extrema pobreza é um fenômeno que atinge homens e mulheres com a mesma intensidade. O gráfico a seguir resume as informações de homens e mulheres, que por sua vez foram dispostos em categorias de privação distintas. Assim, pode-se fazer visualmente a comparação entre os sexos na questão da incidência da miserabilidade.

Constata-se que a proporção de homens e mulheres dentro das faixas consideradas é semelhante. As diferenças existentes são muito reduzidas para que se possa esboçar alguma argumentação a respeito. Prova disso é que ao estimar-se IPEs médios para homens e mulheres, os resultados são respectivamente 0.22 e 0.21.

### 3.3.4 Resultados: Indicador de Pobreza Extrema por Região

#### 1) Humaitá Navegantes Ilhas

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 36%, valor apenas um pouco superior ao encontrado para a cidade de Porto Alegre. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 41%, valor este também superior ao encontrado na cidade. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0.20. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.43. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.01.

#### 2) Noroeste

A proporção de entrevistados nesta região em situação de pobreza extrema é de 38,4%, acima do encontrado

em Porto Alegre como um todo. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 41,4%, o que é um número relativamente alto, quando se compara com outras regiões. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a  $IPE = 0.19$ , valor relativamente satisfatório, indicando grau de miserabilidade baixo. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.48. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.01, assim como na região anterior.

### 3) Leste

Nesta região, a proporção de entrevistados em situação de pobreza extrema é de 30,1%, valor um pouco menor do que o encontrado em Porto Alegre. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 35,9%. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a  $IPE = 0.20$ , valor relativamente satisfatório, indicando grau de miserabilidade baixo. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0,37. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.02.

### 4) Lomba do Pinheiro

Nesta região, a proporção de entrevistados em situação de pobreza extrema é de 30,9%, valor um pouco menor do que o encontrado em Porto Alegre. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 42,7%. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a  $IPE = 0.17$ , valor relativamente satisfatório, indicando grau de miserabilidade baixo. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Humilhação”, que atingiu o valor de 0,39. Nas regiões anteriores essa dimensão não apareceu como a de pior desempenho. Já a dimensão com melhor desempenho continua sendo a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.02. O gráfico a seguir mostra mais detalhadamente a distribuição da amostra.

### 5) Norte

A proporção de entrevistados nesta região em situação de pobreza extrema é de 27,7%, patamar consideravelmente inferior ao de Porto Alegre. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 42,3%, o que é um número relativamente satisfatório, quando se compara com outras regiões. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a  $IPE = 0.18$ , o que indica grau de miséria relativamente baixo. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0,36. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0,02.

### 6) Nordeste

Nesta região tem-se um dos mais altos níveis de pobreza extrema de Porto Alegre, o percentual de pessoas em situação de miséria é de 44,8%. Cabe ressaltar que a proporção de extremamente pobres estimada para Porto Alegre foi de 34,3%, e em algumas regiões este número está em torno de 27%. Desta forma, tais números podem evidenciar um problema específico da região nordeste. Apenas 29% dos entrevistados não apresentaram nenhum grau de miserabilidade. O IPE médio da região é de 0,27.

### 7) Partenon

A proporção de entrevistados nesta região em situação de pobreza extrema é de 36,6%, estando assim bastante próxima ao encontrado em Porto Alegre. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 34,3%. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a  $IPE = 0.19$ , o que indica grau de miséria relativamente baixo. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Humilhação”, que atingiu o valor de 0,35. Já a dimensão com melhor desempenho foi novamente a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0,02.

### 8) Restinga

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 45,4%, percentual bastante elevado, que reflete uma realidade de privações severas. Prova disso é que apenas 15% da amostra não apresenta nenhum traço de miserabilidade. Assim como na região Nordeste, há evidências de privação espacialmente concentrada. Complementarmente, ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a  $IPE = 0.27$ , valor relativamente elevado. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.74, bastante acima das demais

regiões. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.02.

#### **9) Glória**

A proporção de entrevistados nesta região em situação de pobreza extrema é de 25%, valor consideravelmente inferior ao da maioria das regiões. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é elevada, em torno de 47%. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0.16, um dos menores indicadores de Porto Alegre. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Humilhação”, que atingiu o valor de 0,32. Já a dimensão com melhor desempenho foi novamente a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0,03.

#### **10) Cruzeiro**

A proporção de entrevistados nesta região em situação de pobreza extrema é de 30,9%, estando assim bastante próxima à média para toda a cidade de Porto Alegre. Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 38,6%. Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0.20, o que indica grau de miséria relativamente baixo. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Humilhação”, que atingiu o valor de 0,35. Já a dimensão com melhor desempenho foi novamente a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0,02.

#### **11) Cristal**

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 47,5%, valor sensivelmente superior ao encontrado para a cidade de Porto Alegre (34,3%). Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 25,9%, percentual este inferior ao encontrado na cidade (36,8%). Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0.28. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.47. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.05.

#### **12) Centro-Sul**

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 27,3%, valor inferior ao encontrado para a cidade de Porto Alegre (34,3%). Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 38,4%, percentual este também superior ao encontrado na cidade (36,8%). Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0.18. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.30. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.03.

#### **13) Extremo-Sul**

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 30,3%, valor inferior ao encontrado para a cidade de Porto Alegre (34,3%). Já a proporção de pessoas sem nenhum vestígio de pobreza extrema é de 39,1%, percentual este também superior ao encontrado na cidade (36,8%). Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0.20. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.30. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.03.

#### **14) Eixo-Baltazar**

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 36,8%, valor superior ao encontrado para a cidade de Porto Alegre (34,3%). Já a proporção de pessoas sem nenhum indício de pobreza extrema é de 30,9%, percentual este também inferior ao encontrado na cidade (30,1%). Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0,23. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.43. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.05.

#### **15) Sul**

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 32,9%, valor levemente abaixo ao encontrado para a cidade de Porto Alegre (34,3%). Já a proporção de pessoas sem nenhum indício de pobreza extrema é de 33,3%, percentual este também inferior ao encontrado na cidade (36,8%). Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0,22. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Confiança”, que atingiu o valor de

0.43. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.08.

### 16) Centro

A proporção de entrevistados desta região em situação de pobreza extrema é de 49,1%, valor superior ao encontrado para a cidade de Porto Alegre (34,3%). Já a proporção de pessoas sem nenhum indicio de pobreza extrema é de 30,9%, percentual este também inferior ao encontrado na cidade (36,8%). Ao extrair-se a média da amostra da região, chega-se a IPE = 0,33. Salienta-se que, dentre as 6 dimensões consideradas, a que teve pior desempenho nesta região foi a Variável “Frio”, que atingiu o valor de 0.47. Já a dimensão com melhor desempenho foi a Variável “Esmola”, com indicador de apenas 0.08.

### 3.3.5 Ranking Comparativo entre Regiões (IPE)

Para finalizar a apresentação do Indicador de Pobreza Extrema, discute-se aqui com um pouco mais de detalhamento o desempenho relativo entre as regiões de Porto Alegre. No decorrer deste relatório, ficou evidenciado que existem heterogeneidades dentro da cidade, no que diz respeito ao fenômeno da pobreza e da extrema pobreza.

Neste sentido, tem-se a seguir uma tabela que resume as informações mais importantes relativas ao Indicador de Pobreza Extrema.

Tabela 1 – Classificação das Regiões no Indicador de Pobreza Extrema

Regiões	% de Pobres Extremos	IPE médio	Rank IPE médio
Humata Navegantes Ilhas	36,0%	0,2039	8
Noroeste	38,4%	0,1938	11
Leste	30,1%	0,1976	9
Lomba do Pinheiro	30,9%	0,1752	15
Norte	27,7%	0,1839	13
Nordeste	44,8%	0,2668	4
Parthenon	36,6%	0,1935	12
Restinga	45,4%	0,2669	3
Glória	25,0%	0,1627	16
Cruzeiro	30,9%	0,2056	7
Cristal	47,5%	0,2759	2
Centro-Sul	27,3%	0,1807	14
Extremo-Sul	30,3%	0,1964	10
Exo-Baltazar	36,8%	0,2294	5
Sul	32,9%	0,2246	6
Centro	49,1%	0,3251	1
<b>Porto Alegre</b>	<b>34,3%</b>	<b>0,2131</b>	-

Percebe-se que 10 regiões encontram-se em situação relativamente melhor do que a cidade como um todo. Tal fato sugere que as 6 regiões com desempenho pior do que a média acumulam um percentual elevado da amostra. A região Centro foi a que obteve pior desempenho, classificada como número 1 no ranking da pobreza extrema. As regiões Cristal, Restinga e Nordeste também apresentaram IPE superior às demais localidades.

No outro extremo, temos as regiões com desempenho relativo satisfatório, como por exemplo a Glória, que tem “apenas” 25% de seus entrevistados em situação de miserabilidade. As regiões Lomba do Pinheiro e Centro-Sul também destacaram-se relativamente nesse sentido.

### 4. Considerações Finais

Este relatório mostrou que é possível construir uma visão multidimensional da pobreza, de uma maneira ao mesmo tempo participativa e objetiva. Ou seja, ao integrar um processo de *consulta* à preparação do questionário, possibilitou-se a identificação de dimensões e seleção de pesos na montagem do indicador baseada

em um exercício valorativo conduzido pelas próprias pessoas da comunidade. Com isso evitou-se o elemento de arbitrariedade na seleção de variáveis quase sempre presente na formulação de novos indicadores. As dimensões selecionadas foram transformadas, através do uso da Abordagem das Capacitações, em questões objetivas, com o propósito de evitar distorções comuns em análises participativas. Mais do que isso, no entanto, é importante mencionar que este trabalho envolveu uma capacitação de líderes comunitários, que foram preparados para atuar como pesquisadores do projeto. Esta capacitação envolveu uma reflexão sobre os conceitos de pobreza e sobre as técnicas de trabalho utilizadas.

Os resultados obtidos fornecem informações específicas para a priorização espacial de políticas públicas na cidade de Porto Alegre. Com a informação de quais regiões do OP são mais pobres e em quais dimensões pode-se decidir melhor sobre a alocação de recursos dentro da cidade, focalizando naqueles problemas considerados importantes pelas próprias pessoas entrevistadas. Esse é um grande avanço metodológico em relação a outros tipos de indicadores produzidos em gabinete, que não refletem julgamentos normativos feitos pela comunidade. Espera-se que o esforço posto na formulação dessa metodologia para a obtenção dos resultados alcançados seja apenas o princípio de um processo de aperfeiçoamento das instituições de governança na cidade. Com uma informação de melhor qualidade, produzida a nível de região do OP podemos aperfeiçoar o próprio processo de entendimento dos cidadãos sobre a natureza dos problemas a serem enfrentados, com conseqüente melhoria dos mecanismos de tomada de decisão.■

#### 4.5 | “Las juventudes locales como protagonistas del proceso de afirmación de la Identidad Regional”

*Gonzalo Tomás Pérez. Municipio de Quilmes*

##### **Resumen:**

La concreción de la integración regional entre los países de Sudamérica es, en términos históricos, muy reciente. La mirada europeizante y “primermundista” en la mayor parte de la clase dirigente, desde los primeros gobiernos patrios latinoamericanos hasta nuestros días, ha calado hondo en la cultura de nuestros pueblos. Si bien entendemos que hubo períodos históricos, como el actual, en los que primó una mirada más valorativa de nuestras culturas, el balance no favoreció la construcción de identidad y pertenencia regional. El presente trabajo tiene como objetivo llamar la atención sobre la oportunidad histórica de la necesaria tarea con las juventudes locales (desde los Municipios) como agentes de cambio cultural hacia la identidad regional y el sentido de pertenencia latinoamericano.

##### **Introducción**

En primer lugar debemos dejar en claro desde que perspectiva entendemos algunos conceptos fundamentales para este trabajo. Principalmente nos interesa profundizar en saber de qué hablamos cuando hablamos de *juventud*, cuando hablamos de *cultura* y cuando hablamos de *identidad*.

El término *juventud* puede ser de gran utilidad como categoría de estudio sociológico. Sin embargo para la implantación de estrategias y políticas públicas nos parece limitado. Como dice Pierre Bourdieu, “la juventud no es mas que una palabra” y, al igual que la vejez, “no están dadas, se construyen socialmente en la lucha entre jóvenes y viejos”. Se trata entonces de un actor social históricamente muy nuevo, nacido a la par del acceso a la enseñanza y por lo tanto a la

limitación de otras responsabilidades. Por lo tanto no es suficiente la explicación biológica de la juventud, que la define por un simple rango de edad. Si fuese así, ese rango permanecería inmóvil a través de los tiempos, cuando la realidad indica que permanentemente se habla y se analiza sobre la “extensión de la juventud”. Está claro entonces que existe otro componente fundamental en la definición de juventud: el proceso de preparación para insertarse en el proceso productivo e independizarse del mundo adulto.

Ahora bien, este proceso no es uniforme en todos los jóvenes. No se prepara para insertarse en el proceso productivo, de la misma manera el hijo de un estanciero, al que sus padres le financian los estudios medios y superiores con el producto de la renta agraria, que el hijo de un campesino que nunca tendrá la posibilidad de estudiar y su preparación depende de la experiencia del trabajo. Tampoco se produce al mismo tiempo, o dentro del mismo rango de edad, la independencia de unos y otros.

Todo ello nos exige mirar con diversidad eso que se llama juventud. Hacer un reconocimiento a la heterogeneidad dentro de lo juvenil, porque como queda claro, no es lo mismo ser joven adinerado que joven empobrecido, ni ser mujer joven que hombre joven, o joven de ciudad que joven del campo, etc. También podríamos diferenciar, además de estas clasificaciones respecto de la clase, el género, la religión y la raza, subgrupos en función de distintas realidades, franjas etáreas, estilos culturales, razones históricas, identidades originarias, etc. En síntesis, esta mirada plural nos compele a hablar de *juventudes* como término más abarcador e inclusivo.

En segundo lugar nos referiremos a *cultura*, no como algo que se posee o que no se posee, sino como un proceso colectivo. Un proceso que está en permanente movimiento, que se transforma y se desarrolla en distintas direcciones, influyendo en otras culturas y a la vez siendo influenciado inevitablemente. Aquí también debemos hablar en plural, aceptando que existen diversas culturas que se interrelacionan e interactúan. Cultura como creación e innovación y cultura como afirmación y reproducción de valores. Una relación dialéctica entre lo perdurable y lo nuevo, entre lo heredado y lo creado, entre lo impuesto y el desacato.

Finalmente, tal vez el término más problemático, cargado de distintos enfoques y multiplicidad de sentidos, es el término *identidad*. Muchas veces damos por sentado la pertenencia de un significado sin saber de sus cuestionamientos. Desde lo etimológico el término identidad ha sido profundamente criticado para ser usado en grupos sociales. Se ha dicho que si la identidad tiene que ver con el ente que existe como idéntico a sí mismo, mal podría construirse una identidad colectiva debido a que si se es idéntico a sí mismo, no se podría ser idéntico a los demás. Pero esa crítica habla de un significado muy limitado del término, en el que interviene una posición filosófica. Por nuestra parte creemos que para uno ser idéntico a sí mismo, debe poder compararse con algo externo. Ese mirarse hacia adentro implica también una mirada hacia el afuera, y si esto ocurre, es porque intervienen siempre las dimensiones social y cultural de las relaciones humanas. La identidad individual, por lo tanto, es construida a la par y con semejanzas de las identidades individuales de los otros seres humanos con los que se interactúa. En el mismo sentido se construyen las identidades colectivas. Forjándose a partir de las características “idénticas” pero sabiendo que éstas existen en función de la presencia de características diferenciadas. Es decir, si construyo mi identidad sabiendo que soy “bajo”, lo hago porque también sé que hay otros “altos” y otros “bajos”. Nunca puedo ser “idéntico a mi mismo” en abstracto, aislado del resto. Desde este punto de vista es que afirmamos como totalmente pertinente el uso del término *identidad colectiva*.

Por otra parte, pensamos a la identidad también como proceso y no como algo previamente definido. Un proceso que no tiene final y que se va transformando permanentemente, pero que, a la vez, va afirmando y profundizando características comunes a la propia y diferenciadoras de otras identidades.

### **La actualidad de la identidad regional**

La identidad colectiva a la que estamos abocados en este trabajo es, obviamente, la identidad regional. Y, por supuesto nos referimos a la región abarcada por el MERCOSUR sin dejar de enmarcarlo como parámetro de toda América Latina.

En principio digamos que el solo hecho de que exista una región conformada como tal por diversas circunstancias geográficas, políticas o económicas, no implica de por sí que los habitantes de dicha región posean una identidad regional. Nos parece útil esta afirmación dado que podría pensarse que la falta de



conciencia regional es una característica identitaria. Por el contrario creemos que es precisamente la construcción de aquella conciencia la que irá configurando nuestra identidad regional.

Identidad regional que entendemos como el afianzamiento de los lazos de hermandad y confraternidad, como el refuerzo del sentido de pertenencia a una región particular del mundo, con una mirada propia desde donde proyectarse e incluirse al resto de las identidades. Identidad regional que permita reconocer los valores, las historias, las culturas propias sin sobreestimarlas pero tampoco sin menospreciarlas frente a otras identidades.

En este sentido, y aún a riesgo de pecar de pesimistas, queremos ofrecer una primera mirada no condescendiente con la realidad de nuestros pueblos.

La historia de América Latina es muy corta y en ese breve período de tiempo tuvo que hacer frente al surgimiento de una identidad, también naciente, pero avasallante, como fue la constitución de los EE.UU de Norteamérica. Sin entrar en apreciaciones históricas y políticas, lo mencionamos simplemente como uno de los elementos que complicó la construcción de una identidad regional propia. El llamado viejo continente, por su parte, contaba miles de años de historia que forjaron el surgimiento de sus Estados Nacionales, con identidades locales también fuertes.

Hacia Europa primero, y hacia los EE.UU después, se enfocaba nuestra mirada. Nuestras identidades nacionales se intentaron forjar, a sangre y fuego, a imagen y semejanza de las culturas dominantes. La identidad se construía más por oposición al nativo que por asimilación y mestizaje. Recordemos algunas palabras de Domingo F. Sarmiento: “Quisiéramos apartar de toda cuestión social americana a los salvajes por quienes sentimos, sin poderlo remediar, una invencible repugnancia, y para nosotros, Colo Colo, Lautaro y Caupolicán, no obstante los ropajes civilizados y nobles de que los vistiera Ercilla, no son más que unos indios asquerosos, a quienes habríamos hecho colgar y colgaríamos ahora, si reaparecieran en una guerra de los araucanos contra Chile, que nada tiene que ver con esa canalla”. No es nuestra intención entrar aquí en un debate historiográfico sobre dirigentes argentinos y latinoamericanos de siglos pasados, simplemente mencionamos un ejemplo de cómo se fue configurando un discurso que no reconocía valores propios y sobredimensionaba los ajenos. Desde la apertura indiscriminada hacia el capital extranjero hasta la convicción de que nuestro subdesarrollo podía ser superado en base a la imitación de otras identidades, dieron cuenta en nuestra historia de cómo grandes sectores dirigenciales fueron proclives a sentirse reflejados por otras realidades más que por las propias.

Es verdad que en dos siglos de independencia americana, hubo algunos momentos históricos en los que la cuestión latinoamericana estuvo más presente. Ello apenas alcanzó, a nuestro entender, para sentar unas débiles bases que hoy tenemos la oportunidad de fortalecer. Porque el menosprecio a nuestras propias culturas y la sobrevaloración de otras caló hondo en nuestros pueblos.

En realidad no existen demasiados estudios científicos que den cuenta de este fenómeno, pero el solo hecho de hablar continuamente en todos nuestros foros y encuentros sobre la necesidad de la construcción o fortalecimiento de la identidad regional, indica el atraso en el que nos encontramos en ese aspecto.

Cabe aclarar que cuando hablamos en tiempo presente nos referimos a periodos históricos, por lo que la tendencia de los últimos años todavía deberá asentarse para que podamos considerarla definitiva. Es que, como veremos más adelante, diversos acontecimientos de las últimas décadas parecieran estar influyendo positivamente.

En un trabajo presentado en el Primer Congreso Internacional del MERCOSUR, de Abril de 2004, convocado y organizado por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires se estudian las valoraciones, preferencias, y actitudes de una muestra de estudiantes de una Universidad Pública argentina, con relación a los vecinos regionales. En sus conclusiones podemos leer: “...vimos la adjetivación negativa que se asignan en tanto argentinos (son prepotentes) y en cuanto latinoamericanos (son desorganizados) cuando deben compararse frente a los europeos, a quienes la amplia mayoría les asignó una característica positiva (organizados). Esta valoración favorable hacia lo europeo, en contraposición con los países de la región, se confirmó, en la preferencia de la elección de un país europeo para vivir; esta inclinación se fundamentó en que se sienten más valorados que en América Latina, además de considerar que tienen modos de vida similares a los nuestros...” Se trata de una muestra restringida a un sector muy pequeño de la juventud y de la población en general. Pero es un ejemplo de valoración sobre nuestra identidad.

En ese sentido debemos hacer una diferenciación entre dicha valoración y la valoración sobre la necesidad material de la integración regional.

Desde la vuelta a los regímenes de democracias representativas en toda América Latina, en la década del '80, existe una fuerte tendencia reivindicativa de la integración regional. Se fueron dejando de lado las hipótesis de conflicto entre países vecinos que perduraron desde la conformación misma de nuestros Estados Nacionales, con la consecuencia obvia de enfriar las fronteras y dejar atrás las miradas antagónicas.

Los primeros acuerdos y tratados entre Argentina y Brasil, recién recobradas nuestras democracias, simbolizaron el fin de aquellas etapas de conflicto y oposición, para comenzar a transitar un camino común. Ese camino se fue nutriendo lenta pero sostenidamente de muchas voluntades.

Pero queda claro que hasta el momento primó en los latinoamericanos una intención y una necesidad material y económica para impulsar la integración.

En un estudio realizado entre 1998 y 1999 por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) en conjunto con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) denominado "Identidad e Integración: los dilemas latinoamericanos en el fin de siglo", se le consulta a una muestra importante de líderes latinoamericanos ("Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas" es el subtítulo de la investigación), sobre diversos aspectos de la integración regional. Ante la pregunta concreta sobre si prefieren una simple Unión Aduanera o una Unión o Comunidad Económica, la amplia mayoría (75%) se inclina por estas últimas opciones. Luego se les pregunta si el MERCOSUR debería ampliarse a Algunos Países, a Toda América del Sur o a Toda América Latina. Las últimas dos opciones concentran el 68% de las adhesiones. Finalmente nos interesa destacar un segmento del estudio en el que se le consulta a los dirigentes sobre la causa de su apoyo a la integración regional. Las respuestas más elegidas con la fortaleza económica para competir en el mundo.

La Corporación Latinobarómetro que realiza encuestas anuales a latinoamericanos, incorporó en el año 2005 la pregunta "¿Está Ud. a favor o en contra de la integración económica de los países de América Latina?". El 85% de los encuestados respondió favorablemente.

La etapa actual de mundialización del capitalismo, comúnmente denominada globalización, obligó a nuestros países a ir construyendo una mirada económica de colaboración regional más que de competencia. Se trató de una cuestión de supervivencia en la que la única forma de enfrentar el momento histórico tenía que ser asociándose con los vecinos.

Esta mirada basada en la necesidad está presente desde aquellos primeros acuerdos entre Brasil y Argentina, facilitada por la recuperación y la estabilidad institucional y, como decíamos más arriba, por el fin de las hipótesis de conflictos entre vecinos.

### **Hacia la integración cultural**

Está claro entonces que los latinoamericanos queremos y fomentamos la integración regional. Nos quedan dudas, sin embargo, sobre las potencialidades de desarrollo de dicha integración si, a la vez, no construimos una valoración positiva de nuestras culturas.

Si nos sentimos incapaces, o sentimos incapaces a nuestros vecinos en cuanto a las virtudes para la toma de decisiones, las responsabilidades y los esfuerzos de construcción de una realidad distinta, entonces las vulnerabilidades para lograrlo se harán más presentes.

Si bien son ciertas las dificultades materiales y las diferencias económicas con otras regiones, así como nuestra situación periférica y dependiente, no es menos cierto que la cultura cumple un rol fundamental en la capacidad para revertirlo.

"Muchas veces nosotros nos olvidamos de lo que éramos hace poco tiempo atrás. No hace mucho, nuestros países recuperaron la libertad y la democracia (...) Más serio aún, la cabeza de nuestros dirigentes colonizada,

donde Sudamérica no existía, África no existía, todas nuestras prioridades eran para la Unión Europea, para Estados Unidos, y tal vez un poquito para Japón (...) lo que muchos aún no entendieron es que nosotros cambiamos el perfil político de nuestra América. Nosotros estamos cambiando el perfil social de nuestra América. Nosotros hoy negociamos con todo el mundo sin tener vergüenza de decir quiénes somos, lo que queremos, y al mismo tiempo, tenemos orgullo de hacernos respetar como naciones. Por esto, cuando me entra el desánimo, recuerdo lo que construimos en este escaso tiempo, pienso que hicimos una pequeña revolución en el cambio de nuestro continente” Estas palabras del Presidente brasileño Ignacio “Lula” Da Silva sintetizan el avance de una concepción cultural valorizadora de nuestras capacidades. Si en un primer momento la integración comenzó a verse como una necesidad económica de supervivencia frente a la globalización, en los últimos años empieza a tomarse conciencia que se impone una mirada superadora en donde lo sociocultural sea el eje primordial de la construcción de la integración regional.

Como decíamos en la introducción no nos referimos a cultura como algo que se posee o que no se posee, sino como un proceso colectivo de afirmación y reproducción de valores pero a la vez de creación e innovación. En ese sentido, caminar hacia una integración cultural significa el reconocimiento de un caudal valioso de experiencias, intereses y anhelos comunes. Significa reconocer en nuestra diversidad coincidencias históricas, políticas, sociales y económicas que deberán realizarse como condición indispensable para una estrategia duradera de integración.

“El éxito definitivo y realmente perdurable de una auténtica y eficaz integración regional se juega esencialmente en la honda y entrañable dimensión de la cultura y de sus puentes.

Solo se conformará una identidad regional, coexistente con las identidades nacionales que hay que preservar y fortalecer, por cierto, si nuestros pueblos comienzan a reconocerse como partes diversas de una única y dinámica unidad.

Si empiezan a asumir que no solo comparten el pasado y los vincula el presente, sino también que los convoca un futuro que será más venturoso cuanto mejor sepan compartirlo”. El Presidente del Uruguay Tabaré Vázquez resume en este párrafo aquella necesidad de la que hablamos mas arriba. Por cierto, nos interesa también destacar que el Presidente Vázquez está hablando de la conformación de la identidad regional en tiempo futuro, como una meta que tenemos que alcanzar.

### **Las juventudes locales como protagonistas**

Cuando en 1985, Brasil y Argentina firman el Acta de Iguazú, poniendo las bases para lo que sería más adelante el MERCOSUR, las juventudes mundiales conmemoraban el Año Internacional de la Juventud declarado por Naciones Unidas. América Latina emergía como una región del mundo con altos porcentajes de población juvenil y altas tasas de nacimientos. Los adultos que hace veintitrés años fueron homenajeados como jóvenes por las Naciones Unidas en 1985, fueron espectadores lejanos de todo el proceso de regionalización y recién hoy lo están viendo plasmado. En cambio quienes nacieron en aquella época y hoy son parte de los, alrededor de, ciento cincuenta millones de personas que tienen entre 15 y 19 años de edad están inmersos en una realidad regional bastante constituida.

Esto no quiere decir, sin embargo, que exista entre ellos una conciencia protagónica con la que se sientan culturalmente incorporados a lo regional. Esa es la tarea que nos debemos.

Es verdad que se hicieron, se hacen y se seguirán haciendo valiosos aportes sociales y políticos para el mutuo conocimiento de las juventudes latinoamericanas con la organización de encuentros, redes, foros, seminarios, etc.

Las juventudes sindicales, estudiantiles, rurales, políticas hacen encomiables esfuerzos por cruzar sus fronteras e intercambiar experiencias y propuestas.

En el caso específico del MERCOSUR se debe reconocer el trabajo de la Unidad Temática de Juventud de la Red Mercociudades, y otras organizaciones, que bregaron y lograron la constitución de la REJ (Reunión Especializada de Juventud) en el marco de dicho Mercado Común. En una declaración conjunta solicitando la conformación de la REJ señalan:

1. La integración regional debe ser un proceso democrático participativo y dirigido a la inclusión social, en la construcción colectiva de marcos comunes centrados en los derechos humanos y cuyo fin último es el fortalecimiento de la dignidad del ser humano.
2. Concebimos la integración desde una perspectiva amplia que incluye las dimensiones política, económica, productiva, social, jurídica y cultural. Es importante que el proceso de integración, -que requiere la acción y el protagonismo de los Estados-, incorpore de la misma manera el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales en la definición de los acuerdos y solidaridades imprescindibles. Para llegar a su fin estos procesos deben ser profundamente participativos y democráticos.
3. La integración regional la concebimos como un proceso necesario para el desarrollo de los pueblos americanos. Debemos reafirmar el paradigma de una América libre integrada, para su desarrollo sustentable, en el marco de la cooperación intraregional y la solidaridad entre los pueblos.
4. Esta concepción de la ciudadanía no se detiene en la consideración exclusiva de los derechos, sino que incorpora también la noción de responsabilidad en el sentido de una solidaridad activa y efectiva: como ciudadanos mercosurianos todas y todos asumimos la misma responsabilidad por todos los derechos de todas y todos los pobladores del espacio regional, considerando a los jóvenes como actores protagónicos del proceso de construcción ciudadana. Así, en función de la situación política del continente, estimamos probable lograr en el corto plazo avances en la construcción de una ciudadanía mercosuriana, lo que no implica abandonar la tarea de trabajar en la construcción de una ciudadanía nacional, sino todo lo contrario: todos estos procesos, valiosos en sí mismos, convergen sobre el proyecto mayor (el de ciudadanía mercosuriana) y se complementan recíprocamente. El movimiento que se despliega para esta construcción múltiple de ciudadanía en el Mercosur tiene su origen y su ámbito natural de crecimiento en la sociedad civil. Es una iniciativa que parte de la sociedad civil y se proyecta hacia los ámbitos de decisión política (estatales, de las ciudades, de los organismos propios de cada proyecto de integración regional). Una nueva ciudadanía reclama una nueva democracia: esta forma de ciudadanía requiere la profundización de la democracia, única manera de asegurar el ejercicio efectivo de todos los derechos por todas y todos.
5. Una identidad propia y diversa, sin excluidos, que se expresa a través de una nueva ciudadanía abarcadora de todos los derechos, exige -por su propia naturaleza- un espacio democrático y participativo mayor. Recíprocamente, la profundización democrática genera el espacio para el ejercicio pleno de todos los derechos. En esta tarea de construcción que involucra democracia, ciudadanía e integración, es fundamental el papel de la sociedad civil y las organizaciones sociales.
6. La integración regional, debe ser comprensiva de las particularidades de los países involucrados, priorizando la acción de los gobiernos locales en las diferentes políticas de integración.”

Con mucha claridad conceptual no solamente estaban poniendo las bases de lo que sería muy pronto la REJ, sino que marcaban el camino por el que debe transitar la integración de nuestros pueblos. No es casualidad que sean los jóvenes los que insistan con la construcción de una “ciudadanía mercosuriana”. Quienes dieron sus primeros pasos en la vida y en la ciudadanía de cada una de nuestras naciones al mismo tiempo que se daban los primeros pasos de los acuerdos regionales, incorporaron naturalmente la necesidad impostergable de profundizar y consolidar esos vínculos. Fundamentalmente saben lo que falta, las carencias en los procesos de identidad y apropiación de conciencia regional.

Una vez constituida, en su declaración de enero de 2007, la REJ entre otras cosas dice: “...Tratándose de juventudes, la integración social, económica y política que orienta el MERCOSUR presenta desafíos particulares. Además de ello, podemos decir que en buena medida el futuro del MERCOSUR depende también de la forma como procesaremos la integración de las nuevas generaciones en el contexto social, político y económico. En este escenario, nuestros esfuerzos deben apuntar a promover las garantías de cada vez mejores condiciones de sociabilidad e inclusión, logrando una transición segura para la vida adulta, capaz de garantizar un presente y un futuro con mayores y mejores perspectivas de educación, trabajo, cultura, deporte y ocio y todas las dimensiones que podamos incluir en un contexto de plena ciudadanía”, “Tan grande tarea, que incorpora

elementos fundamentales a la estrategia de desarrollo, no puede ser acotada a la acción gubernamental. Es preciso unificar esfuerzos con la sociedad civil organizada, que viene dando enormes demostraciones de capacidad política para la superación de estos desafíos, y para ello, necesitamos crear mecanismos de participación que pasen por la integración de estos socio en el ambiente de debate que nos cercará en el próximo período”, “Para iniciar la construcción de un ambiente político favorable y capaz de dar respuestas objetivas a la crisis social con la cual se enfrentan los jóvenes de nuestra región, proponemos dos objetivos para la REJ: a) la elaboración de una Declaración de los Derechos de los Jóvenes en el ámbito del MERCOSUR y b) la elaboración, a partir de los diagnósticos nacionales existentes, de un diagnóstico regional de la situación juvenil que apunte cuales son los desafíos de una política gubernamental y social integrada para las juventudes de nuestra región. Estos objetivos deben ser alcanzados a través de un proceso que considere las diferentes culturas e identidades nacionales, que respete los diferentes procesos de participación y formulación de las políticas nacionales y que sea, sobre todo, participativo, abierto a las contribuciones de la sociedad civil y las redes de juventudes constituidas”

Los jóvenes de la REJ están exigiendo básicamente dos cosas: inclusión social y participación de todas las juventudes en la construcción de diagnósticos, derechos y soluciones. Esto cobra especial importancia por tratarse de los representantes gubernamentales a cargo de las políticas públicas de juventud de los Estados Partes.

Pero estamos convencidos que no alcanzará con todos los esfuerzos de integración que realicen nuestros Estados Nacionales, si desde los ámbitos locales no se fortalece el compromiso de llegar a los vecinos y vecinas en el proceso de construcción y consolidación de la identidad regional. Como dicen las Mercociudades: “... los gobiernos nacionales están llamados a desarrollar nuestras potencialidades, las que hacen factible la construcción de un poderoso bloque político y económico capaz de enfrentar el proceso de la globalización con independencia y autonomía. Para ello, será necesario que los gobiernos centrales presten atención a esta experiencia de integración que estamos llevando a cabo entre las grandes ciudades, una integración que se sustenta en la medida en que crece en la conciencia de nuestros ciudadanos, que aproxima y fortalece nuestras culturas, que integra los actores sociales de nuestros municipios y crea una verdadera comunidad de intereses. Esta actitud de nuestra gente, singularidad insustituible de acción del poder local en el proceso de integración es la que puede dotar al Mercosur de una faceta humana. Mercociudades existe porque reconocemos que en la base de nuestra integración existen hombres y mujeres que no se satisfacen con discursos y protocolos, para los cuales no bastan palabras y declaraciones. Mercociudades existe porque es necesario dar concreción a nuestras intenciones, a los sueños que albergamos desde San Martín, Bolívar, Artigas y O'Higgins.”

Es por todo ello que creemos fundamental, para el fortalecimiento de la identidad regional, el compromiso de trabajo, en cada ciudad, en cada municipio con las juventudes locales, interesándolas, integrándolas, haciéndolas partícipes, en definitiva, de esa construcción de identidad regional.

Nos interesa destacar como ejemplos, a riesgo de ser injustos con muchas otras que deben existir, dos iniciativas que contribuyen a caracterizar la necesidad de la que estamos hablando.

Por un lado se trata de la iniciativa de la Intendencia Municipal de Santo André, en Brasil, que impulsó la creación de una historieta con el título “Hay clase de MERCOSUR”. Consiste en diez páginas de dibujos en los que un grupo de niños y niñas en edad escolar se interesan y aprenden sobre este tema. Más allá de que, en este caso, sea un proyecto destinado a la población infantil, está claro que el espíritu de dicha iniciativa es contribuir al desarrollo en la conciencia de nuestros futuros jóvenes de la importancia de la integración regional.

Otra iniciativa que también se construye a partir del ámbito educativo es la que desarrolló la Dirección de Juventud del Municipio de Villa María, en la Provincia argentina de Córdoba.

Lo denominaron “Programa MERCOSUR Joven” y “pretende que los jóvenes conozcan y reafirmen la identidad de los países miembros del bloque, acercando a ellos un pensamiento de responsabilidad y conciencia ciudadana, fomentando los valores democráticos”. Mencionan entre sus objetivos “Generar en los jóvenes una conciencia democrática, fortaleciendo la integración regional y reafirmando la identidad cultural de las comunidades que integran el MERCOSUR. (...), Desarrollar la identidad regional por medio del estímulo al conocimiento mutuo y una cultura de integración. Interiorizar a los jóvenes sobre las diversas problemáticas que atañen a la comunidad de países que conforman el MERCOSUR y Fortalecer la Democracia en el marco de la integración

regional” . Está destinado a estudiantes de 4to y 5to año del nivel medio educativo y consiste en “jornadas de debate e intercambio de opiniones entre jóvenes de las distintas instituciones participantes, que asumirán un sentido de pertenencia hacia el país asignado para su investigación; de modo tal que al momento de la exposición de sus conclusiones y propuestas, y ante las críticas planteadas por miembros de otros países sobre determinados hechos, pueda defender la posición adoptada por su país”

Son apenas dos ejemplos que no solo representan a aquellos que no conocemos al día de hoy, sino que también pueden servir como disparadores para muchos otros.

Esas iniciativas se construyeron a partir del ámbito educativo, pero estamos seguros que debe y puede ampliarse la mirada juvenil. Porque estamos convencidos que desde los municipios podemos desarrollar un trabajo cotidiano y muy fructífero con las juventudes locales en el camino del fortalecimiento de la identidad regional.

Estamos viviendo una oportunidad histórica en el proceso de integración que nos impulsa a redoblar esfuerzos en el necesario trabajo con las juventudes locales (desde los Municipios) como agentes de cambio cultural profundizando el sentido de pertenencia latinoamericano.

Los y las jóvenes construyen su propia identidad individual a la par que forjan identidades colectivas. La oportunidad está dada porque nunca antes las juventudes pudieron crecer en un clima propicio de integración entre vecinos. El proceso de valorización de nuestras culturas regionales puede potenciarse con el trabajo local hacia nuestras juventudes.

Pensamos que además de las necesarias e imprescindibles redes y reuniones en ámbitos internacionales de la región, paralelamente tenemos que recrear el MERCOSUR en cada localidad. Como decía la declaración de las juventudes mencionada más arriba, debemos fortalecer nuestra ciudadanía mercosuriana, y esto lo podemos ayudar a realizar desde cada uno de los Municipios. En este sentido nos parece fundamental llamar la atención sobre algo que por momentos nos encuentra distraídos.

Nos referimos a la realidad de las migraciones intrarregionales. “En el contexto general de América Latina y el Caribe, Venezuela y Argentina constituyen polos de migración internacional, principalmente en los años setenta.” “...los censos de los años noventa, esos países registraban los mayores contingentes de extranjeros y las participaciones más elevadas de extranjeros en el total de poblaciones nacionales: 5.7% de la población residente en Venezuela y 5.0% de la población de Argentina. Considerando sólo el contingente de extranjeros latinoamericanos y caribeños residentes en países de la región es posible identificar una nueva configuración de los polos de migración regional, donde Paraguay ocupa la primera posición con 4.0% de extranjeros de origen intrarregional, seguido por Venezuela (3.7%), Costa Rica (3.1%) y, más distante, Argentina (2.5%).” “En el contexto del Mercosur, Argentina es un área de concentración de migraciones subregionales, y entre los años setenta y ochenta se produce un aumento de extranjeros provenientes de Uruguay, Chile y Bolivia. Los principales países de nacimiento de la población extranjera residente en Argentina son, en orden decreciente: Paraguay, Chile, Bolivia, Uruguay y Brasil.” “Si en el contexto general de la migración internacional en América Latina y el Caribe, los años ochenta demostraron un leve estancamiento, la migración entre los países del Mercosur registró un incremento importante en los últimos veinte años. En 1970, aproximadamente 797 mil “mercosureños” residían en países de la región diferentes al de nacimiento, y esa cifra aumenta a más de 1 millón en 1980 y a 1.2 millones en 1990.”

Tal vez resulte una obviedad y una redundancia decirlo, pero convivimos en cada uno de nuestros países con hermanos y hermanas mercosurianos. No será necesario viajar y cruzar nuestras fronteras nacionales para construir intercambios culturales que sigan construyendo identidad regional.

Las juventudes locales pueden organizarse y salir a buscar a los y las jóvenes migrantes del MERCOSUR que, por distintas razones, dejaron sus países de origen y eligieron el nuestro para forjarse un futuro. Hablamos en nuestro caso de la República Argentina, pero es una realidad que, en mayor o menor medida, se repite en todos los países de América Latina. Es verdad que dichas migraciones se concentran mayormente en las grandes ciudades, pero eso no debería impedir el esfuerzo de integración en cada uno de nuestros ámbitos, por más minoritaria que sea la comunidad migrante en nuestra localidad.

Debemos impulsar que los jóvenes se sientan protagonistas de la integración a través del intercambio de ideas,

conocimientos, experiencias, e incluso nuevas amistades. Desde los ámbitos locales podemos crear ámbitos propicios en los que la diversidad cultural de América Latina pueda estar expresada mediante la participación efectiva de migrantes de cada uno de nuestros países.

Solamente a modo indicativo podemos enumerar algunas formas en las que esto podría concretarse:

- Encuentros de colectividades del MERCOSUR
- Ferias y exposiciones culturales
- Encuentros de jóvenes profesionales y trabajadores migrantes.
- Creación de Casas del MERCOSUR
- Convocatorias a concursos, certámenes, presentaciones, de jóvenes migrantes.
- Conformación de redes de jóvenes migrantes mercosurianos

Seguramente la lista podrá extenderse en base a la creatividad de quienes desde los municipios aspiran a fortalecer nuestra identidad regional. Como decíamos mas arriba, es verdad que en las ciudades pequeñas las posibilidades con el trabajo con hermanos y hermanas latinoamericanas migrantes viviendo en el país disminuye. Pero creemos que siempre es posible hacer el esfuerzo de búsqueda de quien pueda representar la cultura de nuestros países amigos.

### **Conclusiones**

América Latina, y el MERCOSUR en particular, viven momentos históricos en la conformación de su identidad regional.

Esta afirmación no está exenta de acechanzas, teniendo en cuenta que encuadrándonos en los grandes periodos de la Historia, el presente es un momento muy pequeño con un pasado que fue mayormente contrario a nuestra integración.

Sin embargo vemos que la integración regional avanza de manera que ya una generación ha crecido inmersa en dicho proceso.

Es por ello que creemos que la oportunidad para fortalecerlo y evitar cualquier retroceso, tiene que ver con la afirmación identitaria de nuestros pueblos.

Esa identidad, que se refiere a la valorización positiva de la cultura latinoamericana y de los pueblos que integramos el MERCOSUR, ha sido históricamente vapuleada por grandes sectores de nuestras clases dirigente.

Es un tiempo entonces de rescate de esos valores, sin sobredimensionarlos, pero sin subestimarlos, fortaleciendo fundamentalmente el conocimiento, el intercambio y la difusión de los mismos.

Los jóvenes que forjan su identidad a la par de las identidades colectivas de los pueblos, pueden ser los protagonistas de cambios culturales con mayor predisposición que los adultos.

Generar en los jóvenes el interés y la valorización de nuestras culturas es una tarea en la que pueden incidir con mucho protagonismo las políticas públicas locales.

No es solamente con valiosos y necesarios encuentros internacionales entre las juventudes latinoamericanas como podemos fortalecer la identidad regional.

Existen ciudadanos mercosurianos de todas las nacionalidades integrantes, en cada uno de nuestros países. Debemos hacer los esfuerzos necesarios por recrear los lazos de amistad y ciudadanía con todos los migrantes intrarregionales.

Las juventudes locales desde cada uno de nuestros municipios pueden cumplir un rol fundamental en esa tarea, dado la fortaleza de cada una de las identidades nacionales en estos sectores etéreos.

Se pueden reconocer esas fortalezas y a la vez generar los intercambios necesarios para que entre todas las identidades migrantes pueda surgir una afirmación de la identidad regional. Conociéndonos construimos región.

Recrear el MERCOSUR en cada localidad, en cada ciudad, en cada Municipio es una tarea en la que las juventudes locales pueden aportar todo el entusiasmo y la sabiduría de haber crecido en una región sin enfrentamientos y sin hipótesis de conflictos entre vecinos. Habrá que remontar una cierta herencia cultural desvalorizadora de la región, pero estamos convencidos que el momento es el adecuado para hacerlo y lograrlo.

### **Bibliografía**

- Pierre Bourdieu, “La juventud no es mas que una palabra” Sociología y Cultura, Grijalbo, México, 1990, Pag. 164.
- Roberto Levillier, “Nueva Crónica de la Conquista del Tucumán”, Madrid, 1926
- Virginia Marta Eleonora Petronis, Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional del MERCOSUR, del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.
- Diego Achard y otros, “América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización”, BID, INTAL, Buenos Aires, 2001
- Rosana Baeninger, “La migración internacional de los brasileños: características y tendencias”, CELADE, Chile, 2002
- Informe Latinobarómetro 2005, Chile, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).■



#### 4.6 | **Intercambio de bienes culturales e Integración regional. Oportunidades y tropiezos; barreras y ventajas**

*Castro, Claudia. Directora de Cultura. Municipio de Tandil*

Como resultado de los debates y presentaciones realizadas en el marco de las reuniones de Unidad Temática Cultura de la Red Mercociudades, durante 2005 y 2007, (lapso en el que la ciudad de Tandil ingresa a la Red y participa activamente), los representantes de los gobiernos locales hemos logrado algunos consensos básicos relativos al rol central de la cultura y del arte en la conformación de las identidades locales y regionales y respecto de la contribución que el sector cultura aporta al desarrollo socio, económico productivo.

La ponencia que se desarrolla reúne las reflexiones sobre los temas centrales que han sido objeto de discusión en las últimas reuniones: la descentralización e industriales culturales y el financiamiento del arte y la cultura.

Las adhesiones a una serie de principios rectores que unas veces constituyen o se plasman en documentos de foros, reuniones especializadas y convenciones constituyen *7 se* una contribución importante desde una perspectiva simbólica, aunque suelen mantenerse en ese plano, sin una consecuente transferencia plasmada en actos en los que es necesario una definición de objetivos y metas que posibiliten la ejecución concreta de ese conjunto de *buenos deseos*.

No ha sido sino en los últimos años en los que se ha logrado superar algunas discusiones circulares respecto de las nociones de arte y cultura, que no hacían otra cosa que encerrarnos en largos debates respecto de las visiones antropológicas, sociológicas o economicistas respecto de esas dimensiones - el arte y la cultura- imprescindibles para el desarrollo de los pueblos.

También, ha sido motivo de largos y constreñidos debates la asimilación de la

producción cultural a rasgos propios de la producción industrial. Muchos recordarán las referencias críticas a la denominada Industria Cultural, expresión acuñada por los filósofos alemanes Max Horkheimer y Teodoro W. Adorno en su libro "Dialéctica de la razón" (1947), quienes consideraban la industria cultural como un factor negativo, entendiendo que la industria cultural trivializa la creación humana, la empobrece y deteriora al pretender comercializar las "manifestaciones más nobles del espíritu" o al transmitir o reproducir por medios industriales las obras artísticas.

No obstante estos planteos, hemos podido también considerar el valor que hoy tienen las industrias creativas en la construcción de identidades y sus contribuciones al desarrollo productivo. Se ha avanzado también en la preferencia por la denominación Industrias Creativas, entendiendo por tales a los bienes y productos que, como el libro, el disco, la televisión, la radio, los diarios, el cine, los diseños, son objetos con contenidos simbólicos, capaces de construir valores e identidades pero que como industrias presentan, además, una dimensión económica.

García Canclini refiere a ellas señalando que "Son recursos igualmente estratégicos para el enriquecimiento de las naciones, la comunicación y participación de sus ciudadanos y consumidores" y enumera tres fenómenos en los que la Argentina comparte destino, por lo menos, con el resto de Latinoamérica: la desinversión del Estado en el sector Cultura, su transnacionalización y el alto nivel de concentración de la producción. Y aporta datos reveladores: "Estados Unidos se queda con el 55 por ciento de las ganancias mundiales fruto de las industrias culturales, en tanto la Unión Europea con el 25, Japón y Asia con el 15 y los países iberoamericanos con el 5 por ciento. Desde un lugar de liderazgo, los Estados Unidos presionan en los organismos internacionales de comercio para que los países asuman compromisos de liberalización en los sectores de bienes y servicios culturales, lo que significaría un duro golpe a las industrias nacionales. Qué país podría competir libremente en un mercado tan asimétrico?" Ninguno, ni siquiera los países del Primer Mundo. De ahí que el freno a estas exigencias lo lideren Francia y Canadá, donde gobiernos y organizaciones de la sociedad civil —llamadas "Coalición para la diversidad cultural"— marcharon juntos en nombre de preservar la libertad de los estados de darse y aplicar políticas propias en materia cultural.

Estas coaliciones han logrado hacer oír su voz y la de muchos otros países que han ido conformando sus coaliciones locales, hasta lograr la aprobación de la "Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales", durante la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 33º reunión, celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005.

"Las obras culturales no pueden ser asimiladas a mercaderías ordinarias y abandonadas al libre y único juego del mercado", manifestó en una entrevista periodística Daniel Ollivier, consejero de Acción Cultural de la Embajada de Francia. "En un contexto de globalización, el objetivo de preservación y apoyo a la diversidad cultural sólo puede ser alcanzado si los estados no renuncian a la libertad de definir e instrumentar políticas a favor de la creación y del acceso a una oferta cultural variada."

*Diversidad cultural*, justamente, fue el concepto central, posible de ser leído en una doble dimensión: la que hace referencia a que en todo país haya un mayor equilibrio entre la producción nacional y la extranjera, a la vez que requiere que la producción extranjera sea variada. En suma, una barrera contra los riesgos de la dominación y la pobreza cultural.

Las coaliciones preconizaban que los países hicieran suyo el concepto de "diversidad cultural" y que se abstuvieran de firmar compromisos de liberalización en el ámbito de la cultura. La Argentina venía de un serio traspié, cuando en 1994 firmó con Estados Unidos el "Tratado de protección recíproca de inversiones" por el cual hoy el capital de las empresas estadounidenses goza del mismo trato que el capital nacional en las áreas de radio y televisión.

La UNESCO, en su Declaración Universal de sobre Diversidad Cultural (2001) definió a los bienes y servicios culturales como mercancías distintas de las demás y manifiesta que "Frente a los cambios económicos y tecnológicos actuales, que abren vastas perspectivas para la creación y la innovación, se debe prestar una atención particular a la diversidad de la oferta creativa, a la justa consideración de los derechos de los autores y de los artistas, así como al carácter específico de los bienes y servicios culturales que, en la medida en que son portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados como mercancías o bienes de consumo como los demás".

Entonces, tenemos que profundizar las discusiones respecto de las industrias ligadas a los bienes culturales y artísticos entendiendo que se trata de un sector estratégico. Debemos discutir qué cine, qué televisión, qué tipo de información queremos; cómo hacemos para integrarnos territorialmente y que crezca la producción regional para recuperar y fortalecer nuestras industrias en los planos simbólico como económico.

Un punto de partida posible es la revisión, análisis y eventualmente la propuesta de modificaciones a la legislación existente y avanzar en el debate y elaboración de proyectos normativos para la promoción de nuestras industrias ligadas a la producción de los bienes artísticos y culturales. Legislación ésta que debería poner un freno a la liberalización de los bienes culturales y artísticos para que no puedan ser asimilados a otras mercancías ya que así se pondrían en riesgo nuestras identidades culturales en los actuales contextos de asimetría, pero que no signifique un freno a la circulación, distribución y comercialización de los bienes culturales y artísticos en nuestros países del MERCOSUR. Esto es, que se puedan celebrar acuerdos de co-producción y de co-distribución que facilite la circulación de nuestros bienes con las protecciones que los respectivos países acuerden.

Sabido es que la importancia de las industrias creativas aumenta sin cesar: editorial, discográfica, audiovisual, correo electrónico, videojuegos, Internet, diseño, etc. Por su dimensión local, regional e internacional, resultan ser un elemento determinante para el futuro en lo que se refiere a libertad de expresión, diversidad cultural y desarrollo económico.

La mundialización de los intercambios y las nuevas tecnologías abre nuevas perspectivas. La tarea consiste en reforzar las capacidades locales y el acceso a los mercados mundiales de los países gracias a nuevas asociaciones, la ayuda de expertos, la formación, y el fortalecimiento de la solidaridad internacional en todas sus formas. En nuestros estados locales tenemos la responsabilidad de fomentar la producción y el intercambio de bienes artísticos y culturales a la par que nos deberíamos oponer a la fuerte concentración de la producción de los países desarrollados y/o de las grandes ciudades. Esto implica decir no a las hegemonías, decir no a las miradas únicas, decir no a la homogenización del gusto, decir no a la intolerancia, para ratificar el compromiso con la diversidad creativa.

Los gobiernos locales tenemos también la responsabilidad de diseñar programas coherentes con una política de promoción y desarrollo de las industrias de los bienes culturales y artísticos, poniendo énfasis en su fortalecimiento como sector productivo que aporta a la reactivación local y a la generación de empleo y garantizan mayor diversidad en las producciones artísticas y culturales

Vuelvo a García Canclini cuando dice que conviene “recordar que la cultura no es vista ahora como un bien suntuario, una actividad para los viernes a la noche o los domingos de lluvia, en la cual los gobiernos tienen que gastar, sino un recurso para atraer inversiones, generar crecimiento económico y empleos. Podemos dejar de concebir a los ministerios de cultura como secretarías de egresos y comenzar a verlos como fábricas de regalías, exportadoras de imagen, promotoras de empleos y dignidad nacional”

En nuestras ciudades, las políticas públicas de fomento y promoción deberían favorecer el desarrollo y sostenimiento de los pequeños y medianos emprendimientos culturales, articulando una búsqueda cultural con carácter industrial de las que podríamos denominar “pymes” (pequeñas y medianas empresas) de base cultural.

Los procesos culturales son en su gran mayoría interdisciplinarios e incorporan permanentemente nuevas tecnologías y nuevos lenguajes. Frente a este desafío, la gestión cultural pública debe generar las mejores condiciones para crear nuevos públicos, nuevos circuitos y propiciar la inserción de productos culturales en renovados mercados. En línea con esto, Gonzalo Carámbula, ex director de cultura de la Intendencia de Montevideo planteaba en el año 2003 que “la cuestión de fondo, pensado en términos de mercado incluso, es si se promueve que la tendencia sea hacia la mayor diversidad de propuestas o si, por ingenuidad, ignorancia o intereses menores, se facilita la concentración. La cuestión es cómo hacer que la mayor cantidad de creadores tengan la posibilidad de encontrarse con la mayor cantidad de sus eventuales públicos. El asunto es no sólo preguntarse qué consumen los latinoamericanos, es también propiciar que otros públicos (otras ciudadanías) puedan conocer las formas de ser y sentir de los latinoamericanos”.

Y es en los gobiernos locales donde mejor suelen observarse las continuidades o fracturas entre los postulados y las acciones. Un ejemplo de esta relación es la que se plantea entre objetivos tales como “Promover la producción artística y cultural; Garantizar la accesibilidad a los bienes artísticos y culturales; difundir,

*conservar y preservar el patrimonio tangible e intangible*”, entre otros que seguramente los aquí presentes hemos incluido en nuestras respectivas agendas de gobierno, y las enormes dificultades para su concreción en programas de intercambio sistemático o en la implementación de proyectos de producción / coproducción de bienes artísticos y/o culturales en nuestras ciudades.

Esta relación entre el enunciado de objetivos y los programas diseñados, tiene estrecha relación con las asignaciones presupuestarias oficiales y el financiamiento proveniente de fuentes alternativas que cada uno de nosotros desde sus experiencias locales ha podido instrumentar, en el marco de las legislaciones vigentes en cada ciudad, provincia o país.

Ahora bien, puestos a “promover la producción y el intercambio de bienes artísticos y culturales”, en la implementación de programas locales podremos tener algunas restricciones lógicas definidas por la asignación de recursos a áreas prioritarias, pero sin lugar a dudas todos podremos exhibir algunos ejemplos de realización de acciones tendientes al cumplimiento de estos objetivos. Sin embargo, al momento de contribuir al fortalecimiento de estas producciones y alentar la circulación fuera de los límites territoriales de nuestras ciudades, detectamos serias dificultades planteadas por, al menos, algunos de los siguientes problemas:

- 1) ausencia de legislación local que permita la asignación de fondos para la producción- co-producción y circulación de estos bienes fuera del espacio local
- 2) desconocimiento o escasa accesibilidad a la información respecto de las fuentes alternativas de co-financiamiento
- 3) escasa tradición en la instrumentación de mecanismos de cooperación (en los niveles local, provincial, regional e internacional) que constituyan políticas públicas que trasciendan los períodos de los gobiernos (una gestión de cooperación puede iniciarse en un gobierno y concretarse en el siguiente período)

Si a estos escollos les agregamos que en muchos de los gobiernos locales la profesionalización de la gestión cultural es relativamente nueva y que en no muchos equipos existen profesionales especializados en el desarrollo de fondos para programas artísticos y culturales, el panorama pareciera ser no muy alentador.

No obstante, y retomando algunas relaciones posibles entre la producción de valor simbólico que es propia del arte y la cultura y la producción de valor económico propia del mercado y, sin ahondar en el análisis de cómo el discurso de la economía se integra al discurso de arte y la cultura y viceversa, es ineludible pensar la construcción de las sociedades actuales sobre aquella relación planteada tiempo atrás por García Canclini como una construcción de ciudadanos y consumidores.

Y es en esta dimensión, la del diálogo entre el arte, la cultura y la economía donde es posible proponer algunas ideas para facilitar la promoción e intercambio de los bienes culturales y artísticos en los países que integran el MERCOSUR.

La cooperación es una figura que aparece en el mundo de la ayuda social, del medio ambiente, de las artes, después de la Segunda Guerra Mundial y ligada al multilateralismo, por la cual los países ricos ayudarían a los países pobres. De manera casi grosera podría decirse que la cooperación se clasifica en nacional e internacional y ésta, a su vez, en bilateral y multilateral, se trate de cooperación de un país con otro o de un organismo que nuclea países con un país determinado.

La cooperación proporciona ayuda en unos campos determinados por la agenda pública que actualmente tiene sus prioridades en:

- a) lo social
- b) lo medioambiental
- c) cuestiones de género
- d) lo cultural, como recurso para la inclusión social y para la creación de identidades

Resulta necesario e importante conocer esta agenda, de manera que si procuramos co-financiamiento de las fuentes de la cooperación internacional, entendamos que nuestros proyectos “competirán” con otros, enmarcados tal vez en los aspectos prioritarios de la agenda, referidos anteriormente.

También, es importante recordar que nuestros países adhirieron a la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Allí se propulsa que “la cooperación y la solidaridad internacionales deberán estar encaminadas a permitir a todos los países, en especial los países en desarrollo, crear y reforzar sus medios de expresión cultural, comprendidas sus industrias culturales, nacientes o establecidas, en el plano local, nacional e internacional” para:

- a) proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales;
- b) crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa;
- c) fomentar el diálogo entre culturas a fin de garantizar intercambios culturales más amplios y equilibrados en el mundo en pro del respeto intercultural y una cultura de paz;
- d) fomentar la interculturalidad con el fin de desarrollar la interacción cultural con el espíritu de construir puentes entre los pueblos;
- e) promover el respeto de la diversidad de las expresiones culturales y hacer cobrar conciencia de su valor en el plano local, nacional e internacional;
- f) reafirmar la importancia del vínculo existente entre la cultura y el desarrollo para todos los países, en especial los países en desarrollo, y apoyar las actividades realizadas en el plano nacional e internacional para que se reconozca el auténtico valor de ese vínculo;
- g) reconocer la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado;
- h) reiterar los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios;
- i) fortalecer la cooperación y solidaridad internacionales en un espíritu de colaboración, a fin de reforzar, en particular, las capacidades de los países en desarrollo con objeto de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

Con esto, quiero decir que una de las alternativas para la producción/co-producción e intercambio de bienes artísticos y culturales es el financiamiento por la vía de la cooperación, que podrá darse en el marco de acuerdos bilaterales, formalizados por acuerdos entre países o por protocolos de hermanamientos entre ciudades.

Una vía de acceso sería que cada una de las ciudades construya, si no los tiene, instrumentos jurídicos para la conformación de un fondo presupuestario para la promoción e intercambio de bienes artísticos y culturales que contemple la circulación extra territorial local.

Otra de las alternativas es la creación de proyectos de largo alcance y que probablemente trasciendan nuestro paso por las gestiones de gobierno, que puedan ser presentados para su co-financiamiento ante organismos de la cooperación internacional.

Esto requerirá que comprometamos nuestros esfuerzos para la conformación de equipos profesionales de la Red Mercociudades, expertos en el desarrollo de fondos y búsqueda de financiamiento proveniente de la cooperación, a la par que se desarrollan los proyectos para la circulación de los bienes culturales y artísticos en nuestros países.

La constitución de equipos profesionales multidisciplinarios y especializados en el desarrollo de fondos serían

los responsables de coordinar con los representantes de los gobiernos locales el diseño de los proyectos para la circulación de los bienes culturales y artísticos en los países del MERCOSUR, detectar los equipamientos disponibles, aprovechando las bases de datos existentes en la red, y redireccionar los proyectos en función de las prioridades de la agenda de cooperación.

El establecimiento de equipos profesionales también constituiría una manifestación de la voluntad de diseñar políticas públicas para el sector, en tanto la conformación de estos equipos comprometa la participación de expertos cuyas filiaciones partidarias exhiban también diversidad.

Esta propuesta, a diferencia de la cooperación bilateral que es de más pronta resolución y/o ejecución, significará también un cambio cultural en los modos de organización local que nos ponga a trabajar para superar las asimetrías regionales, con una actitud generosa por parte de aquellos gobiernos locales que cuentan con mayor disponibilidad de recursos (tanto económicos como de profesionales trabajando en sus plantas) y con una amplitud y receptividad de aquellos municipios que en una primera etapa puedan ofrecer el entusiasmo por crear nuevas condiciones para el intercambio cultural y artístico y para el fomento de nuestras aun incipientes economías creativas.

Finalmente, el vínculo de la cultura con el desarrollo es valorable por su modo de construir ciudadanía. Junto a los derechos económicos de las empresas hay que considerar los derechos culturales de los ciudadanos.

En una época de industrialización de la cultura, estos derechos no se limitan a la protección del territorio, la lengua y la educación. El derecho a la cultura incluye lo que podemos llamar, citando nuevamente a García Canclini, *derechos conectivos*, o sea el acceso a las industrias creativas y las comunicaciones. La ciudadanía, o su contrario: la exclusión, según un estudio de CEPAL es resultado de la correlación entre “los índices de concentración de las oportunidades de acceso a otros recursos capacitantes”.

El entramado de los derechos económicos, sociales y culturales, coloca en el Estado la responsabilidad principal por su cumplimiento. Formar públicos y formar ciudadanos. Promover la cultura y el arte y propiciar el desarrollo económico son hoy actividades complementarias. Implican a la vez convivir en la diferencia, no sólo crecer sino hacerlo juntos y con mayor equidad. Plantear las agendas comunes, elaborar las estrategias para la integración cultural, alentar el diálogo intercultural posibilitará superar las barreras para un intercambio de bienes culturales que promueva y a la vez proteja la creación.

Los bienes culturales y artísticos deben tener la oportunidad de confrontarse con otros bienes, para que otras personas conozcan nuestras producciones y para que accedamos a las producciones de otros sin perder de vista que se podrán atravesar las fronteras, real o virtualmente, pero que las creaciones llevan un contenido identitario que resultan constituyentes de nuestras identidades colectivas. E importa recordar también que es nuestra la responsabilidad de participar de las construcciones de las identidades locales, respetando la multiplicidad de miradas que pueden no coincidir con la nuestra, pero que seguramente tienen mucho que decir sobre nuestras culturas.■

#### 4.7 | **Nuevos paradigmas organizacionales en escenarios políticos cambiantes**

*Manuel Castro, Paraná, Argentina*

Con el advenimiento del Renacimiento se revisaron muchos de los saberes fundantes de las ciencias, tanto de la geometría y la física como de la filosofía. Se consolidaba la cosmovisión copernicana a través de Galileo Galilei y a la vez que se preanunciaba la subsiguiente revolución científica que sucedería con los aportes matemáticos de Isaac Newton. Podría decirse que, al menos en Occidente, estas dos revoluciones -la copernicana y la newtoniana- tuvieron una gran influencia en todos los campos del conocimiento, pues fueron generadores de nuevos “paradigmas”.

Sabiendo que lo que constituye un paradigma, ya sea físico-químico o cultural, es precisamente su base filosófica, es decir: desde la física no sólo se construye una idea solamente para la física sino que se genera una especie de “superidea” que impregna a todas las otras ideas que tienen que ver con lo humano. Por esto es que los paradigmas gravitan grandemente en toda nuestra cultura.

El copernicano, en su época, desplazó a quienes ejercían el poder político como depositarios del “saber-verdad” yendo desde la clase sacerdotal hacia los nuevos poderosos; los hombres surgidos de las ciencias que mediante cálculos y un novedoso artefacto -el telescopio- con que pudieron observar el cielo ampliando de este modo los confines de la Tierra. Por aquel entonces se hablaba de “esferas celestes”, de “circunvolución del mundo”, como de “estructuras jerárquicas”, “triangulación del poder” y también del “círculo áulico del rey”.

El newtoniano también tuvo su artefacto crucial: la máquina a vapor. Y sus consecuencias: la revolución industrial y otro nuevo desplazamiento del poder político que salió desde los laboratorios yendo hacia los talleres, hacia los gremios y sindicatos. En el lenguaje político de entonces aparecen metáforas tan

descriptivas como: “engranajes del poder” o “resortes de la economía”, entre otros. Pero lo que quiero señalar con este breve recorrido y ejemplos es, sencillamente, cómo siempre hay un trasvasamiento del lenguaje, del vocabulario, que vienen generalmente de la geometría o la física, hacia otras áreas del conocimiento. Pero el asunto es que no es sólo terminológico, porque el lenguaje no sólo construye ideas sino que también las filtra.

Desde Thales, Pitágoras, Euclides, entre otros, con sus enunciados se generan postulados de la geometría y éstos han estructurado las ingenierías institucionales, administrativas y políticas hasta el presente porque la geometría es la que da forma a nuestras organizaciones. Piénsese en las “pirámides del poder”, en los “ejes programáticos”, las “agencias paralelas” o “las cuadrículas” de cargos partidarios. Me pregunto; ¿si el concepto -tan vigente en la actualidad- de *excluidos* o *incluidos* sociales, acuñado en los años sesenta por un joven sociólogo brasileño -que supo devenir presidente de su país-, decía si éste no tuvo su inspiración en la teoría de conjuntos que estaba tan en boga por entonces?. No lo sé, pero tal vez, sea un ejemplo más de cómo conceptos de las ciencias sociales se generan a partir de axiomas o ideas de la geometría.

Para hablar de cómo el lenguaje de las ciencias influyen en los paradigmas y, por ende, en los órdenes sociales y culturales voy a citar a Michel Foucault quien a su vez cita a un viejo principio griego que decía: “que la aritmética puede ser muy buen objeto de estudio en las sociedades democráticas: pues enseña las relaciones de igualdad; pero la geometría sólo debe ser enseñada a las oligarquías, ya que demuestran las proporciones de la desigualdad.”

La revolución científica que aún hoy se está desarrollando es la que surge desde los principios de la física cuántica y la teoría de la relatividad de Albert Einstein, donde una misma cosa pueden ser dos. Valga como ejemplo la energía-luz que puede ser tanto ondulatoria como corpuscular y tienen comportamientos diferentes según se la estudie. Ya no hay certidumbres, sino sólo probabilidades. Factores como tiempo y espacio han dejado de ser lineales y rígidos; sino elásticos y curvos. La energía liberada en una reacción en cadena que alcanzó a todos los campos, tanto científicos como políticos, militares y sociales, y también como las anteriores tuvo su artefacto crucial, sólo que más destructivo: la bomba atómica.

Claro que hay una nueva revolución en proceso y es la que llega con la cibernética y las computadoras; y valga que no hago referencia a la revolución descrita por Alvin Toffler hace unos años, como “la tercer ola”; sino, a la que se está dando con los estudios de la geometría de los *fractales*. Geometría que puede analizar y predecir el comportamiento de una nube de polvo, la turbulencia aerodinámica de un avión o la morfología de las estructuras de los cristales de nieve. Trae en sí la posibilidad de describir a la naturaleza con un enfoque multidimensional científico que se sintetiza en que **“El todo está en cada una de las partes”**. Claro, ya no hay una, dos ó tres dimensiones, sino múltiples dimensiones intermedias. El infinito se cuela entre lo finito. Benoit Mandelbrot quien enunció esta teoría de los fractales dentro del campo de las ciencias exactas, ha aportado una potente herramienta que genera nuevos enfoques. Además de una microfísica y astrofísica inusitada hasta hace unos pocos años atrás; como ciencia aplicada ha generado un incremento exponencial en el rubro de las telecomunicaciones y, en especial, en el diseño y funcionamiento de la red de Internet. Redefine conceptos y da cuenta de situaciones cambiantes. Entonces: ¿Qué nos depara esta nueva revolución científica, culturalmente hablando?

El mundo financiero, que a todos regla y somete, también tiene algo del azar-caos que nadie puede prever. Pero la matemática que surge de los fractales ha dado formulas que sirven para explicar y predecir mucho mejor tanto al pronóstico meteorológico como a los movimientos de la Bolsa de Valores con más precisión, claro que a veces fallan. Pero del mismo modo ¿quién y con qué fórmula se anima a pronosticar fehacientemente quiénes ganarán las próximas elecciones? Todo quedará en un asunto de meras “probabilidades” estadísticas, más o menos acertadas.

La “realidad”, en el sentido usual del término, no es un concepto muy utilizable para estudiar el comportamiento de las partículas que conforman el universo; como tampoco debería serlo para la ciencia política tan atravesada por otra: la ciencia económica. Valga como ejemplo de similitudes entre las falta de certezas en los pronósticos del clima, como lo fue la falta de perspectiva sobre la caída del muro de Berlín y la posterior disolución de la URSS. Esta ausencia de predicción de un acontecimiento histórico, como los yerros en el clima, tienen en común que todo el mundo habla de ellos: ¡ya va a caer!; del mismo modo como quién dice; ¡ya va a llover! pero nadie sabe bien cuándo.



Demarcar un terreno para fraccionarlo en lotes, o dividir un territorio para hacer una reforma agraria, se resuelve muy bien con la geometría Euclidiana y la aritmética Pitagórica. Y también resultan imprescindibles para construir una casa o para que un puente no se caiga. Pero, para hacer pronósticos de encuestas o establecer el “factor riesgo país” hacen falta algunos recursos matemáticos diferentes.

Se podría afirmar que en las comunicaciones contemporáneas de la mano de las computadoras y sus interconexiones hay un “*efecto mariposa*”. Efecto que se caracteriza por ser casi imperceptible en sus inicios y también impredecible en sus consecuencias. Trabajar con conceptos como “incommensurabilidad”, “aleatoriedad de factores” o “extraños atractores”, tiene sus dificultades de comprensión si no se los aborda con ejemplos simples, pero a los fines de esta ponencia sólo mencionaré que estos conceptos van a expandir el poder explicativo de muchas otras situaciones sociales y culturales que han surgido a partir de esta revolución en ciernes.

Porque a diferencia de la física newtoniana, en donde el científico es un observador imparcial de las leyes del universo; en física cuántica la teoría no sólo describe la naturaleza de los acontecimientos sino que, en un intento de representación, los modela. La novedad paradigmática es que ésta sí considera e incorpora al observador al acontecimiento. Dato que no es menor: **considerar al observador**, posicionándolo como parte del sistema. El mismo, entonces, no está al margen, sino que participa de lo observado. Por esto mismo hay interés por el estudio de estos nuevos modelos y han comenzado a permear hacia las ciencias sociales. Uno caso notorio son los estudios antropológicos del francés Georges Balandier (1990) quién ha publicado su “teoría del caos en las ciencias sociales”.

Si las anteriores revoluciones científicas produjeron cambios en los paradigmas políticos y sociales ¿por qué no suponer que también esta revolución generará nuevas propuestas en el campo de la organización política? Voy a poner a consideración algunos tópicos iniciales, como ser los nuevos escenarios políticos que, cambiantes y novedosos, se suceden día a día.

### **Nuevos Escenarios: Los “scapes” de Appadurai**

La globalización no es simplemente una denominación de una nueva época en la historia del capitalismo o la etapa más reciente en la objetivación de los estados-nación. La globalización marca un nuevo papel en el *imaginario social* contemporáneo.

Existe gran disparidad entre el “reconocimiento de la globalización” y la “globalización de los conocimientos”. Como a su vez, existen relaciones muy “asimétricas” entre países y regiones del mundo. Estas consideraciones son necesarias para comprender la nueva internacionalización, especialmente, cuando de relaciones multilaterales se trata.

Hoy el mundo esta compuesto de regiones que imaginan sus propios mundos. Por esto mismo hoy los estudios también necesita nuevas formas de comprensión para analizar el proceso de globalización. Y una opción para ello son algunas categorías que resultan provechosas; me refiero a los “escenarios” –scapes- propuestos por el sociólogo indo-norteamericano Arjun Appadurai. Quién hace una clasificación analítica-descriptiva sumamente interesante porque sugiere pensar el mundo como mundos simultáneos, paralelos, atravesados unos con otros. Appadurai argumenta que la complejidad de la economía global tiene que ver con ciertas disyunciones entre la economía, la cultura y la política. Teoriza usando nuevos escenarios para reconocer desterritorializaciones y reconstituciones culturales. Aunque estos escenarios no tienen una legitimidad preestablecida sirven para identificar tendencias porque declina cualquier base estrictamente económica.

Aun si bien las perspectivas de los “scapes” resultan atractivas a la hora de analizar aspectos del mediano plazo, de poco sirven para comprender problemáticas pasadas. Problemáticas donde sí el materialismo histórico lo ha hecho, y muy bien. Pero estas nuevas categorías pueden servir para comprender de otro modo las vinculaciones locales con los fenómenos globales.

Me referiré a este tema desde la existencia de un capitalismo organizado mundialmente como “sistema global” o “global system” y que ha creado funcionamientos y tendencias que hacen turbulencias difícil de encajar o de ponerles etiquetas de clasificación. Hay cuestiones que se cuelean, que se dan a gran escala y desorganizan a pequeña escala, sobre todo a los gobiernos locales que lidian con el día a día. Ejemplos de esta transformaciones

sociales y económicas pueden ser ocasionados por los negocios “legales” que llevan a cabo las mafias rusas en el mercado inmobiliario parisino; las compras -también legales- de jugadores o equipos de fútbol por parte de los carteles del narcotráfico en Cali o Medellín; la redes de chinos que intervienen en la cadena de comercialización supermercadista con dineros de otros “rubros” en Buenos Aires. Lo que tienen todos ellos es que son lazos étnicos y funcionan como clústeres económicos. Parientes y congéneres actúan en “escenarios urbanos” inscriptos desde lo global, desde su propia etnia y cultura, viven en los nuevos “ghetos urbanos” creando su propio “ethnoscape”.

Otro escenario posible de analizar es el “technoscape”; que es el que vincula a una comunidad de intereses por la tecnología y consecuencia de ello aparecen una comunidad como la de programadores que hacen resistencia al sistema operativo de “windows” mediante el sistema Linux. Este escenario es policlasista, multi-étnico, multireligioso, multi todo; pero sus actores sean ignotos orientales o el mismo Bill Gates, todos participan del mismo “technoscape”. Lo hacen tanto los escritores de la Enciclopedia Abierta Wikipedia como los ingenieros electrónicos de “countrys cerrados” en el Silicom Valley.

Existen escenarios mediáticos -“mediascape”- en donde millones de personas que viven en distintos continentes, muy diferentes entre sí, comparten intereses culturales o deportivos globales. Por ejemplo: los espectadores fans de MusicTV o del Entertainment & Sports Programming Network. Estas situaciones de producción y reproducción teledirigida hacia “vecindarios virtuales crean conexiones enmarcadas en procesos que homogenizan y desdibujan identidades y pertenencias culturales, colocando a mucha gente en situación de riesgo o fragilidad identitaria. Este fenómeno estimula a que alguien muy lejano y sin dudas desconocido se lo perciba como a uno “de los nuestros” pero claro, sin la posibilidad de encuentro real. En este escenario multimediático y multicolor sus conductores/as o periodistas obtienen respuestas “inmediáticas” de grandes masas de público, acorde a los “tiempos que imponen”. Tiempo que conceptualmente es sucedáneo al newtoniano, puesto que es continuo, tiene dirección y, sobre todo, porque invariablemente lleva implícita la flecha del tiempo, que siempre apunta hacia el futuro: “Lo mejor aun está por suceder, siempre”. Frase que repiten hasta el cansancio, afirmando, también hasta el hartazgo, que “el tiempo es tirano”. Entonces padres, maestros y docentes deben competir en imagen con los protagonistas del “mediascape” pero desde escenarios menos glamorosos, muy diferentes: el de la casa y las aulas.

Las vacaciones en Miami pueden atraer tanto a consumidores del “deme dos” como a jóvenes surfistas; jubilados con posibilidades o quinceañeras aburridas de su barrio. Un enfoque que los engloba a estos diferentes como iguales es el “ideoscape”. Un tipo de clasificación diferente a las de “target” o segmento, o los propuestos como género, opción sexual, credo, etc. Lo que tienen en común es un escenario ideal.

Asimismo, existe una chatura intelectual en donde los más poderosos, económicamente hablando, hacen de la cultura un sector de mercadeo visto como industrias culturales. Estos principalmente operan desde el escenario financiero y son activos del “finanscapes”, y es el que interfiere en todos los otros. El sistema financiero, en verdad, y muchos lo saben pero pocos lo admiten, está basado en teorías del juego y en especulaciones matemáticas de fórmulas que operan bajo enormes bancos de datos sujetos por la “ley de los grandes números”. También se sabe que desde esta visión no se aplica responsablemente a resolver las necesidades básicas insatisfechas, a “grandes números” de personas que están debajo de la “línea de pobreza”. Aunque haya contraejemplos perversos como ser observar pequeñas antenas parabólicas de TV satelital en casas que no cuentan con agua potable, ni cloacas. Grandes masas marginadas de las bonanzas de este “finanscape”, son a su vez subsumidas por el mismo proceso pero, claro, en sus desventajas.

Todas estas dimensiones inscriptas en el orden mundial tienen implicancias directas en las acciones culturales que llevamos a cabo en nuestras ciudades, en cuanto que predetermina gustos hacia estéticas y éticas de un mundo globalizado. En el escenario financiero se presenta una cultura maquillada como si fuera un “paradigma de la época” y lo que puede ser es una costumbre anclada en deseos lejanos.

Estas inquietudes dan cuenta de los desafíos que afrontamos en nuestras ciudades. Escenarios cambiantes que podemos indagar, profundizar y también hallar medios para articular acciones que permitan alcanzar los objetivos propuestos en los Estatutos de la Red de Mercociudades y en las metas de la “Agenda XXI”.

Si bien es cierto que como “vecinos virtuales” difícilmente podremos ayudarnos unos a otros con “una taza de

azúcar a la medianoche”; también es verdad que como “colegas virtuales” sí podemos comprender mejor cómo cumplir nuestras funciones de gestión dentro de la política cultural y el arte intercambiando experiencias. Ser agentes de un cambio en el paradigma organizacional imperante es el desafío (Ver cuadro en el anexo)

### **Una proposición de comunicación para que crecer, cuantitativamente hablando.**

El concepto de Red toma relevancia cuando se “instala” tanto en los discursos académicos como en el de los “management” empresarios y también en los foros del tercer sector. Mientras que para unos es un tipo de organización horizontal y participativa, para otros adquiere un orden jerárquico, centralizado. También en el mundo de la política despertó mucho interés la posibilidad de crear redes a partir de afinidades ideológicas o de compromisos éticos. De alguna forma a veces se apunta o enfatiza a un tipo de cooperación y, en otras, sólo a ganar visibilidad pública. Pero todas a partir de la masificación de Internet toman el concepto de “red”, bajo la representación de una compleja trama de comunicación que se estructura desde el soporte tecnológico.

Ahora bien, ¿qué es lo que le da distintos alcances o significados a este mismo concepto? Una red de servicios como el Automóvil Club, compuesta por socios activos, es horizontal y de libre acceso, pero centralizada y no gratuita. En cambio el Rotary Club o el de los Leones parten de ser asociaciones civiles en red. En ambas se accede por invitación y son verticalitas, jerárquicas, pero no de libre acceso; son de otra naturaleza. En cambio, la Red de Mercociudades, es de otro orden totalmente diferente puesto que es gubernamental. Es una red de comunicación entre pares que no tiene un orden jerárquico establecido por estatuto. Pero que sus miembros -casi invariablemente- rotan.

Cuando no hay jerarquías se supone su antagónico, entonces hay *anarquía*. Etimológicamente hablando, lo correcto sería decir que hay un status que se describe mejor como *poliárquico*, puesto que este término lo describe mejor, pero no es el tema de esta ponencia, o para esta oportunidad.

Tanto metáforas como algunos mitos y paradojas siguen resultando muy útiles a la hora de comunicar ciertas ideas que de otro modo serían más difíciles de transmitir. Por eso recurrí a algunas imágenes y metáforas que tienen un sentido descriptivo.

Imaginemos a una Red como si fuese una gran piedra, que bajo ciertas condiciones, se va cubriendo de líquenes o musgos. Veremos que ésta no se cubrirá rápidamente, como tampoco de abajo hacia arriba, ni de izquierda a derecha; sino lo hace “salpicadamente”. De la misma manera que una hoja de papel secante salpicada con gotitas de tinta. Observamos que este tipo de propagación, en principio, es simultánea, de expansión múltiple, aleatoria y nunca lineal. Vemos que hay manchas pequeñas y grandes, pero que todas se van acercando unas a otras hasta tocarse y forman una “mancha” mayor. Así hasta llegar a los bordes del papel o cubrir la superficie de la piedra. Este tipo de crecimiento es del orden de los fractales.

Para visualizar mejor ahora a nuestra propia Red les propongo que del mismo modo nos imaginemos una malla -a modo de *tabula rasa*- como se ve gráficamente al lado- Una malla donde va apareciendo un relieve de pliegues y repliegues, como lo hace el crecimiento orográfico. Análogamente, en el gráfico siguiente se representa a las distintas ciudades adherentes según sea su participación en la UT. Por sus tamaños percibimos que no es homogénea pero que tampoco hay centralidades ni puntos periféricos. Hay picos grandes y menores. Porque al igual que la piedra o el papel secante, tenemos un tipo de crecimiento que ha comenzando en diferentes puntos. En este proceso hay nodos de la malla que se acercan unos a otros o se estiran y se distancian, porque a medida que se va creciendo o decreciendo particularmente van cambiando los escenarios y el paisaje mental.

Sabemos que periódicamente hay cambios en la gestión de gobiernos. Por eso para organizar un modelo dentro de nuevos paradigmas, con escenarios cambiantes, la geometría de los fractales puede sugerirnos nuevas ideas y fórmulas para que estimemos formas de desarrollo, sin rigidez, elásticamente

El modelo que propongo como forma de comunicación entre los miembros, sin tener una ciudad que tenga que centralizar la UT, y que a su vez se garantice eficacia, es como lo hace la cadena del ADN: En doble hélice, es decir, dos cadenas paralelas y con ida y vuelta. De este modo se forma un modelo de comunicación simple, dinámico y práctico.

Del mismo modo que lo hacen las figuras y estructuras fractales, donde “El todo está en cada una de las partes” y son autosimilares, veremos que tanto ciudades grandes como pequeñas cumplen la misma función, no cortar la cadena. Esa es la verdadera responsabilidad

Para que esto funcione cada ciudad debería nombrar un responsable principal y otro vicario -no suplente, sino doble –como *backup*- que reasegure continuidad. Siempre serán dos los intercomunicados en cada ciudad. Y ambos lo harán con otras dos ciudades de la misma “cadena” –(o sea el mismo país) y con otra ciudad de la cadena paralela (otro país). De esta forma, por doble *in y out* se asegura que la Red podrá multiplicarse *ad infinitum* sin llegar a colapsar a ningún nodo coordinador, por mayor que sea el flujo de información. Todas las ciudades estaremos interconectadas a través de ciudades “vinculadas y vinculantes”. En esta doble hélice cada ciudad envía y reenvía un mismo mensaje duplicado a sólo tres ciudades con las que mantiene un contacto más personalizado y así sucesivamente, por delante. A modo de ejemplo la siguiente imagen.

Si aplicamos nuestro empeño invitando a nuevas ciudades adherentes y cada miembro procura sumar a dos nuevas ciudades cercanas. Esas que de algún modo comparten territorio, sean éstas o no de una misma provincia, estado o departamento, nos aseguraremos un crecimiento que no sólo consolidará la UT, sino que también será un ejemplo para otras UT de Mercoiudades.. Porque, como afirmaba Da Vinci: “La investigación sin teoría es como salir a navegar sin brújula, ni timón”, les propongo esta sugerente teoría para que al menos estimule vuestra imaginación.

### **Bibliografía:**

- Balandier, George; *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1989.  
 Díaz, Esther; *El imaginario y las ciencias sociales*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 1998.  
 Mandelbrot, Benoit; *Los objetos fractales*, Tusquets Editores, Barcelona, 1987.  
 Mandelbrot, Benoit; *La geometría fractal de la naturaleza*, Tusquets Editores, Barcelona, 1997.  
 Lancelot Law Whyte y AAVV; *Las estructuras jerárquicas*; Alianza Universidad, Madrid, 1973.  
 Laszlo, Ervin; *La gran bifurcación*, Gedisa Editorial, Barcelona, 1993.  
 Ortolí, S.y Pharabod; *El cántico de la cuántica*, Gedisa Editorial, Barcelona, 1991.  
 Prigogine, Ilya; *El fin de las certidumbres*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.

### **Cuadro del anexo:**

- Magoroh Maruyama - Aoyama Gakvin Epistemólogos - Tokio, 1994 en Galtung, Johan; *Investigaciones Teóricas - Sociedad y cultura contemporáneas*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

### **Anexo**

#### **El papel de los paisajes mentales en la organización multicultural – Mindscape-**

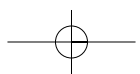
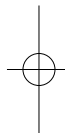
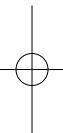
El concepto de red en la cibernética es de Norbert Wiener y dice que permite a un sistema autodirigirse, autorregularse y cambiar de estados, mientras mantenga su forma original (la morfostasis). Es decir, un sistema puede autorregularse pero no cambiar su organización. Así se mantiene en equilibrio a través de un intercambio homeostático con el entorno. Esto permite explicar el comportamiento automático de las máquinas, pero no el de los organismos vivos. La razón de fondo es que la cibernética sólo se concentra en la retroalimentación negativa, que conserva la organización del sistema ante todo tipo de perturbación. Pero Magoroh Maruyama da un paso más hacia la denominada segunda cibernética al explicar la retroalimentación positiva, que permite al sistema adoptar una nueva organización, transformarse o cambiar (morfogénesis).

A partir de una cultura construida horizontalmente podemos confiar en la capacidad deliberativa y decisoria que ha de ejercerse en el seno los equipos de trabajo. Sin este sustrato cultural, hecho de voluntad, entendimiento,

convicción y también de camaradería ningún consenso, regla de mayoría, será suficiente para mantener en marcha un proceso verdaderamente democrático. Pero las estructuras siempre serán necesarias para que, con aquellos elementos culturales complementarios citados en conjunción, se produzca dicho proceso. Contando con una cultura de este tipo será difícil caer en uno de los errores más difundidos, que consiste en suponer que la ausencia de estructuras, de formas y esquemas organizativos es una prevención contra la hipertrofia: la burocracia, el autoritarismo y la concentración del poder.

### Cuadro comparativo de aspectos de organización

Heterogéneo	Individualista	Superador	Generalista
Clasificación	Aislamiento	Interacción	Interacción
Jerarquización	Contigencia	Equilibrio	Evolución
Oposición	Independencia	Asimilación	Exploración
Verdad única	Subjetividad	Visión plural	Visión plural
Rivalidad	Individualismo	Cooperación	Coproducción
Homogeneidad	Heterogeneidad	Heterogeneidad	Heterogeneidad
Fiel a sus principios, a pesar de...	No importa lo que me digan...	En función de las circunstancias...	En función de las circunstancias...
Para que uno gane el otro pierde	Uno gana el otro no importa	Beneficio recíproco	Ganan todos
No quiere perder nada ...	Ve por separado, como tuerto.	Como la mirada de ambos ojos, se compone	Como la mirada de ambos ojos, se compone
Contadores, Educación formal, Rating televisivo	Hippies, new ages	Asociaciones, cooperadores, gremios	Pintores, artistas, comerciantes...
Ley Newton	Ley de mercado - Ley Termodinámica	Cibernética - Bio cibernética	Bio cibernética - Nuevas estructuras
Suecia, Corea, Japón, EE.UU., Alemania	Dinamarca, EE.UU.	Dinamarca, Indonesia, Campesinos Yayoi 2.300 a.c	Cultura Jomon (Japón) 10.000 años



#### 4.8 “El Deporte en los barrios, cerca de los vecinos”

*Gonzalo Halty y Antonio Araújo Mendoza Intendencia Municipal de Montevideo. Departamento de Cultura / Secretaría de Deportes*

El trabajo comunitario, relacionado con las disciplinas y ciencias es bastante reciente, y lo mismo sucede en el ámbito del Deporte y su entorno. La primera pregunta que nos debemos hacer es por qué el término "Deporte" y no otro. Este vocablo es usado desde hace tiempo como concepto general y abarcativo, donde está implícito el juego, la gimnasia, la recreación y el deporte en el sentido más amplio.

Es en el año 1990, cuando asume Tabaré Vázquez como Intendente de Montevideo, donde se produce una reestructuración política profunda a nivel de la ciudad, que involucra muchos aspectos, pero que hace hincapié en una nueva forma de organización que llevaba implícita transformaciones en la política social y cultural. Montevideo cambia el rumbo y comienza a ser pionero en el país, creando su propia historia.

Es el 22 de octubre de 1990 cuando, en ese viraje de rumbo, surge la Comisión de Deportes, actualmente Secretaría de Educación Física, Deporte y Recreación (Febrero de 2005). De esta forma, por primera vez, existe en la Intendencia Municipal de Montevideo, un organismo organizador de esta temática.

Para desarrollar el tema, debemos establecer algunos principios: la construcción de políticas deportivas municipales constituye en nuestro país una reciente novedad. Es por esto que la experiencia montevideana ha sido y sigue siendo objeto de observación y un referente, en este sentido, del proceso de elaboración de estrategias a nivel nacional.

Desde el comienzo estuvo presente, como objetivo prioritario, el *mejorar la calidad de vida de los montevideanos todos*, mediante políticas culturales y sociales que priorizaban la inclusión social en su diseño.

Paralelamente, el rol del ciudadano va tomando un giro trascendente en este proceso histórico, en tanto sabemos que a través de la historia, el concepto "ciudadano" no ha tenido una definición unívoca e inmutable, sino que ha ido cambiando, acompañando los procesos histórico-sociales. Así, por ejemplo, en un comienzo, el "ciudadano" era visto sólo como un miembro perteneciente a una ciudad, a una comunidad. Como tal tenía obligaciones, deberes y también derechos.

En las conceptualizaciones se va resaltando el papel de aquellos derechos comunes a toda la comunidad como la *salud*, la *educación* y el *bienestar general*. Además, otro aspecto relevante que aparece vinculado a la idea de Ciudadano es el *derecho al voto*, aspecto circundante de la democracia actual en casi todo el mundo. En relación a deberes y obligaciones, aparece como prioritario el respeto a los derechos de los demás y la contribución al bien común (por ejemplo el pago de impuestos); así como el respeto de los valores donde se incluyen la *justicia* y la *igualdad*.

El concepto de ciudadanía ha cambiado con el transcurso del tiempo. Ha acompasado todos los sucesos de la historia desde la antigua Grecia, donde ciudadanos eran sólo varones, donde las mujeres no podían participar de la vida política. Hoy, dicha imagen retórica no representa la intencionalidad de una política ampliamente participativa que nuestra sociedad está transitando, donde el respeto a los derechos humanos hace que cada ciudadano sea portador de los mismos, sea en las condiciones que sea, donde viva, o en qué nivel socio-cultural se encuentre.

### **Ciudadano sujeto-desujeto: "la descentralización"**

No cabe duda que la nueva estrategia de alcance de la política que se fue llevando a cabo en el caso de Montevideo ha tenido un resultado positivo indiscutible. El bastión primordial de toda esta política ha sido la **descentralización**. Como todo cambio, al principio existieron dificultades a resolver, pero este ha sido un proceso que hasta la fecha continúa y, actualmente, la comunidad entiende del mismo y es ampliamente participativa.

En este nuevo proceso de *gestión participativa* que propuso el gobierno desde aquella época, se derivaron a distintos centros comunales, funciones que antes estaban centralizadas. Así, en la actualidad, Montevideo está dividido en 18 zonas administrativas llamadas Centros Comunales Zonales (CCZ), que a su vez se agrupan en 3 regiones que nuclean a 6 CCZ cada una.

Esto permitió conocer más de cerca las distintas realidades de la ciudad. Con esta nueva forma de organización, el concepto de ciudadano y ciudadanía fue cambiando. El ciudadano tiene, como vimos anteriormente derechos y obligaciones, pero de aquí en más se le invita a participar de las distintas políticas y en la realidad de cada Centro Comunal.

Anteriormente el ciudadano era pasivo, era *sujeto* por las obligaciones y no participaba en las políticas de su comuna, de su zona. Fue con estos cambios que el ciudadano se fue incorporando progresivamente a la acción directa y conoció el compromiso de la participación como una opción válida para mejorar, elaborando los cambios tan anhelados por ellos mismos.

En relación a lo descrito, nuestra Secretaría de Deportes, fue acompañando este proceso de construcción de ciudadanía y en este período inició un proceso de profundización política de lo comenzado hace ya tantos años. En conjunto con sus funcionarios ha definido como su misión el "*Crear una Política Municipal en las áreas de su especialización que diseñe, omueva, gestione, coordine y ejecute acciones con todos los sectores de la población de Montevideo, con el fin de ampliar el derecho a la práctica de la actividad física, fortaleciendo la participación ciudadana organizada, la integración y la inclusión social, con la consecuente mejora en la calidad de vida de las vecinas y vecinos*".

Para tal cometido, nos planteamos los siguientes objetivos generales:

- 1- Favorecer la elaboración de programas de desarrollo integral donde se promuevan la actividad física regular, la integración y la inclusión social.
- 2- Fortalecer el proceso de descentralización, impulsando la participación organizada de los vecinos y vecinas a través de la Educación Física, el Deporte y la Recreación.



- 3- Promover la creación y desarrollo de una política democratizadora del acondicionamiento, uso y gestión de los bienes socio-comunitarios destinados a la actividad física y el libre esparcimiento.

Como sostenía Rousseau, para comprender el concepto de ciudadano debemos mencionar el pasaje del hombre natural al hombre social. Desde esa concepción se comprende que los cambios son necesarios. Podemos estar de acuerdo o no con los planteos de este filósofo, pero lo que se rescata es que "el arte de corrección", que se da en la sociedad y que produce cambios. Permite adquirir valores como el amor al prójimo, la virtud, la prevención, así como también otros sentimientos tales como el egoísmo y la competencia.

Con estos objetivos buscamos un cambio de conciencia en el vecino-ciudadano donde tenga obligaciones, pero también derechos esenciales de salud, de educación y de bienestar general. Se les invita y estimula a ser activos, actores de sus cambios, promotores y sujetos de esos cambios, de ser partícipes que transformen la realidad de la que veníamos. Ellos pasaron a ser, de esta forma, responsables-actores de muchos de los cambios que ya se hicieron y de otros en proceso.

Buscamos desde nuestra Secretaría, por intermedio de nuestra misión y nuestros objetivos, que el "deporte" no sea simplemente una experiencia pasajera donde sólo se hable del mismo, sino que pueda sentirse, vivenciarse y sea un instrumento que modifique comportamientos del vecino, para lograr una mejor calidad de vida de la población.

Para cumplir o acercarnos a tales cometidos llevamos a cabo distintos programas que pasamos a mencionar:

- 1- Atención a Personas con Discapacidad
- 2- Atención a Adultos Mayores
- 3- Programa Barrial
- 4- Programa Playas
- 5- Administración y Gestión de Grandes Escenarios Deportivos
- 6- Programa de Parques
- 7- Escuelas Municipales

Para desarrollar cada uno de estos programas, la planificación y los recursos varían dependiendo de su historia y necesidades. Si bien los recursos tanto materiales como humanos no son los óptimos y esperados -ya que nuestra Intendencia atiende diferentes Servicios, Departamentos y Secretarías- intentamos realizar estrategias específicas de acuerdo al punto de partida establecido en cada caso, a fin de lograr lo planificado.

Cada uno de estos programas merece un desarrollo aparte. Nos queremos detener en uno especial que por varias circunstancias puede tener muchas conexiones y acercamientos con los otros programas mencionados, pero también una relación directa con muchas experiencias de otras ciudades, municipios y/o prefecturas.

Dicho programa es el "*Barrial*", que como tal tiene sus orígenes e historia. Como ya mencionamos nuestra ciudad está dividida en áreas administrativas que llamamos Centros Comunales Zonales (CCZ).

#### **Mapa de Montevideo, con sus 18 Centros Comunales Zonales**



En cada uno de ellos hay un director, personal administrativo y equipo técnico. Es importante resaltar la existencia de un Equipo Social que apunta a realizar un trabajo multidisciplinario y, cuando es posible, interdisciplinario. Como dijimos, la integración de profesionales en cada CCZ varía, pero siempre están presentes los Asistentes Sociales y un Profesor de Educación Física que se denomina *Animador Barrial* debido a la función que cumple.

El profesor o animador como trabajador de la comunidad, a diferencia del rol docente de otras instituciones, se caracteriza por su integración en la misma dialogando, vinculándose directamente con los distintos actores, haciendo los diagnósticos y trabajos desde la misma y en conjunto con la comunidad, para luego realizar su intervención.

El es el responsable de contribuir al desarrollo de las políticas culturales y sociales, desde la promoción de actividades deportivas-recreativas de cada barrio, de cada zona, teniendo en cuenta las distintas variables que surjan desde los vecinos y desde las instituciones locales, más allá de los lineamientos estratégicos de la propia Secretaría de Deportes a nivel departamental.

Uno de los dispositivos más utilizados es el *trabajo en redes*. Esta herramienta es fundamental para todos los profesionales que trabajan en la *comunidad*.

Los animadores barriales insertos en ella, buscan crear distintas redes de trabajo entre todos los actores. Tenemos ejemplos claros de redes frente a ciertas propuestas de vecinos; redes entre profesionales de cada comunal y entre todos los animadores de nuestra secretaría. Son de carácter móvil y adaptables a cada circunstancia, suceso y es una herramienta de trabajo imprescindible.

Es aquí donde surge otro rol del animador deportivo, siendo el receptor de todas las inquietudes y propuestas de carácter individual o colectivo, para *coordinar y articular* los distintos intereses de todos los actores. Las instituciones deportivas generalmente son añejas y desconocen los reglamentos municipales. Aquí, el docente es asesor, pero tiene que orientar el buen uso del equipamiento y las instalaciones deportivas en general. Tiene que favorecer y generar el desarrollo y uso de los nuevos espacios públicos y de los ya existentes, dando cumplimiento de todos los convenios celebrados y revisando otros. Como observamos, la labor del *Animador Deportivo* es compleja por lo nuevo, por lo variada y por la gran responsabilidad que tiene a su cargo.

Las acciones que se llevan a cabo varían dependiendo de su realidad, su contexto, su formación, su experiencia, las demandas y necesidades de la comuna. Esto da una riqueza de experiencias incuestionable y de gran valor que por su heterogeneidad resalta más aún su desempeño.

Entre muchas de las acciones que el docente ejecuta encontramos:

- 1 Gestión de espacios deportivos y recreativos municipales.
- 2 Trabajo con los otros programas de la propia Secretaría, brindando apoyo informativo y facilitando la gestión. Brinda apoyo a docentes en actividades puntuales.
- 3 Organización de ligas deportivas.
- 4 Colaboración en grandes eventos.
- 5 Planificación, organización de acontecimientos barriales específicos (día del niño, charlas de técnicos en fechas puntuales).
- 6 Apoyo y asesoramiento a vecinos e instituciones de distintos tipos, para organizar eventos o actividades deportivas-recreativas.
- 7 Paseos.
- 8 Talleres de juego.
- 9 Cursos y talleres.
- 10 Corre-caminatas.
- 11 Cursos a referentes deportivos barriales en recreación y fútbol infantil.
- 12 Trabajo con el área de Salud Municipal sobre diferentes temas (hipertensión, diabetes, cardiovascular, etc.).

Entre las experiencias a destacar y mencionar nos detendremos en:

#### a) Taller de Cometas

El remontar cometas en nuestra ciudad representa una actividad tradicional en los meses de primavera. El vínculo intergeneracional que ello promueve se destaca ante otras acciones, debido a que facilita el relacionamiento en la familia, entre adultos y niños, entre el abuelo y el nieto.

Nuestros docentes vienen trabajando la dinámica de talleres y remontada de cometas desde hace ya casi 10 años, siendo esta, una de las estrategias de intervención social en los diferentes barrios donde llevan a cabo sus actividades.

El comienzo de estas propuestas surge siempre desde la identificación de referentes locales que puedan apoyar en su desarrollo. Una comisión de vecinos, un club deportivo, un grupo de adultos mayores, entre otros. La dinámica promueve la construcción de la cometa artesanalmente como una forma de generar el proceso de diálogo y de transferencia de conocimientos entre varias generaciones. Asimismo se han llevado a cabo grandes “cometeadas” donde se han reunido en un solo lugar los diversos talleres hechos en la ciudad, teniendo en alguna de estas actividades hasta 800 cometas en el aire.

#### b) Calles de Recreo

La dinámica de calles de recreo se trata de jornadas de recreación, juegos y deportes en las calles de la ciudad. Se define esta estrategia en virtud de llevar la propuesta a donde se encuentra el vecino, y no, el vecino al lugar de la actividad. Esto genera una serie de procesos de apropiación de las propuestas que muchas veces han culminado en procesos de intervención social, que oportunamente han fortalecido liderazgos comunitarios locales.

Si bien estamos hablando de actividades puntuales de una vez por semana en algunos casos, o de mayor frecuencia en otros, lo cierto es que siempre procuramos decidir el sitio de la actividad en conjunto con los vecinos. El contenido de la actividad esta muy vinculado a lo lúdico (juegos y recreación de animación, ajedrez, tenis de mesa, deporte callejero, juegos inflables, plástica, etc.), pero también promueve que, durante la jornada, se presenten números artísticos o musicales de propuestas que existan en el barrio, dándole cabida a iniciativas locales para que tengan una oportunidad de mostrar a sus vecinos lo que hacen. La Secretaria dispone de una serie de materiales que lleva oportunamente como apoyo, pero también en muchos casos, se elaboran las propuestas con los actores locales.

Finalmente, este es un espacio de donde muchos referentes vecinales surgen como líderes naturales, y es con ellos que luego se llevan a cabo cursos de animadores en recreación. De esta manera, seguimos fortaleciendo la descentralización y promovemos la transferencia de los conocimientos para que sean los propios vecinos que luego puedan seguir desarrollando este tipo de actividades.

#### Conclusiones:

La experiencia de todos estos años en el trabajo comunitario nos ha enseñado mucho. También nos ha obligado a especializarnos y a valorar en su justa medida las estrategias a utilizar, encontrando en **el deporte y la recreación** una **herramienta de intervención social** privilegiada que puede aportar de manera más que sustancial a los procesos barriales y al **empoderamiento de las comunidades**. En muchos casos, hemos sido partícipes de la iniciación de procesos comunitarios donde la construcción de ciudadanía ha sido el eje transversal. También hemos contribuido a los valores que entendemos sustanciales en el proceso de construcción de la participación ciudadana, ya que muchas de las tareas que se llevan a cabo surgen y se procesan desde las iniciativas locales.

No hay dudas que la identidad cultural comunitaria genera determinados aspectos que el profesional debe respetar, y es en ese proceso que nuestros docentes trabajan cotidianamente. Construir políticas públicas deportivas a nivel municipal debe ser siempre en una dirección que consolide los procesos participativos, ya que de otra manera no existirá nunca la apropiación de parte de los vecinos de las mismas.

**Bibliografía:**

- Derek Heater. Ciudadanía. Una breve historia. Alianza Editorial. Madrid, (2007).
- Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE. "Una aproximación al concepto de ciudadano desde la idea de la igualdad".
- Leonardo Mier Bueno-Doctorante de la Universidad Carlos III, España.■

#### 4.9 | Aportes del Eje

*Enrique Minguens y Lucas Corti*

Una mirada de los trabajos nos permite decir que el análisis sobre la integración regional y sus amplios márgenes, es aplicable a cada iniciativa presentada por los expositores puntualmente aún en la heterogeneidad temática de los mismos llevados a campos de comportamiento social como de prácticas culturales específicas. Se da una marcada tendencia hacia la institucionalización que aúna los lineamientos de una identidad representativa de los crisoles étnicos y culturales dentro del amplio espectro de América Latina.

Una visión referente a la integración que muestra el trabajo presentado por Caracas, muestra el análisis de los procesos históricos vividos en América latina y los procesos cíclicos que la misma ha vivido en toda su evolución hasta la actualidad. Marcan el inicio de las repúblicas nacientes y los ideales de unión, integración y protección que propusieron los líderes de cada época. Explican como desde las primeras aproximaciones, en el caso del Congreso de Panamá, han quedado sentadas lecciones que apuntan a un pensamiento integrador para los países pertenecientes a Latinoamérica y también las bases para organismos como el MERCOSUR y otros organismos de cooperación sub-regional. Siguiendo los procesos históricos que han dado origen a diversas instituciones a nivel mundial, el MERCOSUR resulta un organismo que ha afinado estrategias y actualizando objetivos hacia un fin común que promueva el desarrollo de la región. Pero que si bien es cierto que las políticas de integración llevadas a cabo apuntan al desarrollo y bienestar de los pueblos, Venezuela apuesta a sumar instrumentos que permitan a las naciones latinoamericanas reforzar la integración entre naciones hermanas en función del acercamiento de sus pueblos generando para ellos la mayor felicidad posible. Específicamente transmite la puesta en marcha de una integración que sume los conceptos de pobreza y marginalidad al análisis.

La mirada sobre una construcción pertinente y un desafío hacia la identidad regional expuesta por Carlos Zagni nos deja ver que hay partes en el discurso oficial sobre la identidad que contradicen la historia y los procesos de integración americanos. Específicamente hay que mirar como ha sido construida la identidad en nuestras naciones y si ha sido o no contaminada por definiciones extranjeras o bien un mal uso del término. Plantea la identidad regional como un desafío a construir pensándolo como el núcleo de cada cultura y preguntándose cual es la concepción cultural histórica. Es por ello que la definición no puede definirse de manera inmóvil y dejarla fuera de la evolución que van teniendo nuestros países, es dinámica como toda construcción.

Tanto lo local como lo regional a dado diferentes sentidos a la integración y el plantearlo en el ámbito institucional puede ser tomado como intento de respuesta frente a una globalización ya establecida. Si bien se da el intento de respuesta, el expositor lo caracteriza con un mayor sesgo comercial y no tanto social. Es aquí donde se ve que diferentes pueblos y movimientos sociales han quedado excluidos del proceso, construyendo integraciones y otro tipo de lazos como lo son las redes de economía social, redes femeninas, entre otras, que han quedado por fuera del discurso del MERCOSUR como agenda. Estos movimientos dan heterogeneidad de respuesta y consensos, dan cuenta de que si bien están excluidos de las decisiones formales, las afectan de manera directa. De lo anterior enfatiza la necesidad de incluirlos en los espacios formales y poner precisa atención en la institucionalidad de que se va creando. El hecho de no incorporarlos puede hacer que corramos el riesgo de generar marginalidad respecto a estos grupos u organizaciones de este tipo. Es necesario preverlo para no producir injusticias e inequidades de ningún tipo.

El MERCOSUR Social se crea en los noventa precisamente con la preocupación de que algunas organizaciones no estaban participando del proceso integrador con el espíritu de salvar las prácticas de estas organizaciones. Dentro de este marco se piensa en como aprovechar este capital social para el proceso de integración, pues bien el programa trabaja con las organizaciones en el ámbito de cuatro estrategias que son la formación y capacitación, producción de conocimiento, comunicación y la incidencia en los espacios que la institucionalidad del MERCOSUR va proponiendo lo que significa ir cubriendo esos espacios. Se ha trabajado en cuarenta y cinco municipios aproximadamente con el objetivo de lograr una institucionalidad del MERCOSUR más democrática.

En su aporte Gustavo Smith quien representa al Municipio de la Matanza, retoma la mención sobre el MERCOSUR Social y se plantea la idea respecto de se habla cuando se piensa en MERCOSUR Social y si es relevante hacerlo. Afirma que un proceso de integración como el MERCOSUR, tiene que abordar la cuestión social, la pobreza, la exclusión (cuyos integrantes tienen una realidad aparte), las asimetrías entre los países y dentro de los países. Menciona que La Matanza es un Municipio grande, con pocos recursos y demasiados pobres.

La mención de cómo el proceso quiere abordar esta temática, trae aparejado el comentario respecto de que existe una corriente que observa como opera Europa estos temas y como nosotros desde el MERCOSUR podemos aplicar estas cuestiones, si bien en Europa hay posturas mas definidas como la cohesión regional, económica y social. La cohesión social es tomada en la actualidad por las grandes instituciones y se esta tratando. Por tanto sugiere tomar la practica de cohesión económica y social las que deben ser controladas por los gobiernos, se debe crear una disciplina. Pensando en la estructura del MERCOSUR, estas políticas son impracticables afirma, ya que no hay presupuesto y porque no se sabe si esta el interés regional en estas cuestiones. Sugiere, dentro de esta línea, entender como los europeos resolvieron los problemas sociales estructurales para luego nosotros poder tomar esa vocación. Pero el MERCOSUR esta lejos todavía de eso.

Se abre una instancia que representa un espacio para las ciudades donde las mismas deben tratar de presentar proyectos que tengan que ver con la integración social y a partir de eso tomar una actitud prepositiva hacia arriba. Esta instancia es el Foro Consultivo de Ciudades, provincias y Estados Federados del MERCOSUR.

En la línea del MERCOSUR Social Glenda Prestes Avila presenta la creación del Instituto Social del MERCOSUR en el año 2007 como la búsqueda de una agenda común hacia la integración. A partir de la creación de este instituto Porto Alegre decide formar un proyecto social capaz de juntar recursos para el instituto. El instituto Social es un instrumento nuevo y que no esta claro de que manera se aplica a las ciudades y con que instrumentos financieros cuenta. En conjunto con el Municipio de Montevideo, Barcelona y Rosario se ha impulsado y coordinado un proyecto de investigación llamado "Ciudades y ciudadanos por la inclusión Social" en el marco del programa URBAL-10 "Combate a la pobreza Urbana". Dentro de este marco cada municipio disponía de un margen para adoptar el programa a su ciudad.

Por su lado Porto Alegre decide hacer un relevamiento que indique los niveles de pobreza con que cuenta la ciudad, para lo cual utiliza indicadores que identifiquen la problemática específica. Lo que equivale a decir que el indicador de pobreza podría ser otro que el que muestra la realidad concreta. La pobreza tiene que ver con carencias de toda índole, inclusive con las condiciones subjetivas de los sujetos.

Deja la inquietud final de que la tecnología innovadora aplicada en Porto Alegre, que es un poderoso instrumento de análisis comparativo aplicable a diferentes lugares, podría ser un elemento de relevancia para el MERCOSUR Social.

El análisis que Gonzalo Tomás Pérez realiza del las juventudes en su rol como protagonistas en el proceso de integración regional, parte de mirar a la integración como un desafío pendiente del bloque regional, que si bien se le dio importancia, es un desafío a tener en cuenta. El expositor propone tres conceptos iniciales tales como Juventud, Cultura e Identidad para el análisis. La juventud, afirma, es un concepto limitado para la aplicación de políticas públicas. Tiene que ver con las edades de las personas, pero aduce también que hay que sumarle la inserción al mundo del proceso productivo de las personas, responde a las individualidades de cada persona. Hay que ver a la juventud como plural, es decir, como una diversidad. La cultura se ve como un proceso colectivo en permanente formación, que se esta transformando permanentemente por las diferentes culturas (es una afirmación dialéctica entre formación de valores y creación e innovación entre lo impuesto). Finalmente, la identidad es un proceso que no se da de igual manera en todas partes. Hay que ver el término identidad como un proceso diferenciado de otras identidades, no todas las personas tienen la misma identidad.

De los debates y presentaciones de la Unidad Temática de Cultura, dentro de la Red de Mercociudades, Claudia Castro nos presenta la visión adoptada, en el marco del consenso interior de la Unidad temática, respecto del rol de la cultura y el arte en cuanto a la formación de identidades locales y regionales. Marca el valor que la industria creativa tiene a favor de la construcción de identidades y contribución al desarrollo productivo. Esta industria a su vez aporta a la economía de la región.

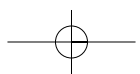
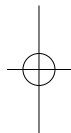
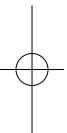
El planteamiento de base es considerar al sector cultural como estratégico y afianzar las discusiones en lo que respecta a las industrias ligadas a los bienes culturales y artísticos, para lograr que crezca la producción local y fortalecer las industrias tanto en el plano simbólico como económico. La cultura como eje indiscutido de identidad debe gozar de la protección y el apoyo del estado en lo económico y social. La posibilidad de que los bienes culturales y artísticos atraviesen fronteras, implica que ellos reflejen nuestro contenido identitario que a su vez resulta constituyente de nuestras identidades colectivas.

Manuel Castro nos muestra que los escenarios públicos son cambiantes ante los nuevos paradigmas organizacionales. Afirma que lo fundamental respecto de la problemática en el camino que llevan los Estados Nación de cara a una integración, es la presentación de diferentes disciplinas intervinientes. De lo que se desprende que hay diferentes capacidades interactuando, por tanto se hace difícil la síntesis. Se suma la premisa de pensar que cada región vive "su propio mundo", por lo cual, los estudios necesitan formas nuevas de comprensión para analizar estos procesos.

Gonzalo Halty y Antonio Araujo Mendoza nos presentan la experiencia del Deporte en los Barrios de Montevideo, reseñando que la construcción deportiva municipal constituye en dicho país una novedad reciente. El principal objetivo de esta actividad es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la inclusión social que surge de la implementación del proyecto. El sustento de la política llevada a cabo es la descentralización que lleva aparejado una gestión participativa de los ciudadanos.

Los objetivos generales son favorecer la actividad física, integración e inclusión social, la participación ciudadana en actividades deportivas y promover la democratización de las políticas. Los resultados de esta experiencia muestran el alcance que ha tenido como herramienta social y comunicadora en los barrios, así como el afianzamiento de la ciudadanía como tal.

En definitiva, más allá de la heterogeneidad de los trabajos presentados, en la mesa de debate hubo acuerdo acerca de la importancia de profundizar la construcción de una identidad común en el MERCOSUR, a partir de la aceptación de la multiculturalidad del bloque, la diversidad y el respeto a las diferencias.■





## V. EJE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

### 5.1 La Perspectiva Local en los Espacios de Integración Regional

*Ursula Eyherabide, Ileana Minutella y Nair Castillo*

#### I. Introducción

La emergencia de la perspectiva local en la agenda de integración regional tuvo su origen en un fenómeno de doble lógica. Por un lado, el ámbito local se vio afectado por las políticas surgidas a raíz de los compromisos contenidos en los acuerdos de integración mientras que, por otro, estos mismos proyectos pensados originalmente desde una lógica de tipo intergubernamental, se vieron obligados a conceder una participación más activa a los actores locales. Esto se produjo en un contexto internacional signado por una presencia de los actores locales cada vez más importante como consecuencia de cambios sufridos a nivel interno.

Desde hace algunos años venimos asistiendo a una movilización creciente de actores subestatales, como regiones, ciudades y municipios, cuyo radio de acción supera sus propios límites jurisdiccionales, fenómeno que a pesar de ser relativamente nuevo en nuestra región, lleva ya varios años en otras partes del mundo. Esta redefinición de las fronteras dentro de las cuales ciudades y regiones influyen con su actividad, ha hecho que busquen, y cada vez más frecuentemente obtengan, canales de influencia en los procesos de integración regional cuyas políticas impactan de manera directa en la vida local.

En Latinoamérica, los proyectos de integración surgidos a mediados de los años ochenta fueron una respuesta a los desafíos planteados por la globalización y las dificultades experimentadas por las economías de los países de la región, aún en proceso de desarrollo, para insertarse exitosamente en la economía internacional. Estos proyectos fueron planteados originalmente y de modo casi exclusivo desde una lógica intergubernamental, siendo concebidos como espacios

de integración entre Estados nacionales. La idea de integración regional latinoamericana ciertamente no era una novedad, como tampoco alguna de los fenómenos en los que estamos inmersos hoy. Simón Bolívar (1783-1830) en la *Memoria Dirigida a los Ciudadanos de la Nueva Granada por un Caraqueño* (1812) afirma: *“Es una idea grandiosa etender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse. Reconociendo la falta de condiciones para ello en ese momento (climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes), concibe una confederación como la fórmula exacta para la consolidación de dicha Independencia, fórmula que en sí misma, respeta la idea de la existencia previa de Estados que la conformen. Algunos años más tarde, Juan Bautista Alberdi (1810-1884) vislumbraba así la tendencia hacia lo que hoy llamaríamos “globalización”. Juan Bautista Alberdi planteaba también: “Cada hombre hoy mismo tiene varias patrias que lejos de contradecirse se apoyan y sostienen. Desde luego la ovincia o localidad de su nacimiento o de su domicilio; después la Nación de que la ovincia es parte integrante; después el continente en que está la Nación, y por fin el mundo que de que el continente es parte. Así, a medida que el hombre se desenvuelve y se hace más capaz de generalización, se apercibe de que su patria completa y definitiva, digna de él, es la tierra en toda su redondez”.*

En la práctica, estos procesos de integración regional influyeron en los gobiernos locales, por lo menos, en dos sentidos. Por un lado, las políticas y decisiones tomadas por los gobiernos nacionales a nivel regional tuvieron consecuencias -más o menos directas según el caso- sobre las economías y las sociedades locales, obligándolos a hacerse cargo de nuevas situaciones, y a introducir modificaciones en su modo tradicional de gestionar lo local. Pero, por otro lado, los procesos de integración regional aportaron una nueva estructura de oportunidades para implementar nuevas estrategias, en un radio de acción más amplio y con un mayor número de socios posibles. Las potencialidades y oportunidades, que hoy en día se cristalizan en la ciudad de Luján, como ciudad cabecera del partido hace que inicie una nueva etapa en virtud de la integración regional, partiendo de la realidad local.

En la actualidad, los espacios de integración regional no son solamente proyectos cuyos protagonistas exclusivos son los Estados nacionales, sino que son tierra fértil para experiencias de integración entre diversos actores subestatales. En un contexto mundial cada vez más globalizado e interdependiente, en donde los procesos que se desarrollan a nivel internacional impactan intensamente dentro de los Estados nacionales, el temor por la eventual pérdida de peso de los actores subestatales ha disminuido ante la evidencia de la relevancia que “lo local” ha logrado conservar e incluso aumentar en el transcurso de las últimas dos décadas.

## II. La revalorización de “lo local”

En la actualidad, tal como señala Joan Prats “los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos del desarrollo se dan también de modo local y exigen la movilización de las energías locales, lo que se consigue mediante la construcción de espacios públicos democráticos y locales, que acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del estado nación y a nivel global”. En este contexto “lo local” es valorado como plataforma desde la cual cabe asumir la responsabilidad por el propio desarrollo. Ahora bien, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de “lo local”? Desde un punto de vista espacial o geográfico, “lo local” remite a aquellas cuestiones que son propias de los ámbitos de actuación a nivel subnacional o subestatal, es decir, de las regiones, provincias o estados, ciudades y municipios.

Pero como bien señala José Luis Corragio, lo “local” indica además, algo más profundo como es “la condición común de una población que comparte una historia de asentamiento (que muchas veces desconoce) y la vida cotidiana cara a cara- aunque sea de manera más o menos desigual, más o menos conflictiva o solidaria-, en un territorio de radio variable, cuyos problemas están inmediatamente interconectados, y desde donde se vincula a otras localidades o microrregiones y a su más amplio entorno regional o nacional”.

La revalorización del espacio local no se dio exclusivamente en el ámbito de la economía, en la que abundan las referencias al “desarrollo local”, sino también desde una perspectiva política que da cuenta de la potencialidad del ámbito local para la refundación de las prácticas políticas y la elaboración de estrategias de desarrollo

territorial “desde abajo”. Este ámbito es valorado por la cercanía que las instituciones tienen con los actores económico-sociales y la población en general, la cual posibilitaría la conformación de gobiernos de proximidad, la instauración de nuevas formas de participación y la utilización de instrumentos de democracia semi-directa, además de ser un ámbito más favorable para la reestructuración económica, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la concertación entre actores, que los niveles provincial y nacional. Por otra parte, es precisamente en el plano local en donde los ciudadanos, en última instancia –aunque no siempre de forma directa-, perciben las consecuencias de las decisiones que se toman y las políticas que se adoptan en los procesos de integración regional.

La ciudad de Luján no se encuentra ajena a dicha situación y, por lo tanto, percibe y proyecta su desarrollo local en el contexto de la integración regional.

En gran medida, esta revalorización se dio gracias a los relativamente recientes procesos que afectaron a los Estados nación tanto en lo político, en lo económico e institucional, como la descentralización de funciones estatales, la democratización, el aumento de la participación y la transformación productiva, que han hecho de las ciudades referentes cada vez más importantes en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos.

En este mismo sentido, José Luis Coraggio llama la atención sobre la búsqueda a nivel subnacional de lo que él llama “otro desarrollo” desde lo local, es decir “la puesta en marcha de un proceso dinámico de la ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población. Ello incluye, entre otros:

1. *componentes económicos* (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...);
2. *componentes sociales* (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...);
3. *componentes culturales* (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...), y
4. *componentes políticos* (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...).”

Las estrategias de desarrollo local reservan prioritariamente la capacidad de decisión de los actores sociales locales, por sobre otros actores con capacidad de decisión en el plano nacional o regional. Estas estrategias descansan en el supuesto de que los actores locales están mejor preparados para articular las acciones destinadas a perfilar el destino de un sistema socioeconómico al que se vinculan, por proximidad y conocimiento de los procesos principales que concurren a la “construcción social” en su área de residencia.

### III. Las ciudades como promotoras del desarrollo local

Si bien “lo local” puede hacer referencia a entidades de nivel subestatal, como regiones, ciudades y municipios, son estos dos últimos actores a los que dedicaremos nuestra atención, por ser los privilegiados en el contexto mundial caracterizado por la globalización y la localización.

La economía global en la que estos actores están insertos se caracteriza por la presencia de tres fenómenos interrelacionados. En primer lugar, es una economía que está centrada en el conocimiento y en la información como bases de producción, productividad y competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades y países. En segundo lugar, es una economía global, en donde las actividades económicas dominantes están articuladas y funcionan como una unidad en tiempo real, fundamentalmente, en entorno a dos sistemas de globalización económica: mercados financieros interconectados y una organización a nivel planetario de la producción y gestión de bienes y servicios. En tercer lugar, es una economía que funciona en redes, descentralizadas dentro de la empresa, pequeñas y medias empresas subsidiarias. Estas redes permiten una extraordinaria flexibilidad y adaptabilidad.

Más allá de lo específicamente económico, también Joan Prats i Catalá nos hace notar que la globalización

tiene a las ciudades como puntos nodales de su desarrollo. Ellas conforman redes a través de las cuales circula la información, el conocimiento y las comunicaciones, hasta el punto en que las ciudades desbordan con su actividad la realidad de su propia jurisdicción y la de la administración municipal. Precisamente, la posición de dichas ciudades se define por el lugar que ocupan dentro del contexto más amplio conformado por las redes de ciudades y territorios en la que se insertan, que son de por sí muy asimétricas y de configuración variable según los roles asignados a las ciudades y territorios que la componen. De ahí la importancia para el municipio de Luján de no permanecer ajena a los cambios que se están dando a nivel global, e incorporarse a través de una participación activa y comprometida a la red de Mercociudades.

Si bien las grandes ciudades tienen un rol privilegiado en este contexto y son las zonas metropolitanas las que presentan los mayores índices de productividad, la gran mayoría de la población urbana (que en América Latina representa el 75% de la población) sigue viviendo en ciudades pequeñas y medianas. Son estas pequeñas ciudades las promotoras de la integración, atendiendo a las demandas de los ciudadanos, y haciéndolos partes del proceso de toma de decisiones.

Todos estos factores hacen que a las ciudades ya no les sea posible tener como referencia de sus políticas y estrategias exclusivamente al territorio de su jurisdicción. Prats i Catalá va aún más allá: *“De hecho, cada política o estrategia plantea un marco territorial de referencia diferente. Las políticas sociales tienen a situarse a nivel de barrio; las políticas de movilidad tienen a hacerlo a nivel regional; las grandes infraestructuras que las redes de ciudades necesitan se plantean muchas veces a nivel nacional o incluso internacional.”*

Para ser realmente promotoras del desarrollo, las ciudades deben ser capaces de atraer inversiones. La ciudad de Luján a través de canales de comunicación fluidos y en estrecha colaboración entre el sector público, el privado y las asociaciones civiles busca ofrecer servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida para lograr un crecimiento pujante y equitativo para toda la comunidad lujanense. Estamos convencidas que el “el factor crítico para el buen gobierno de la ciudad es la capacidad para gestionar estas redes de actores”

#### **IV. La proyección internacional de las ciudades**

Desde hace ya varios años, actores y entidades que desarrollaban su existencia casi exclusivamente a nivel subestatal o subnacional nos han obligado, con su nueva forma de relacionarse, a dejar atrás la concepción clásica de las relaciones internacionales que consideraba a los Estados nacionales, es decir, a los gobiernos centrales, como los únicos actores capaces de actuar a este nivel, tanto de hecho como de derecho. La necesidad de los entes subestatales de actuar en las redes dentro de las cuales se encuentran si quieren influir en los procesos que hacen a su propio desarrollo, las ha obligado a incorporar a sus agendas la perspectiva internacional. Como indica María del Huerto Romero, la interrelación del territorio con el espacio global pasó a constituir un capítulo más de la agenda local, incorporando *la oyección internacional de las ciudades y regiones*.

La actividad internacional de los actores subestatales fue caracterizada como la “paradiplomacia”, para diferenciarla de la “diplomacia” desarrollada por los gobiernos nacionales a nivel internacional. Ella puede ser definida como “el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional”.

Los objetivos de la “paradiplomacia” consisten en el perfeccionamiento de contenidos, funciones y capacidades técnicas de la administración local, el apoyo al papel que las administraciones municipales pueden jugar como agentes de desarrollo económico-social, el incremento de la cobertura y calidad los servicios municipales, la apertura y diversificación de mercados de los bienes y servicios producidos localmente, pero el objetivo final es siempre mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la promoción del empleo productivo y la provisión de más y mejores servicios públicos.

La ciudad de Luján es una de las más importantes de la provincia de Buenos Aires, en función de su estructura socioeconómica, sus características culturales e históricas. Es una ciudad anterior a la organización política del país, hecho que explica la vastísima y rica historia de este centro histórico, religioso, rural y cultural. La oferta de educación a nivel universitario, las características geográficas de la zona, el conjunto de rutas provinciales

y locales que rodean al partido son elementos que consagran a Luján, ciudad cabecera de su partido, como centro urbano relevante. Por ello, Luján tiene potencial para afrontar los nuevos desafíos de un mundo globalizado logrando una inserción internacional tanto regional como mundial, de excelencia, guiado a la luz de “buenas practicas”, voluntad política y gestión responsable. Es por eso, que hoy en día en esta nueva etapa de administración por la cual atraviesa Luján se ha planteado, en este sentido, dos ejes de acción principales:

- *La vinculación internacional del municipio* con otras regiones, provincias, ciudades y actores internacionales (agencias de cooperación, organismos internacionales, consulados, embajadas, etc.).
- *Gobierno Electrónico y asuntos públicos internacionales.* Esta línea de trabajo mejorar el posicionamiento del Municipio de la Ciudad de Luján en la comunidad internacional a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación TICs. Se impone profundizar la estrategia de gobierno electrónico existente y crear un vínculo estrecho entre la sociedad civil y los asuntos públicos internacionales, a fin de promover la imagen del municipio y de acercar al ciudadano a las temáticas de interés mundial y brindarle nuevas herramientas de participación ciudadana.

Las limitaciones que encuentra la gestión municipal para llevar a cabo estas líneas de trabajo son similares a los que tienen otros municipios para desplegar de manera efectiva su actividad internacional, entre los que pueden mencionarse: la falta de recursos económicos o el hecho de que aún no son sujetos plenos de derecho internacional.

## **V. Los espacios de integración regional como problema “para lo local”**

Considerando todo lo dicho hasta aquí, cabe preguntarse qué papel han jugado los espacios de integración regional y como han influido sobre los ámbitos locales o subestatales. La globalización en sí misma ha introducido tensiones sobre los territorios locales que afectaron los niveles de articulación, pero estos actores frecuentemente percibieron las consecuencias de las políticas de integración regional de un modo más inmediata, consecuencias de las cuales los gobiernos municipales tuvieron que encargarse.

Desde el punto de vista económico, por ejemplo, las consecuencias de los procesos de integración regional latinoamericanos sobre las poblaciones locales fueron muy dispares. Como señala el economista argentino Alejandro Rofman, la puesta en marcha de un proceso de integración regional que conforma nuevas fronteras a partir de las cuales establecer las barreras de protección de los flujos comerciales internacionales, que son distintas a las del Estado Nación, significa una ampliación de mercados que termina modificando radicalmente la manera en la que tradicionalmente se insertaban los agentes productivos asentados en el territorio nacional. La apertura a la competencia de agentes de diferente porte y capacidad de negociación, sin resguardo del Estado nacional frente a la competencia interna y externa, acentúa las capacidades de los agentes económicos con aptitud y poder para beneficiarse del comercio ampliado, pero puede dañar a los agentes estructuralmente más débiles para insertarse o sobrevivir en este nuevo contexto.

“Esa “ausencia” estatal se manifiesta concretamente en el hecho de que un agente económico, habituado a operar dentro de un sistema nacional con perfiles institucionales, legislación de conocimiento colectivo y con barreras proteccionistas al ingreso de bienes competitivos del exterior, debe extender su ámbito de vinculación con otros agentes económicos, localizados en territorios nacionales cuyo desenvolvimiento es casi totalmente ignorado, tanto en su perfil económico, como político-institucional y social. A la par no existen normas reguladoras originadas en la nueva entidad supranacional que garanticen reglas de juego conocidas por todos y de acceso e información en profundidad para todos los agentes económicos, en plena igualdad. Una brecha estructural de difícil eliminación afecta fundamentalmente a los agentes económicos más débiles de los procesos productivos”.

En el caso de las economías regionales argentinas, Rofman explica que los productores que aprovecharon las oportunidades que brinda la integración regional, son quienes han tenido recursos para cambiar sus perfiles productivos y entrar en los mercados de los socios regionales, hasta entonces protegidos contra la competencia

de productores argentinos. Sin embargo, este no fue el caso de los productores más pequeños, con menor capacidad para invertir en mejorar de la calidad de los productos para hacerlos exportables al resto de la región, y para competir a nivel interno con la entrada de productos extranjeros. En algunos casos, el productor no tuvo más alternativa que vender su producción a compradores menos exigentes pero a precio menor, cayendo en un círculo vicioso de menores ingresos, menores beneficios y menores posibilidades de mejorar la calidad. La marginación de su actividad implicó la pérdida de puestos de trabajo de todos aquellos relacionados con dicha producción, con graves consecuencias sociales.

También en el caso de la Unión Europea, proceso de integración que ya lleva más de cincuenta años y se ha expandido hacia otras áreas más allá de la comercial, los actores locales perciben de manera directa el impacto de las políticas de integración decididas a nivel de las instituciones regionales europeas. En las últimas décadas, la Unión Europea generó un nuevo tipo de políticas impacto territorial más directo, que inciden en las competencias de las regiones y ciudades, como son la política regional, de cohesión, para el medio ambiente, para la competencia, o la más antigua política agrícola común. Estas políticas fueron pensadas en parte para hacer frente a los problemas económicos y sociales como los mencionados, surgidos a causa de las medidas implementadas para lograr la integración de las economías de los Estados miembro.

En este contexto, les ha tocado a los gobiernos y autoridades a nivel local intentar paliar las consecuencias negativas de las políticas regionales que afectan sus economías y sociedades, incluso en situaciones de crisis político-económicas, como es el caso de las ciudades y municipios del MERCOSUR. Para ello han tenido que buscar nuevas estrategias para dinamizar la economía y mejorar la calidad de vida de sus habitantes sin afectar la integración social y la gobernabilidad.

#### **IV. Los espacios de integración regional como oportunidades para “lo local”.**

Por otro lado, en este contexto de proyección internacional en ciudades como Luján, los procesos de integración regional, representaron la apertura de un espacio que ofrece nuevas posibilidades en las cuales desarrollar sus potencialidades.

##### **a. La participación de las ciudades en el marco institucional de los proyectos de integración**

Como contrapartida, la integración regional es percibida como oportunidad para los gobiernos locales. Gerardo Caetano señala que la existencia del MERCOSUR, con sus negociaciones, instituciones y resoluciones, comenzó a funcionar como marco de distintas actividades que tienen lugar entre actores y agentes sociales muy diversos, que perciben el proceso de integración como una oportunidad para generar nuevas actividades y estrategias, tanto a nivel nacional como regional.

Para muchos de estos actores y agentes sociales que ya venían actuando en espacios locales o nacionales, los acuerdos formales del MERCOSUR traen aparejado la posibilidad de cambios en el escenario de acción, junto con nuevas oportunidades políticas y marcos interpretativos para su acción. “En la medida en que el proceso de integración regional avanza, sin embargo, este cambio de encuadre y horizonte de la acción deja de ser una opción estratégica entre otras. Por el contrario, los agentes sociales se ven obligados a interpretar su posición y acción en el nuevo marco regional.”

Muchos actores sociales de la ciudad de Luján pueden beneficiarse de las oportunidades que brinda un proceso de integración regional y mejorar su posición en este contexto. Algunos ya han empezado a hacerlo a través de redes existentes a nivel nacional, por ejemplo, las universidades. La Universidad Nacional de Luján (UNLU) forma parte de la Asociación de Redes de Interconexión Universitaria (RIU). En el 2006 universidades del MERCOSUR, Chile, Bolivia, y España abordaron durante tres jornadas un desafío común, la internacionalización de la educación superior. Lo hicieron a través del intercambio sobre tres ejes temáticos: la cooperación académica, científica y tecnológica; la cooperación internacional para el desarrollo; y redes y procesos de integración universitaria en América Latina. El evento contó con el auspicio de la Embajada de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional y estuvo organizado por la Red de Cooperación Internacional de las Universidades (Red CIUN), de la que la UNLU también forma parte. Este es solo un ejemplo

de cómo incluso actores distintos a los gobiernos locales, como universidades, sociedades de fomento, bibliotecas públicas, entre otros, podrían aprovechar las oportunidades que brindan los proyectos de integración regional.

En el caso latinoamericano, como ya hemos mencionado, gran parte de los proyectos de integración regional vigentes surgieron a partir una lógica de funcionamiento exclusivamente intergubernamental y alrededor de objetivos puramente económicos. Con el paso de los años y los avances y retrocesos continuos en el camino planteado originalmente para avanzar progresivamente hacia la meta de la integración regional -que provocó efectos dispares sobre las economías regionales- fue surgiendo la preocupación de algunos actores ante lo que veían como la falta de participación en la toma de decisiones dentro de los procesos de integración y la ausencia de avances consistentes en otras materias como la integración política, social, y cultural. Estas preocupaciones se hicieron patentes, entre otras cosas, en los debates sobre la ciudadanía del MERCOSUR, la falta de una agenda social, o el establecimiento de un Parlamento del MERCOSUR, la búsqueda de mecanismos para equilibrar las asimetrías regionales dentro del bloque, o el desarrollo de políticas regionales activas de apoyo a las PyMes, temas que originalmente no formaban parte de la agenda de integración.

Como señala Romero, estas inquietudes surgieron en los gobiernos locales como la respuesta estructural de actores que hasta ese momento no habían encontrado su propio espacio en el esquema de integración regional, o bien tenían preocupaciones localizadas. En líneas generales, puede decirse que la mayoría de estas ciudades no estaban adecuadamente preparadas para ampliar su radio de acción fuera de su jurisdicción, o bien enfrentar funciones que no eran las tradicionales de la gestión municipal. Cabe recordar al respecto lo señalado por Odone, Granato y Durán:

“El cuasi inexistente desarrollo a nivel municipal de departamentos de cooperación internacional, la carencia de recursos, la falta de capacitación del personal (ya que hasta ahora los administradores locales no ejecutaban tareas vinculadas a las relaciones internacionales), y la falta de conciencia respecto a la importancia de las relaciones internacionales entre las nuevas funciones del municipio, conforman una serie de dificultades que toca atravesar a la “diplomacia de las ciudades.”

La existencia de múltiples dificultades no hace menos necesario el logro de la inserción internacional de los municipios, por eso, la nueva gestión del municipio de Luján, a partir de una fuerte voluntad política en este sentido, está trabajando para aumentar las capacidades de la ciudad y los recursos profesionales adecuados para desarrollar las distintas actividades que hacen a sus relaciones internacionales, entre ellas, emprender acciones de cooperación internacional, participar más activamente de la diplomacia entre ciudades de toda la región, etc.

### **b. La participación de las ciudades: proyectos de cooperación y asociación intermunicipal**

Los esfuerzos de las ciudades para aumentar las capacidades que les permitirán aprovechar las oportunidades que se abren a nivel regional e internacional, se ha debido, en gran parte, a que la globalización económica las ha obligado a competir por la atracción de inversiones y la localización de nuevas y más dinámicas actividades económicas. Esta competencia entre ciudades, especialmente entre las más grandes, no ha evitado que muchas de ellas optaran por estrategias basadas más que en la competencia, en la cooperación.

Este fenómeno se vio potenciado por el cambio de paradigma en materia de cooperación internacional. Hace más de veinte años, la cooperación al desarrollo era concebida como “ayuda extranjera” hacia países menos desarrollados, la “ayuda” del “donante” consistía en una transferencia de bienes y servicios al “receptor”, en la que frecuentemente existían condiciones que “ligaban” los fondos a gastos en partidas específicas. Como bien señala Romero, este tipo de enfoques, basada en una concepción de la segunda mitad del siglo XX, concebía al Estado receptor como el único actor apto para asumir el esfuerzo financiero y político en la promoción del desarrollo del país, ante un sector privado y una sociedad civil débiles.

Actualmente, la cooperación internacional ha dejado de ser una práctica entre Estados nacionales; por el contrario, hoy vemos materializarse experiencias de cooperación de tipo descentralizadas, que no tienen como único protagonista al gobierno nacional (central) sino también a los gobiernos locales. El paradigma actual de “cooperación multidireccional” o “paradigma de desarrollo humano sustentable”, supone un cambio con respecto al modelo clásico de cooperación en, al menos, tres sentidos:

1. *En su naturaleza:* la cooperación es multilateral o multidireccional, y es concebida como una colaboración en un régimen de igualdad, aún entre actores desiguales.
2. *En los instrumentos de sus intervenciones:* la transferencia de recursos es un instrumento más entre otros, que incluyen: la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, el refuerzo de las capacidades y el desarrollo institucional, el intercambio de experiencias, entre otras.
3. *En sus actores:* el gobierno nacional ya no es el único protagonista, sino que también participan actores del sector privado, la sociedad civil y entidades de distinto nivel de gobierno.

Dentro de este amplio contexto vale la pena mencionar el fenómeno llamado “asociativismo municipal”, que es aún infrecuente en nuestro país y, en opinión de algunos expertos, aún no ha alcanzado la jerarquía adecuada en la agenda pública local. Este fenómeno da cuenta de experiencias como las asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, y microrregiones, entre otras, que muy variadas en el número y el tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a las organizaciones de la sociedad civil.

En su corta experiencia el asociativismo intermunicipal en Argentina ha encontrado no pocas dificultades, algunas de ellas relacionadas con la costumbre de los gobiernos locales de tomar como referencia los límites jurisdiccionales, sin contar con que las políticas públicas locales pueden tener influencia en escalas mayores (como la regional), o la falta de apropiación del proyecto por parte de actores estratégicos del desarrollo local, por falta de experiencia asociativa. A estas dificultades se suman la falta de recursos necesarios para sostenerlas en el tiempo, que por otro lado no es una situación privativa de las experiencias de asociaciones con otros municipios sino de la gestión municipal en general.

Como bien señala Daniel Cravacuore, lo novedoso (y lo más interesante para nosotros) son los casos de asociativismo entre gobiernos municipales de países limítrofes. En nuestro país existen iniciativas entre municipios argentinos y chilenos como: Patagonia Sur-Sur, integrado por cinco gobiernos locales de las provincias argentinas de Tierra del Fuego y de Santa Cruz y nueve chilenos de la Región de Magallanes; la Microrregión San Sebastián, compuesta por municipios neuquinos y chilenos; la Comarca de los Alerces, formada por cinco municipios chubutenses y cuatro de Chile; la Comarca del Río Pico Coderipi, conformada por tres municipios chubutenses y una comuna chilena; y el Corredor Bioceánico, constituido por tres municipios chubutenses y una comuna chilena. También han existido otras iniciativas entre municipios mendocinos y chilenos y otras no institucionalizadas con gobiernos locales del Uruguay y de Brasil.

### c) La participación dentro de redes de ciudades

Podríamos afirmar que las redes de ciudades han sido uno de los instrumentos privilegiados de la cooperación descentralizada en el MERCOSUR. A nivel nacional, en Argentina existen experiencias interesantes de redes temáticas conformadas por municipio de distintas provincias, como la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables, o la Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables. El recurso a redes de ciudades es un mecanismo válido para suplir la falta de recursos que sufren algunos municipios para desarrollar su acción exterior. Mediante su participación en redes las ciudades consiguen articularse para actuar coordinadamente a escala nacional y transnacional. De algún modo podemos decir que muchas de estas redes surgieron como respuesta a la necesidad de competir, a través de la implementación de un sistema complementario de solidaridad internacional que resulta un vehículo eficaz para proporcionar un espacio de participación a las ciudades en la esfera política mundial, a la vez que les permite compartir objetivos, recursos y resultados. Este es el caso, por ejemplo, de la red de ciudades que funciona en torno al Centro Interamericano de Desarrollo Estratégico y Urbano (CIDEU). Es esta una asociación de más de ochenta socios, entre ellos setenta y ocho ciudades, que se constituyó en Barcelona en 1993 para compartir en red los beneficios derivados del seguimiento de procesos de Planificación Estratégica Urbana (PEU).

A nivel regional, sin dudas la **Red de Mercociudades**, representa un hito en este sentido. Sus esfuerzos han contribuido a insertar la perspectiva “local” en la agenda del MERCOSUR. Esta red de municipios del MERCOSUR, fundada en 1995 cuenta actualmente con 181 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 80 millones de personas. Esta red estaría integrada por ciudades capitales, metropolitanas o que por su ubicación, fueran de interés integracionista o de



perfil internacional. Su acta fundacional creaba un Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos (encargado de elaborar el estatuto), una Secretaría Ejecutiva y nueve Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintos temas como el comercio exterior, ciencia y tecnología, cultura, turismo, planificación estratégica, planeamiento urbano, desarrollo social, entre otras.

Fue precisamente en el seno de la red Mercociudades en donde se hace patente la necesidad de contar con un espacio dentro de la estructura institucional del MERCOSUR que permitiera a los gobiernos locales participar del proceso de integración. En este sentido, en el año 2000 las gestiones de intendentes, alcaldes, prefeitos y jefes de gobierno de Mercociudades ante las respectivas Cancillerías de los estados miembros, permitieron la creación de la **Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI)**, cuyo objetivo central era la promoción del diálogo y la cooperación entre las autoridades municipales de los Estados Partes a fin de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región. El REMI fue sustituido cuatro años más tarde, en diciembre de 2004 durante la reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, cuando en la ciudad brasileña de Belo Horizonte se creó el **Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR)**, para estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes.

La creación del FCCR supuso la efectiva incorporación de las ciudades y de los gobiernos locales a la estructura institucional del MERCOSUR, el acercamiento de la Red de MERCOCIUDADES a la estructura formal del MERCOSUR y, probablemente, su logro más importante. El año pasado, se produjo la I Reunión Ordinaria del Foro Consultivo, en la que sus miembros declararon su satisfacción por la instalación y la realización de la Primera Reunión Ordinaria del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), al que consideraron un avance del proceso de integración en sus dimensiones políticas y sociales. Además, el FCCR expresó su voluntad de profundizar estas dimensiones a través de distintas propuestas.

En esta gestión que comienza, el municipio de Luján asigna a su participación en la Red de Mercociudades la máxima importancia, así como también a su participación en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos. Ambos representan escenarios de acción prioritarios para la inserción regional e internacional que el municipio de Luján se ha planteado como uno de sus objetivos en esta nueva etapa, como lo vienen haciendo desde algunos años otras ciudades. Creemos que la Red de Mercociudades es un vehículo insustituible para poder compartir buenas prácticas de gestión en una gran variedad de áreas en las que los desafíos que enfrenta el municipio no son ajenos a los de otras ciudades y municipios sino que son comunes y pueden ser enfocados de modo más eficiente desde una perspectiva abarcativa e integral como lo implica la lógica de redes. Es por eso, que la participación activa de todos los municipios y el mantenimiento de una comunicación fluida entre ellos son imprescindibles para poder buscar complementariedades y aprovechar al máximo los beneficios de conformar esta Red, que funciona como una “escuela” en la que municipios y ciudades aprenden a cooperar entre sí de maneras nunca antes exploradas.

## Conclusión

En un contexto en donde las tendencias mundiales han hecho que los desafíos que enfrentan ciudades y municipios a nivel local sean cada vez más acuciantes, los gobiernos locales emergen necesariamente como actores internacionales relevantes. Esto ha redundado, por un lado, en la inclusión en la agenda de gestión local de algunos temas propios de las relaciones internacionales que antes eran manejados exclusivamente a nivel de gobierno central. Por otro lado, ha obligado a los procesos de integración regional a incluir “la perspectiva local” al momento de tomar decisiones y a dar mayor participación a las entidades subestatales en general. Gracias a estas tendencias podemos decir que no solo se integran países o regiones sino también ciudades, es decir, la integración

La Red de Mercociudades ha probado ser un canal efectivo para lograr esto último, si bien queda por ver cuáles serán los resultados de algunos espacios como la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados,

Provincias y Departamentos del MERCOSUR, en la cual la Red ha tenido mucho que ver.

Concientes de la importancia de las ciudades como el espacio en donde se plantean de manera más directa e inmediata demandas que se repiten a nivel global en otras ciudades, las autoridades de Luján conceden a las experiencias de cooperación internacional y asociación intermunicipal una importancia estratégica. En este contexto, la Red de Mercociudades y el Foro Consultivo recién mencionado no son dos espacios de participación más del municipio sino los dos espacios prioritarios en los que se desarrollará la estrategia de inserción regional e internacional del municipio en esta nueva etapa. Ambos son instancias clave para incrementar las relaciones entre los distintos gobiernos regionales latinoamericanos y la cooperación en pos de un mayor bienestar y mejor la calidad de vida de sus habitantes, últimos destinatarios de las políticas de integración regional. Consideramos que los resultados de esta cooperación influirán seguramente en gran medida en la construcción de una identidad ciudadana regional.■

## 5.2 | **La Importancia de la Red de MERCOCIUDADES – Una Mirada desde el COMCOSUR”**

*Francisco Gutiérrez. Intendente Municipal de Quilmes  
(2007 – 2011)*

**COMCOSUR. Es una sigla que significa Consorcio de Municipios del Conurbano Sur.**

**Es una región integrada por 7 Municipios bonaerenses.** Goza del reconocimiento provincial a través de la aprobación de su Estatuto.

El 1° de Julio de 2004, los Intendentes de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, se reunieron en el Teatro Roma de Avellaneda para firmar el convenio del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR); acordando, como **principio básico, la participación plena e igualitaria de los 7 Municipios a través del régimen legal de consorcio intermunicipal; todo ello en el convencimiento, que la problemática local requería de una asociación efectiva en el ámbito regional.**

**El preámbulo del convenio del año 2004, estableció distintas premisas:**

**A)** El desarrollo local es el principal desafío del gobierno municipal; correspondiéndole un rol protagónico en el proceso de reconstrucción del Estado, a nivel Nacional, Provincial, Regional y Local. **B)** El municipio debe garantizar la prestación de servicios llegando, con calidad creciente, a toda la Comunidad. **C)** El municipio deberá asegurar un abordaje integral de los temas ambientales; protegiendo al vecino, aun en aquellos aspectos no considerados en la legislación vigente. **D)** El ordenamiento territorial deberá convertirse en una política regional permitiendo una efectiva acción de gobierno y el desarrollo de sus fuerzas productivas. **E)** El municipio debe ser gestor de la reforma político-administrativa incorporándose a la reformulación de las normas

provinciales y nacionales que aseguren su fortalecimiento. Deberá asegurar su activa participación en el Proyecto de Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en un todo de acuerdo a lo establecido en el art. 123 de la Constitución Nacional, respecto a autonomía municipal. **F)** El municipio debe implementar mecánicas que posibiliten la participación orgánica de la comunidad. **G)** El municipio debe asociarse regionalmente para la búsqueda de soluciones conjuntas de aquellos problemas en los cuales la solución local resulta insuficiente y, a veces, hasta perjudicial con respecto al conjunto.

**La región que integran los 7 Municipios, desarrolla un trabajo que vincula, por comisiones, a las diferentes áreas y secretarías de las distintas intendencias.** Es así que el COMCOSUR, ha trabajado en campañas de comunicación para la prevención del dengue, la concientización del consumo de alcohol y se encuentra trabajando en el diseño de nuevas políticas de seguridad vial, erradicación de basurales, control y cuidado del medio ambiente, protección a los menores, entre otros.

#### **La región existe con Estatuto y Autoridades.**

El 10 de Mayo de 2007, luego de receptor en su Estatuto Constitutivo las sugerencias de los Organismos de la Constitución a los cuales fue sometido, éste fue suscripto por los 7 Intendentes y protocolizado por la Escribanía General de Gobierno de la Provincia. A partir de ese momento, el COMCOSUR es una persona jurídica de pleno derecho en el marco de la Ley Provincial del Consorcio n° 13580. Se eligió su Consejo de Administración que tendrá mandato anual y su sede será siempre coincidente con la de quien lo presida. El mismo está compuesto por: un Presidente; un Vicepresidente; un Secretario y Vocales.

Queda así formalmente constituido un **organismo público interjurisdiccional con la capacidad de diseñar, formular e implementar todas aquellas políticas tendientes a resolver las problemáticas de alcance regional. El COMCOSUR es una creación innovadora que permite dar un paso adelante en lo que a regionalización se refiere; y, por esta razón, debe ser fervientemente fomentado con voluntad política.**

En estos cuatro años, se ha desarrollado un método de trabajo que consiste en reuniones plenarias de Intendentes que se realizan, aproximadamente, cada 20 días; siendo la sede de dichos encuentros, rotativas y en los diferentes Municipios que componen el COMCOSUR.

**La última reunión se celebró en Berazategui el día 16 de abril de 2008 y la próxima será en nuestra Ciudad de Quilmes el 20 de mayo venidero.**

En el transcurso de tiempo entre reunión y reunión, las diferentes comisiones trabajan abordando problemáticas comunes de la región para luego dar a conocer su labor en los encuentros.

En la instancia del Consejo de Planificación, se va diseñando la línea de trabajo y ordenando los temas que las comisiones van tratando. Es también la instancia en donde se generan las relaciones de las comisiones con organismos externos (Provincia, Nación, otros Municipios).

#### **Las Comisiones que funcionan en el COMCOSUR son:**

1. Ambiente
2. Legislación
3. Tránsito y Transporte Público
4. Desarrollo Social
5. Juventud y Deporte
6. Defensa al Consumidor
7. Seguridad
8. Educación
9. Hacienda
10. Fiscalización
11. Comunicación
12. Producción y Desarrollo Local
13. Planeamiento Territorial

14. Salud
15. Estadísticas
16. Capacitación

**Se han firmado Convenios con:**

- 1- Acuerdo Marco con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- 2- El Banco Hipotecario
- 3- La Confederación General Empresaria
- 4- El Colegio de Ingenieros Distrito VI
- 5- El Colegio de Ingenieros en la Federación Argentina de Municipios
- 6- Con Universidades de la Región
  - UTN Regional Avellaneda
  - UTN Rectorado
  - UNQUIlmes
- 7- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
- 8- Auditoría General de la Nación (AGN)
- 9- Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)
- 10- Secretaría de Promoción de Inversiones, Exportaciones y Cooperación Internacional de la Pcia. de Buenos Aires

**Taller: “La Importancia de la Red de MERCOCIUDADES – Una Mirada desde el COMCOSUR”**

**El evento, que tuviera lugar el miércoles 23 de abril de 2008 en el Museo de Artes Visuales Víctor Roverano de la Ciudad de Quilmes, estuvo auspiciado por la Secretaría Ejecutiva de la Red de MERCOCIUDADES; teniendo como objetivo,** convocar a los Municipios del Consorcio para brindar un marco con sucintas referencias que podrían servir de apoyo o base para analizar una participación más activa de los mismos en la Red de MERCOCIUDADES.

En el acto de apertura, el Sr. Presidente del COMCOSUR e Intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra, destacó el proceso de integración de los gobiernos locales no sólo en el MERCOSUR sino también en Latinoamérica a través de FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones). Asimismo, la importancia de abordar temas productivos, de seguridad y de intercambio de experiencias exitosas. Resaltó la activa participación en la Red de MERCOCIUDADES de las Ciudades de Morón y Rosario, entre otras; haciéndolo, para alentar un desafío superador de parte de nuestros Municipios.

**Cuando me tocó el turno de hacer uso de la palabra apunté,** siguiendo la línea de pensamiento esbozada en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante, **la necesidad de participación del COMCOSUR en la Red de MERCOCIUDADES** siendo ello muy importante para poder trabajar (cada Ciudad con su perfil, su gente, sus prácticas e historia), por ejemplo, en el intercambio de experiencias; discutir políticas regionales y buscar soluciones a temas como, entre otros, el de los residuos urbanos, la seguridad, los flagelos que azotan a la sociedad y, en especial, a los jóvenes como la drogadicción, etc. Hemos recordado, asimismo, que **la XIII Cumbre de MERCOCIUDADES, tendrá lugar en la Ciudad uruguaya de Canelones, entre los días 16 y 19 de junio de 2008 y entregado a cada una de las delegaciones municipales que asistieron** un CD conteniendo un Power Point ilustrativo de aspectos básicos de la Red, la Revista Diálogo -última edición de noviembre de 2007- y las pautas para solicitar el ingreso a la Red. Asimismo, en forma separada, la publicación realizada por el Municipio de Santo André, São Paulo, Brasil: “Hoy Hay Clase de MERCOSUR”, que tiene como principal destino al público infantil; puntualizando que, el MERCOSUR es un grupo de países que se esfuerza para integrarse, desarrollarse y luchar por la democracia.

La Dra. Monteagudo, en su carácter de Presidenta de la Unidad Ejecutora COMCOSUR del Municipio de Quilmes, reiteró **la importancia, desde los aspectos educativos por citar tan sólo un ejemplo, de ir internalizando el desafío integrador.** En esa sintonía, fue sancionada la **Ley 25783;** (recordando que, previo a su sanción, había presentado -en el año 2002- en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el proyecto en igual sentido, que acompañé siendo Diputado Nacional y que, al momento de sancionarse dicha Ley, se tuvo a la vista) **que instituye el 26 de marzo de cada año -día de la firma del Tratado de Asunción- como Día del MERCOSUR.**

## **La Municipalidad de Quilmes está dispuesta a compartir el desarrollo de esta temática en el seno del COMCOSUR.**

### **Prospectiva**

Cuando apenas acababa de asumir el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Quilmes, se llevó a cabo en la Ciudad de Montevideo la XXXII Reunión del Consejo de la Red de MERCOCIUDADES (17 de diciembre de 2007). En la carta de salutación que encaminé decía, y aquí lo reitero y ratifico, que **tanto hace diecisiete (17) años atrás, como hoy en día, el MERCOSUR moviliza esperanzas y expectativas**. Han sido diecisiete (17) años bien marcantes de la historia contemporánea de nuestros países.

Además, que **el Proceso de Integración en marcha nos demuestra que encierra una dinámica que va asociando a los países participantes en muchos aspectos de su vida. Es el proyecto de país insertado en el MERCOSUR y, desde el mismo, en el mundo. El MERCOSUR, que está en un momento decisivo, ha demostrado ser un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia de los países que lo integran.**

**Qué importante, también por ejemplo, ha sido y es MERCOCIUDADES. Porque sin renunciar, como ciudades, a nuestras particularidades, nos sumamos, en armonía, a algo que nos trasciende. Qué duda puede haber respecto a que la población está cada vez más atenta, crítica y con sus ojos puestos en las instituciones; que, asimismo, reconocen la necesidad de interlocución y participación de la sociedad; ello así, para concretar un MERCOSUR integral.**

**Repito: qué importante ha sido y es MERCOCIUDADES; también la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y el Parlamento del MERCOSUR.**

Siguiendo una interpretación teleológica, **estamos analizando acercar al COMCOSUR propuestas tales como:**

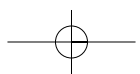
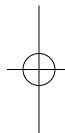
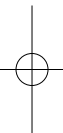
- 1) Tomar contacto con el Curso "TODOS SOMOS MERCOSUR" de la Cancillería Argentina. Ello así pues, a través del mismo, lo que se propone es difundir y concientizar respecto de las políticas del MERCOSUR, en tanto factor de unidad regional de los países del cono sur de América.
- 2) Crear una Comisión del MERCOSUR en el COMCOSUR; ello sería:
  - a) Una forma por la cual el COMCOSUR se propone acompañar, difundir y concientizar desde nuestros municipios, respecto de las políticas del MERCOSUR, en tanto es un factor de unidad de los países de Sudamérica.
  - b) Estar de acuerdo con uno de los fines (implícitos) del Consorcio; cual es el de hacer frente al desafío de realizar los mayores esfuerzos para captar la realidad del presente; puesto que si no sabe hacer un análisis de la realidad que estamos viviendo, se corre el riesgo de fragmentarnos y no avanzar en forma ordenada y sistemática. Y esto se afirma más allá de aceptar que podemos tener el mismo objetivo y más allá de las distintas problemáticas de cada municipio. Además porque: **a)** si estamos de acuerdo que para entusiasmarse hay que saber admirar; y si admiramos lo hecho hasta ahora en el MERCOSUR, no tenemos dudas que nos entusiasmaremos y lucharemos por lo que nos falta hacer. **La integración no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el bien común de nuestros pueblos.** **b)** sería una contribución de los gobiernos locales a la construcción de una identidad MERCOSUR. **c)** demostraría que desde los Municipios que integran el Consorcio, se tiene una iniciativa a favor de todos y se asume una actitud activa en pos de la integración. **d)** daría un paso en el proceso de inserción y vinculación internacional de los Municipios del COMCOSUR. **e)** constituiría una forma, por cierto no la única, que la integración penetre en las agendas locales, aproximando el proceso de integración a toda la población.
  - c) Apoyar al MERCOSUR; **a)** que constituye una de las etapas más importantes de los esfuerzos de integración en esta parte de América Latina. **b)** pues el MERCOSUR es un instrumento central para el desarrollo nacional y regional y para una mejor y más sólida inserción de los Estados Partes en el escenario mundial. **c)** porque incluso en el propio MERCOSUR ha surgido el convencimiento que la

participación de diversos actores políticos y sociales debe constituir uno de los ejes centrales en torno al cual giren las principales definiciones políticas del bloque. **d)** porque como dice la Carta de Rio de Janeiro, "...para seguir progresando, el bloque deberá fortalecerse incorporando cada vez más al conjunto de las sociedades que lo componen y le otorgan legitimidad". **e)** porque es una manera de profundizar las relaciones entre el Estado Nacional, el Provincial y los Municipios. Es integrarse a los esfuerzos del Gobierno Nacional en sus iniciativas de integración.

No obstante todo lo anterior, somos conscientes, en primer lugar, **que pueden existir matices en torno a lo propuesto**; en segundo lugar, **que la decisión, es privativa del Consorcio**; y, en tercer lugar, **como sucede en los procesos de integración que tienen grados o etapas, es probable que sea preciso, de a poco, ir construyendo los consensos necesarios; pues, como en la integración propiamente dicha, la mejor forma de viabilizar las cosas, es por el camino del gradualismo.**

Concluyo expresando que creo no equivocarme si digo que, un sueño de todos nosotros, es la superación de las desigualdades y la construcción de un MERCOSUR justo y próspero.

Quedo a vuestra disposición para el diálogo y el trabajo conjunto.■





### 5.3 Una mirada político-institucional del Mercosur

*Gustavo Daniel Torres  
Representante de Regiones Subnacionales  
Coordinador Nacional Alterno del FCCR.  
Subsecretaria de Integración Económica Americana  
MERCOSUR  
Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional  
y Culto.*

**El proceso de fortalecimiento a nivel institucional y de integración regional del Mercosur que necesitamos no es solamente una cuestión técnica. ES UNA LUCHA DE IDEAS.**

Están quienes quieren limitarlo a un acuerdo comercial.

Quienes prefieren un regreso a la política de la década del noventa.

Los mismos que en esa década de fuerte impronta de políticas Neoliberales nos querían convencer, diciéndonos que los procesos Nacionales en términos de integración deberían ser hechos aislados.

Para lograr eso utilizaron cuanto tuvieron al alcance de sus manos para demostrar que eso era así. Eliminando soberanía muchas veces, achicando el estado deliberadamente, teniendo políticas destinadas a la desregulación de los mercados y fueron a fondo con las políticas de apertura indiscriminadas.

Con esas recetas nuestros países fueron conducidos, “con el pretexto de insertarnos en un mundo globalizado”, a un fenomenal, a un lamentable cuadro de desigualdad, exclusión y fragmentación social.

Desde el año 2003 claramente con muchas dificultades se abre paso un proyecto de integración distinto.

Que va más allá de la asociación comercial.

Que procura crear una comunidad política regional.

Capaz de ser un factor de impulso al desarrollo productivo con equidad. De regular el funcionamiento de los mercados.

De asegurar viabilidad social y medioambiental al desarrollo.

De crear condiciones para que nuestros países ocupen asociadamente un sitio de interlocución en las diferentes arenas de negociación mundial.

**PARA QUE ESO SEA ASÍ, NECESITAMOS UN MERCOSUR SOCIALMENTE VISIBLE.  
UN MERCOSUR CUYAS ACCIONES REPERCUTAN POSITIVAMENTE EN LA VIDA DE NUESTROS PUEBLOS.**

Es una hoja de ruta que está trazada hoy en el bloque. Y que tenemos que impulsar para que los conflictos menores no detengan su puesta en acción.

**ES LA AGENDA DE LOS ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ENERGÉTICA.  
DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN FINANCIERA, COMO EL PROYECTO DE BANCO DEL SUR**

DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA COMÚN QUE AYUDEN A ACERCAR A NUESTRAS ECONOMÍAS Y A NUESTRAS SOCIEDADES.

**DE ACCIONES QUE COMPENSEN LAS ASIMETRÍAS, COMO LOS FONDOS DE CONVERGENCIAS DIRIGIDOS A FACILITAR EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE MENOR VOLUMEN DEL NACIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR PARA DAR NACIMIENTO A UNA VIDA POLÍTICA COMÚN DE NUESTROS PAÍSES.**

**Las fronteras son cada vez menos eficaces para dividir problemas como la producción, las finanzas, los flujos culturales, la protección del ambiente y hasta la lucha contra el delito organizado.**

**ESTÁ CLARO QUE LA ALTERNATIVA A LOS PROCESOS NACIONALES AISLADOS NO ES LA ELIMINACIÓN DE LA SOBERANÍA, COMO PROPONE, EN LA PRÁCTICA, LA IDEOLOGÍA NEOLIBERAL.**

El camino alternativo es la **INTEGRACIÓN REGIONAL POLÍTICAMENTE CONDUCTA**. Es decir, una política de complementación en todas las áreas que permita a nuestros países diversificar su producción, aprovechar sus ventajas competitivas, tener un mercado ampliado para sus productos, proteger en común el ambiente y promover de modo efectivo los derechos de sus habitantes.

Paralelamente a la globalización se ha ido desarrollando el proceso de fortalecimiento de los poderes locales. Los municipios ya no son –y afortunadamente no serán– simples recaudadores de impuestos menores y garantes de ciertas cuestiones cotidianas.

**LOS MUNICIPIOS SON HOY Y SERÁN MÁS AÚN EN EL FUTURO, INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN, DE PRODUCCIÓN, DE DEFINICIÓN DE METAS PRODUCTIVAS Y SOCIALES.**

**ÁMBITOS DE ARTICULACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO,**

**SEDES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

**Y MATRICES DEL DESARROLLO DE NUEVAS IDENTIDADES POLÍTICAS.**

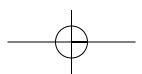
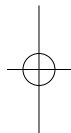
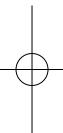
**Un buen gobierno local hoy hace diferencia. Y la gente lo apoya, frecuentemente con independencia de su signo político, cuando se pone al frente de proyectos de desarrollo social, económico y político.**

**POR ESO, LA INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LOCALES QUE SE EXPRESA EN ESTE FORO ES**

## UN CENTRO NERVIOSO VITAL PARA EL FUTURO DEL MERCOSUR.

**Cuando al estadista francés Jean Monet, uno de los padres fundadores de esa gran experiencia civilizatoria contemporánea que es la Unión Europea, le pidieron un balance de esa trayectoria dijo: “Si tuviera que empezar de nuevo, empezaría por la cultura”.**

Por eso apostamos a que este foro, junto con un conjunto de iniciativas políticas y sociales sea un factor de desarrollo del acercamiento de nuestros países. Para que la rica experiencia de éxitos y dificultades que todos los días hacen quienes están al frente de nuestras ciudades constituya un patrimonio político común. Que esté a disposición de quienes toman decisiones en el Mercosur como un capital decisivo para el desarrollo del bloque.■



#### 5.4 | **La institucionalidad, la Red y las asimetrías en Mercociudades**

*Marcelo Mondelli. Centro Estudios Estratégicos Canarios  
(Programa MACC2) Canelones, Uruguay*

El trabajo analiza los cambios subnacionales del Estado-nación y las diferentes formas de organización en torno la integración regional. Durante este proceso de transformación regional, nuestro interés estará en las instituciones donde participan los gobiernos locales, sus mecanismos de participación y el trabajo en red dentro de la estructura del MERCOSUR.

En el primer capítulo analizaremos las transformaciones de la última década dentro del Estado-Nación y las nuevas esferas de acción en el trabajo en red del gobierno subnacional. En la **segunda** sección revisamos la red de municipios, ciudades y alcaldías; su heterogeneidad de conformación, los ejes más dinámicos, así como el incremento en el número de actores en la red de municipios y las asimetrías existentes. La **sección tres** profundiza en aspectos vinculados al fortalecimiento institucional de la red; reafirmando así el componente político como motor del regionalismo para la consolidación de un espacio de mayor representación. Sobre **el final** están representados los aspectos institucionales que pueden llegar a ser considerados como instrumentales para atenuar la brecha (existente entre los municipios de la red), enfatizando aquellos que remiten a la integración de políticas sociales y a los elementos de integración hacia adentro (descentralización y relación estado-sociedad) y hacia fuera (autonomía en políticas regionales).

Palabras clave: *governance*; redes; asimetrías; descentralización; nuevo regionalismo

#### **A institucionalidade, a Rede e as assimetrias em Mercocidades**

O trabalho analisa as transformações subnacionais do Estado-Nação e as

diferentes formas de organización no que diz respeito à integração regional. Em relação a este processo, nosso interesse se concentra nas instituições das quais participam os governos locais, seus mecanismos de participação e o trabalho em rede dentro da estrutura do MERCOSUL.

No **primeiro capítulo**, analisamos as transformações da última década no âmbito do Estado-Nação, e as novas esferas de ação do governo subnacional no trabalho em rede. Na **segunda** seção, revisamos a rede de municípios, cidades e prefeituras; a heterogeneidade de sua formação, os eixos mais dinâmicos, bem como o aumento do número de atores e as assimetrias existentes. A **seção três** examina os aspectos vinculados ao fortalecimento institucional da rede, reafirmando assim o componente político como motor do regionalismo para a consolidação de um espaço de maior representação. No **final** estão representados os aspectos institucionais que podem chegar a ser considerados como instrumentos para atenuar a brecha (existente entre os municípios da rede), enfatizando aqueles que se referem à integração de políticas sociais, e aos elementos de integração para dentro (descentralização e relação estado-sociedade) e para fora (autonomia em políticas regionais).

Palavras-chave: *governance*; redes; assimetrias; descentralização; novo regionalismo

## 1. Descentralización y la Red de Municipios.

El punto de partida de este trabajo atiende la concepción del Estado-nación y su contemporaneidad. Nuestro interés está centrado en otorgarle un rol de actor protagonista en el guión del escenario internacional. Dentro de ese rol administrador de lo público estará también la relación con la sociedad y las fuerzas participación ciudadana. La variante o la innovación del papel tradicional que jugó el Estado (principalmente a nivel regional), es que en la actualidad, sus competencias tienden a distribuirse en una gran cantidad de actores "secundarios" y otros principales, emergentes o re-emergentes.

Así lo destacó en la década anterior el investigador Jorge Grandi desde el CEFIR, quién hizo especial hincapié en el proceso de reordenamiento al que se enfrentaba el estado-nación. En tal sentido, el autor argumentó que podía tratarse o ser considerado como una transformación que se produce en dos movimientos. Por un lado, se encuentran las fuerzas que empujan hacia "arriba", y remiten acciones orientadas a la transnacionalización del poder político en sus diversas formas: supranacionalidad, intergubernamentalidad o internacionalidad. Mientras que el segundo movimiento se produce hacia "abajo". Este último movimiento apunta a consolidar el auge de acción que tiene el Estado (en sus diferentes niveles) a nivel de gobierno local. Allí se identifican corrientes favorecedoras a la descentralización o la transferencia de competencias sobre servicios esenciales; principalmente hacia las provincias y municipios (descentralización fiscal, educativa, sanitaria). Este hecho tiende a extenderse progresivamente hacia otras áreas como ocurre con la promoción industrial, comercial o de inversiones, etc.<sup>52</sup>.

La transformación del Estado, de acuerdo a los aportes del CEFIR<sup>53</sup> en "La Integración en América Latina: Desafíos de Fin de Siglo y Capacidades de Respuesta", nos resume una serie de elementos a considerar frente a la crisis del Estado-Nación y las capacidades de la entidad nacional. En este contexto, el Estado va a ser cuestionando por su limitada capacidad de afrontar nuevos problemas en varias esferas. El elemento resultante de esta creciente influencia externa (la influencia de las fuerzas globales), sucede a partir de la supranacionalización del poder político<sup>54</sup>. Y tal como lo explica Andrew Hurrell, hemos ingresado en un terreno donde el Estado ha perdido su lugar como el actor privilegiado y soberano (Hurrell 2005:47).

La noción del Estado-nación que hemos conocido en estos últimos siglos se ve transformada y necesita de una mayor comprensión para captar las nuevas dimensiones de reorganización, reestructura, y por lo tanto, su rediseño en el conjunto de las transformaciones globales. Tanto la descentralización como el proceso de autonomía regional, es un doble movimiento de transformación que se manifiesta en varios niveles del estado subnacional. A pesar de ello –y de no continuar siendo un actor privilegiado– la noción de Estado permanece

<sup>52</sup> Grandi (1996) "El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR y las Dimensiones Sociales de la Integración" DT 17 / 1996 p.3 P.4

<sup>53</sup> CEFIR Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo. Uruguay

<sup>54</sup> CEFIR (1996) "El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR y las Dimensiones Sociales de la Integración" DT 17 / 1996 p.3

en el centro de todas las investigaciones en economía política. Esto implica un mantener una posición cercana a “la visión del estado como un actor político clave en la escena global” (Payne 2004:15).

La descentralización obedece y muestra una tendencia propia de las transformaciones que se suceden en estado-nación. Forma parte además de una reorganización natural de las capacidades de acción y de su relacionamiento con las organizaciones sociales; especialmente, con aquellas que buscan un espacio de acción definido para transformar desigualdades estructurales regionales. La re-configuración del estado-nación, tanto a nivel nacional como en ámbitos subnacionales, involucra también la relación entre el Estado y los agentes del mercado. Así lo ha señalado Chantal Mouffe, resaltando que los Estados-nación aún se constituyen en actores importantes y, aunque es cierto que las compañías multinacionales operan de acuerdo a estrategias en gran medida independientes de los Estados, no pueden prescindir de los mismos (Mouffe 2007:121).

La descentralización también implica un *aggiornamento* de las agendas e intereses de las organizaciones políticas – y organismos multilaterales<sup>55</sup>; esto afecta de forma directa a Estados, provincias, regiones o municipios. La reconfiguración subnacional y las transformaciones regionales han hecho posible reafirmar el rol regional del municipio como un actor más. Durante este proceso, además de haber fomentado compromisos de participación, tiene dos formas de manifestarse. Una es en la orientación regional y la autonomía; y la otra, en los compromisos locales -hacia su interior- dada la cercanía del municipio con la sociedad. De este modo, la nueva administración pública desde sus dependencias centrales reasigna y distribuye poderes por todo el espacio geográfico subnacional.

Desde la perspectiva geográfica, el proceso implica o abarca la transferencia de autonomía cuando transita desde el litoral (puertos o municipios de zonas costeras) hacia las fronteras de las regiones del mediterráneo o el altiplano; hasta alcanzar en alcance subnacional. Incluso en los vacíos fronterizos –tanto aquellos espacios naturales como aquellos lugares que poseen vacíos legales a nivel fronterizo. Para ello, tal como lo remarcó Bernal-Meza en “Políticas de Integración Regional2 (Tandil, 2007) es necesario ante todo tener ideas claras y peso político de convergencia con una “agenda de desarrollo regional que promueva la interconexión de espacios modernos y no-modernos; de espacios trans-nacionalizados y provincianos” (Bernal-Meza, 2000:243).

Destacaremos además, otros elementos a considerar sobre el estado-nación y su transformación. Existe un especial énfasis sobre la dimensión regional donde se desarrolla o se lleva a cabo el proceso de descentralización. En el caso de las experiencias en América Latina, verificamos que las fuerzas que pudieron determinar caminos hacia la descentralización, fueron principalmente de naturaleza *política*. Por ejemplo el regreso de la democracia en Brasil y Paraguay; los procesos de pacificación interna en Nicaragua, Colombia y Guatemala; así como la multiplicación de centros de poder en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia.

La excepción en viene dada por los casos de Argentina y Chile, en los cuales se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr una mayor eficiencia en el uso del gasto público y para fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Montecinos 2005; Rojas, 1999). En el contexto regional donde se ubica este proceso de integración, el MERCOSUR sigue siendo “el proyecto de regionalización e integración más exitoso en América Latina y representa –a pesar de su nivel inconcluso- la primera unión aduanera del continente latinoamericano” (Bernal Mesa 2007:47). Sin embargo, el MERCOSUR ha establecido nuevos mecanismos (institucionales) con bajo grado de impacto en reducir la brecha entre las economías regionales.

El elemento político está considerado por los vanguardistas del nuevo regionalismo<sup>56</sup> como el dinamizador del proceso. Es pertinente entonces tener en cuenta que:

MERCOSUR ...antes que un proyecto comercial y económico, es un proyecto político, tanto por los antecedentes que le dan inicio (su historia) como por su proyección futura. Por lo tanto, tiene sentido sólo si se afirma como proyecto político, lo que va estructuralmente

<sup>55</sup> Según Montecinos (2005: 73) para el caso de los organismos multilaterales, los estudios de este enfoque se pueden clasificar entre los que plantean un sustento ideológico, un propósito político y una praxis tecno-burocrática.

<sup>56</sup> Vanguardistas del Nuevo regionalismo, refiere a la Escuela de Gotemburgo y el trabajo de autores como: Hettne, Bjorn (2005) Beyond New regionalism Beyond the ‘New’ Regionalism New Political Economy, Vol. 10, No. 4.Dec.

asociado a lo económico y lo social. Esta voluntad, en tanto proyecto político, quedó de manifiesto a partir del Protocolo de Ouro Preto, que estableció el plan para la consolidación de una unión aduanera. (Bernal Meza, 2000:259).

### 1.1 La municipalidad y la Red.

La Red de Mercociudades es una red de municipios, en donde están representados los Intendentes, Prefeitos, Alcaldes. Esta forma de organización transnacional ha estimulado las investigaciones e incrementó debates relacionados con la descentralización del Estado y su papel estratégico. A nivel del gobierno local el debate refiere a las capacidades municipales, así como a la construcción de nuevas relaciones entre *el Estado, la sociedad y el mercado* en la era de la globalización (Montecinos, 2005; Boisier, 1992 et al). En esa línea, el interés del debate plantea diversas posiciones frente a la naturaleza del Estado y las características institucionales (aspectos vinculados a la *governance*<sup>57</sup> regional; y las capacidades institucionales de definir políticas en una región determinada).

Mercociudades diseña y adopta su institucionalidad y organigrama obedeciendo a su propia definición, como *espacio político y de articulación de los gobiernos locales para construir integración.*

Ferraro y Rodríguez (2008)

El fortalecimiento del trabajo en red o red de redes para la integración regional y gestión descentralizada en red, forma parte de la nueva reorientación administrativa del Estado-nación.<sup>58</sup> Entre otras cosas se produce la transferencia al gobierno local, y esto reafirma las capacidades del municipio en su condición de cercanía con la sociedad, fomentando además, compromisos de orientación de tipo regional.

Prates (1998) advierte que la descentralización no garantiza necesariamente su eficacia y eficiencia. El reordenamiento subnacional del Estado-nación puede llegar a ejercerse de manera fragmentada por una u otras políticas. Más aún cuando nos referimos y tomamos en contexto el espacio geográfico compartido. Allí existe la posibilidad de encontrar de políticas ejecutadas de manera aislada, obteniendo finalmente una acción ineficiente y políticas públicas sin eficacia. En este sentido, el trabajo en RED puede llegar a ser visto como un proceso de tipo creativo y poseedor de inventiva propia de relacionamiento; opuesto a los procedimientos formales y rígidos que caracterizaban al modelo jerárquico burocrático de la “vieja gestión pública” (Montecinos 2004; Saidón, 1994).

La literatura de las políticas de redes ha estado concentrada en examinar como las relaciones interpersonales ocurren entre actores que son considerados *clave* dentro de una misma red. Asimismo, han estudiado como se desarrolla el conjunto de las relaciones estructurales entre las instituciones, la forma como se diseñan las políticas, y la forma en que las redes operan e influyen las políticas (Sternberg, 2000). En el nuevo espacio de relacionamiento del estado subnacional, es importante definir la coordinación institucional de esas políticas de redes en el espacio nacional y transnacional.

El trabajo en red de *governance* es preferido por ser más dinámico, más flexible, y además más eficiente en la forma de la toma de decisiones (Hadjimichalis & Hudson; 2006: 864). Este proceso o evolución en la transferencia de capacidades y poderes, está condicionado por la presencia de un cuadro político capaz de llevar adelante dicho proceso y sobretodo de consolidarlo. El trabajo en red, según los autores de la publicación “Networks, Regional Development and Democratic Control”, existe una tendencia a explicar casos exitosos del trabajo en red dentro de una misma región –principalmente en Europa- pero poco se ha

<sup>57</sup> Entendemos por Governance aquel abordaje multi-dimensional que contemple a la gran variedad de actores y territorios implicados en el diseño y la formulación de políticas públicas.

<sup>58</sup> El estado permanece en el centro de todas las investigaciones en economía política. Sobre Reforma del Estado en América Latina ver Montecinos (2005); así como también el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en especial el Sistema Integrado y Analítico de información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas, SIARE ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)).



avanzado en términos de comparar regiones. Pocos trabajos de investigación han podido demostrar o mejor aún, identificar los elementos que pueden llegar a tener o caracterizarse en producir efectos positivos sobre el trabajo de la red.

Es decir, de aquellos elementos que son casuales entre el análisis sistémico y lo que se puede llegar a concluir a partir de la evidencia empírica examinada. Dentro de ese ámbito de causalidades, uno de los elementos a tener en cuenta -según los autores de la publicación<sup>59</sup>- refiere a las especificidades de la región y las propias estructuras sociales en las que están representadas. Allí es donde estará evaluado, por ejemplo la eficacia de las políticas sociales; en parte o en la medida que los mecanismos que protegen a los ciudadanos, así como las redes hayan sabido consolidar las demandas de las organizaciones sociales representadas en el espacio de la Red. Parte de esta idea ha surgido a partir de la tesis que tiene que ver con la construcción de redes pan-Europeas (*pan-European networks*), y considerada un paso adelante en este tipo de trabajos regionales (Leitner and Sheppard; 2002). De manera abreviada, debemos resaltar la existencia de dos elementos que han sido altamente favorables a la hora de evaluar el trabajo en red -para el caso y el contexto europeo- siguiendo las conclusiones de la publicación ya referida. Uno de esos elementos -identificados como favorables en el trabajo en red- son las instituciones sociales; mientras que el otro obedece a las prácticas culturales (Hadjimichalis and Hudson , 2006:863).

El sistema de redes posee incentivos que pueden ser comparados favorablemente con formas alternativas de organización, tanto a nivel operativo como en los resultados (Hudson,2002). La dimensión del 'Network Paradigm' (Cooke and Morgan, 1991) o el paradigma de "redes" o red de redes que ha sido tomado en otras regiones y en otras formas de organización. Para el caso de Europa, ha sido ampliamente difundido las experiencias sobre el trabajo en redes; abarcando desde colaboración científica, telecomunicaciones, transporte, redes universitarias; así como también importantes trabajos realizados a nivel de redes de políticas. De forma más específica, y en lo que respecta a políticas urbanas y regionales, la Unión Europea ha promovido el trabajo en redes como un nuevo modo o mecanismo de administración en diferentes escales (entre ellas, vecindarios, ciudades y regiones). Un caso a destacar de la experiencia Europea y el tratado constitucional que terminó en el "No" de Francia y Holanda, fue precisamente el modelo de *governance* en red en gran parte de la UE, la marginalización de la participación ciudadana y el control democrático<sup>60</sup>

Según algunos autores, las ventajas de las políticas en red están argumentadas porque son más abiertas y democráticas que otros modos de administración, de tipo jerárquico y burocrático (Hadjimichalis and Hudson, 2006:864). Son temas que tienen que ver con la institucionalidad y la funcionalidad de la descentralización, tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos. Otros sostienen que la democratización y las reformas neoliberales no fueron suficientes para explicar la descentralización. Y argumentan que estas visiones tienden a subvalorar el aspecto político; de ese modo no dejan claro cómo, por qué y cuáles son los factores que podrían ser considerados las verdaderas causas, de la descentralización (Montesinos 2005:80). En definitiva, a pesar de las múltiples ventajas de la descentralización, ésta forma de *governance* genera numerosos problemas de control e incentivos, como por ejemplo la ausencia de controles *institucionalizados* sobre la acción del gobierno, lo que puede llegar a tener lugar que muchos programas sean manipulados con fines políticos.

Para el contexto sudamericano encontramos que a la hora de realizar un *mapeado* regional de experiencias, existen países con partidos políticos regionales o con partidos que cuentan con sistemas de decisión más descentralizados, como el caso de Brasil. Allí se observa mayores avances en materia de descentralización, ya que en estos casos, los políticos subnacionales ejercitan una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales y estatales. Para este enfoque, la descentralización puede terminar siendo en el resultado de los *incentivos disponibles para políticos* de diferentes niveles de gobierno y de los pactos resultantes entre ellos. La estructura de los partidos políticos, en este caso, proporciona el medio natural mediante el cual cada pacto descentralizador puede tomar su lugar. Esto indica que la descentralización, en algunos casos, es utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable especialmente para quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales (Montecinos 2005).

<sup>59</sup> Hadjimichalis and Hudson (2006:863) Networks, Regional Development and Democratic Control Volume 30.4 December 2006 858-72 International Journal of Urban and Regional Research. Volume 30.4 December 2006 858-72

<sup>60</sup> Le Monde Diplomatique (Enero, 2004) "Una Constitución que consagra la ley del mercado" de B. Cassen

Presentaremos para el próximo segmento, las especificidades de la Red de Mercociudades y las esferas de acción posible de *redes pan-americanas*. Dependerá en gran medida de los incentivos disponibles para cada región o las ventajas del sistema de política doméstica del caso referido. Para ello, dos valoraciones básicas que deben cumplirse para que el sistema de trabajo en red se pueda nutrir de la realidad y el contexto que representa. Entendemos que estos dos elementos, poseen una *transversalidad* necesaria para tener impacto de forma eficaz en la posible transformación del entorno al que pertenecen:

La Red necesita consolidar un accionar, que tenga o pueda ir teniendo en cuenta dos elementos importantes:

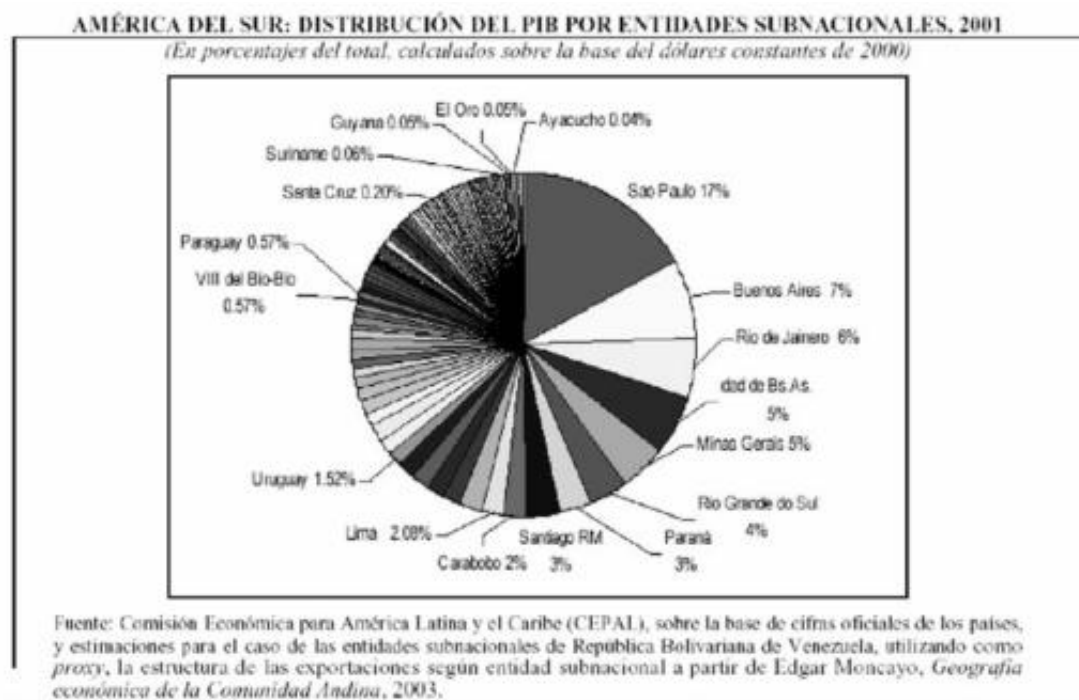
- lograr entender la complejidad de la realidad social;
  - buscar soluciones que optimicen los recursos disponibles a la gestión de las políticas sociales.
- (Montecinos 2005)

## 2. Compromiso y heterogeneidad de los miembros de la RED de MERCOCIUDADES.

*“Ciudades otagonistas en un mundo de crecientes diferencias y de globalización. Ciudades que ocuran aportar su potencial social y cultural a un oceso de integración regional que debe ocurrar solucionar los oblemas más urgentes de nuestros pueblos. Ciudades que queremos construir y tejer una red de solidaridades y de identidades”*

Cumbre de Montevideo (1998)

La voluntad y el acompañamiento político que fueron otorgados al proyecto regional – e integrado por más de 180 miembros- en la actualidad posee la RED de Mercociudades. La participación es determinante en la transformación de la red. Entre otras cosas porque para fomentar y crear compromisos que tengan carácter de orientación regional, los gobiernos locales deben interactuar y compartir intereses comunes. En este sentido, depositar las esperanzas o las expectativas del trabajo en red en objetivos regionales, radica – entre otras cosas- en “impulsar mayores compromisos y derechos de los actores sociales de las respectivas sociedades nacionales” en la dirección del proceso de integración.



Es decir, conseguir que “los Estados abran mayores espacios de acción y decisión para sus distintos sectores”. En definitiva, tomando como punto de partida el contexto regional, tanto para los estados como para los municipios y la ciudadanía, los objetivos regionales deben estar claros por el componente político al que representan (Bernal Mesa, 2007:42). Mientras que existen ciudades *otagonistas en un mundo de crecientes diferencias y de contextos cambiantes por la globalización*; existe también un fuerte énfasis de tipo retórico sobre las alianzas y los compromisos políticos realizados entre los representantes locales, estatales o regionales. Basta observar por un instante el cuadro anterior, y las diferencias en los tipos de alianzas que pueden llegar a generarse de una red tan heterogénea como lo es la Red de Mercociudades.

Este punto en particular, refiere a la interconexión de espacios modernos y no-modernos, como lo había observado el profesor Bernal Mesa. Allí contrastan tanto los espacios geográficos como los niveles anuales, e incluye la renta por habitante de cada provincia o región. Se constata de esta forma que en América del Sur, aproximadamente el 68% de las entidades subnacionales tiene ingresos anuales por habitante inferiores a la media (3.260 dólares); la diferencia entre las regiones más ricas y las más pobres es de gran magnitud (Masi, 2007). En el 2001, la ciudad con mayor ingreso (Ciudad de Buenos Aires, Argentina), superaba en 41.7 veces a la de menor ingreso (Potosí, Bolivia).

Tanto en el nivel subnacional como en el regional se concentra las asimetrías estructurales y también en las asimetrías de políticas. De esa forma, adquiere protagonismo la horizontalidad en la red; expresado en los compromisos y los derechos de los actores involucrados en la red. Las diferencias en la distribución del PBI por las entidades subnacionales de la región, muestra capacidades y des-niveles existentes entre: solo estado de Sao Pablo y la toda región de Rio Grande do Sul, representan en porcentaje de geografía económica, que abarca más del veinte por ciento del PBI de todo el continente; mientras que la suma de dos estados nacionales (Paraguay y Uruguay), apenas alcanza al dos por ciento del mismo porcentaje del PBI en el total continental. Como sintetizan Cuervo y González (1997:7) “la ciudad es un bien colectivo compuesto, heterogéneo, producto de y escenario de interacciones complejas”. En este escenario de disparidades entre regiones, ciudades y naciones, es pertinente reafirmar los conceptos iniciales del papel tradicional que jugó el estado (principalmente a nivel regional). De esta forma, podemos tener una interpretación más amplia de los actores y de las capacidades expresadas en la geografía económica regional.

El espacio de Mercociudades fue caracterizado, en gran medida, por el *espacio político y de articulación de los gobiernos locales para construir integración*<sup>61</sup>. La red continúa abriendo espacios de participación, con valores compartidos, identidad e iniciativas que refuerza la ciudadanía regional. Las nuevas adhesiones a la Red, han sabido tomar el relevo en la vanguardia del trabajo en red; principalmente los municipios pequeños (Morón, Santo André, y también Canelones en esta última etapa). En el presente, la Red se encuentra un momento especial por los avances o espacios logrados de representatividad en el espacio MERCOSUR. Se manifiesta o está acompañado de un hecho inédito en el proceso de integración sudamericana, ya que está acompañando la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR y también del Foro del FCCR; hechos que constituyen pasos importantes en el fortalecimiento institucional de todo el MERCOSUR.

El núcleo fuerte de ciudades fundadoras<sup>62</sup> fueron las que tuvieron mayor protagonismo dentro de la Red de MERCOCIUDADES en la década de los años noventa. Era el llamado eje dinámico<sup>63</sup> entre las grandes ciudades o centros urbanos situados en la ruta San Pablo-Montevideo-B. Aires-Santiago. Las transformaciones institucionales, dentro de la propia Red de Mercociudades, respondió también a las actividades de coordinación y participación de las Unidades Temáticas. La estructura resultante se expresa de la siguiente manera:

La Red de Mercociudades se estructura de forma horizontal, permitiendo la participación diferencial en aquellos temas que le interesan a los gobiernos locales y en la cual participan tantos como quieran con el nivel de compromiso que puedan. En la Red el incentivo del intercambio técnico existe por su horizontalidad, libertad de

<sup>61</sup> Ferraro y Rodríguez (2008) Construir Institucionalidad es Construir Integración (Working paper, Tandil 2008)

<sup>62</sup> Las ciudades fundadoras fueron doce: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasilia, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

<sup>63</sup> Bernal Mesa (2007): Mercosur: Una Evaluación y Perspectiva. Tandil. Setiembre.

participación en la unidad temática de preferencia y por la propia flexibilidad de las unidades temáticas que abren muchas opciones de acción a los gobiernos locales. Asimismo, los intercambios son de prácticas y proyectos pero enfocado en lo regional, la cooperación técnica y el vínculo temático, por sobre la obtención de logros de acuerdo a la agenda nacional.

Ferraro y Rodríguez (2008)

Tal como lo hemos señalado en el segmento inicial, y habiendo destacando, tanto las capacidades como la fragmentación del estado-nación, observaremos que sus competencias tienden a distribuirse en una gran cantidad de actores "secundarios" y otros principales, emergentes o re-emergentes. En lo que respecta a las diferencias estructurales entre regiones, el cuadro siguiente (No. 2) permite observar las diferentes capacidades de productivas y de exportación entre regiones, tanto del MERCOSUR como en la CAN.

A su vez, dentro del espacio de la *subregión*, notamos que existe y se manifiesta, las profundas disparidades que han entorpecido la integración de espacios dinámicos y no- dinámicos para todo el contexto de Sudamericano. Para ello, y haciendo una especial mención a la publicación de Tandil 2007<sup>64</sup>, solo avanzaremos rumbo al diseño de una agenda de desarrollo<sup>65</sup> regional, en la medida de que se promueva la interconexión de espacios modernos y no-modernos; de espacios trans-nacionalizados y provincianos (Bernal-Meza, 2000:243).

Repasando los niveles regionales –medidos en este caso por su capacidad exportadora subregional- hemos observado disparidades y capacidades que difieren en cada una de las entidades subnacionales. Para ello, Moncayo (2003) al igual que Masi & Lima (2007) estiman que el núcleo más dinámico de comercio intrasubregional dentro de los países de la Comunidad Andina, se concentra solo en unas cuantas entidades subnacionales por país (ver el siguiente cuadro ). Una conclusión similar nos muestra que para el caso de las entidades subnacionales del MERCOSUR, la región Patagónica y la Pampa, junto al Sur y Sudeste del Brasil, tendrían una participación de más del 70% en el comercio intrasubregional (Bouzas, 2003).

Esto afecta el mapa de economía geográfica de la región y se traslada invariablemente a la concepción *horizontal* de redes y a la forma de trabajo en la red. Además, esta expresada como una forma de continuar el trabajo en

#### TOTAL EXPORTADO A LA COMUNIDAD ANDINA (CAN) Y MERCOSUR POR REGIONES Y PROVINCIAS

(En porcentajes. Las cifras corresponden al 2001 y el 2000, respectivamente)

Origen	Destino	Participación en las exportaciones totales dirigidas por cada entidad subnacional hacia la Comunidad Andina y el Mercosur
Argentina	Mercosur	La Pampa (69,8%) y otras provincias de la Región Patagónica (15,5%)
Brasil	Mercosur	Sur: Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná (26,3%); y Sureste: São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais (60,4%)
Bolivia	CAN	Santa Cruz (89,7%) y Cochabamba (4,2%)
Colombia	CAN	Cundinamarca (31%), Antioquia (22%) y Valle (19%)
Ecuador	CAN	Sucumbios (33%), Pichincha (38%) y Guayas (17%)
Perú	CAN	Lima (46%), Callao (25%) y Arequipa (5%)
Venezuela, Rep. Bol. de	CAN	Carabobo (23%), Miranda (17%), Bolívar, Zulia (14%) y Aragua (9%)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Roberto Bouzas, "Mechanism for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization. Lessons from Latin America and the Caribbean: The case of Mercosur", Universidad de San Andrés, marzo de 2003, inédito; Edgar Moncayo Jiménez, *Geografía económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado comunitario*, Comunidad Andina, 2003.

<sup>64</sup> Tandil (2007) Políticas de Integración Regional. Experiencias Locales Exitosas en el MERCOSUR. Seminario

<sup>65</sup> ARD Agencia Regional de Desarrollo (RDA) The Regional Development Agency emphasize the promotion of 'clusters' as their preferred mode of economic development, often in unlikely activities (for example, 'voluntary sector clusters'), although there is little evidence to support such an approach to promoting successful regional development.

la RED, sin atender las especificidades y particularidades propias. Leitner and Sheppard (2002) han observado que las redes están siempre conectadas por un *sentido igualdad económica* o economía democrática<sup>66</sup>.

Los resultados de tales experiencias, tienen lecturas dispares en cuanto a los beneficios, ya que los mismos están siendo repartidos entre los participantes de la red. De esa forma, mantiene las desigualdades estructurales dentro de la sociedad, y además con los mayores beneficios asignados a los miembros más poderosos<sup>67</sup>. De esta forma el Regionalismo<sup>68</sup> confirma la tendencia global, mediante un proceso de polarización creciente” (Payne 2004:19).

La *capacidad relativa* en el desarrollo, muestra disparidades que recrudescen el imaginario tan pronto aparecen diferencias entre una ciudad o provincia de Bolivia y la gran provincia de Buenos Aires o de Sao Pablo. Las asimetrías estructurales, territoriales y económicas tienen en común una inmensa brecha entre una realidad y la otra. Observando las asimetrías regionales planteadas en el cuadro anterior, toma amplitud y relevancia la advertencia realizada por Bernal-Meza en su momento, en cuanto no podrá imaginarse un desarrollo equilibrado perpetuando un espacio integrado en el cual coexistan un polo dinámico con otros donde no haya una modernización de las instituciones y de las estructuras económicas, sociales y culturales.

Para el Cono sur, la reafirmación y consolidación de una red de solidaridades e identidades, tomadas a partir de aspectos cercanos a la igualdad y el trato justo entre los socios de la red a la que pertenecemos. Según nos advierten autores que han trabajado el formato Europeo de redes y del desarrollo regional<sup>69</sup>, es posible que la participación en la red puede llegar a mantener términos de intercambio característicos de una relación de tipo asimétrico. Esto incluye, un alto grado de atención a las capacidades relativas de sus miembros y principalmente, las relaciones de poder. Para ello, toma una gran relevancia los avances de la Red Mercociudades en la institucionalización de un espacio local en el MERCOSUR, esto ha tenido un avance importante -en la medida que- la agenda de los gobiernos locales comenzó a incidir en la agenda regional (Ferraro&Rodríguez, 2008).

Las políticas en la red (al igual que las redes económicas) generalmente reflejan y representan desigualdades estructurales<sup>70</sup> dentro de la misma sociedad. Es algo que influye –no solamente- en quién esta siendo incluido y excluido de la red; sino que también afecta el acceso a, el control de, los recursos y por ende las acciones de los actores dentro de la red. Para ello, las políticas de redes tienen un componente crucial -como elemento articulador-, y atiende mucho a las **relaciones estructurales entre las instituciones** en las cuales los actores de la Red están situados (Hadjimichalis and Hudson, 2006:864; Leitner *et al.*, 2002: 282).

### 3. Las capacidades de la agenda MERCOSUR

En este último segmento, nos preguntamos acerca de los avances en el plano institucional y en las políticas aplicadas en el contexto del MERCOSUR. Allí encontramos una publicación del BID del año 2005 que refiere a la “Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades”; recoge además los datos del arsenal de políticas e incentivos promocionales aplicados en los países del MERCOSUR. El mismo es vastísimo e incluye una batería de instrumentos de toda naturaleza (fiscales, financieros, de asistencia técnica). El resultado

<sup>66</sup> Versión original (traducción libre). “Little attention has been paid to the relationship of policy networks to the broader context within which they are embedded. Policy, as well as economic networks often reflect and embody structural inequalities within society . . . (that) not only influence who is included and who is excluded from networks, but also affect access to, and control of, resources and thus the actions of network actors. In policy networks the crucial element is the structural relationships between institutions within which actors are situated” (Leitner *et al.*, 2002: 282).

<sup>67</sup> Hadjimichalis and Hudson (2006:863) Networks, Regional Development and Democratic Control Volume 30.4 December 2006 858–72 International Journal of Urban and Regional Research. Volume 30.4 December 2006 858.

<sup>68</sup> Regionalismo es interpretado como un proyecto impulsado por Estado(s), designado a reorganizar un espacio regional particular a través de lineamientos políticos y económicos definidos.

<sup>69</sup> Hadjimichalis and Hudson (2006) Networks, Regional Development and Democratic Control Volume 30.4 December 2006 858–72 International Journal of Urban and Regional Research. Volume 30.4 December 2006 858–72

<sup>70</sup> En el marco de los acuerdos de integración regional, deben distinguirse dos tipos diferentes de asimetrías: las originadas en factores estructurales y las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios. Las primeras están presentes desde el propio punto de partida de los acuerdos y pueden requerir algún tipo de medidas compensatorias; las segundas tienden a distorsionar las condiciones de competencia, pueden ampliar o generar nuevas brechas estructurales y necesitan ser administradas.

de esa investigación, muestra que la eficacia de estas políticas en el MERCOSUR fueron “relativamente bajas y sus impactos menores a los originalmente esperados” (Baruj, Kosacoff, Porta; 2005).

La existencia tales iniciativas, ha generado disparidades, principalmente en los aspectos más importantes e innovadores que refieren a la *governance* regional. Por lo pronto, más allá del fracaso relativo de este tipo de políticas coordinadas y aplicadas a nivel regional, podemos afirmar que el MERCOSUR mantiene mecanismos que “no han sido suficientes como para que la naturaleza intergubernamental pueda ser dejada de lado” en el Mercosur (Bernal Mesa 2007:42).

Durante este período, las diferencias y asimetrías socio-económicas entre las ciudades y los espacios del Cono Sur han ido también en aumento. La segmentación y las disparidades entre regiones<sup>71</sup> del MERCOSUR muestran indicadores poco alentadores. Un crecimiento acentuando en la brecha entre regiones del litoral y las del mediterráneo, existe un sinnúmero de indicadores que arroja una incontrastable evidencia sobre la gran heterogeneidad regional. La gráfica No. 2 indica de forma específica la concentración de poder económico en las subregiones, y eso –como es el caso de Bolivia- ha ido en aumento frente a las disparidades regionales. La geografía, el espacio territorial, las diferentes capacidades competitivas, las disímiles políticas públicas en las áreas de fomento productivo y exportador y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas han condicionado la transición de las regiones y países hacia una convergencia plena dentro de cada bloque de integración (Masi & Lima 2007).

Hasta el momento, el MERCOSUR solo ha aplicado una considerable cantidad de instrumentos promocionales -predominado incentivos de carácter horizontal-; en particular desgravaciones impositivas o tarifarias. Se verifica además un número significativo de herramientas de tipo vertical (como los Regímenes Forestal, Minero o de la Industria Automotriz), y en Uruguay, particularmente, se destaca por la elevada participación de políticas con alcance predominantemente sectorial (Baruj, Kosacoff, Porta; 2005). Después de una década y media de transformaciones regionales, las economías del MERCOSUR han recibido -a precio de saldo- lo que ha dejado la integración intergubernamentalista. El resultando de este proceso de integración muestra que la eficacia de las políticas aplicadas ha ido marcha atrás en materia de asimetrías, y dista mucho de los resultados deseados.

La rica experiencia histórica de la Red de Mercociudades nos indica que, durante la última década se han ido consolidando espacios de representación frente a instituciones de organismos regionales. Sin embargo, tal como es el caso del MERCOSUR, la naturaleza del regionalismo que hemos conocido en nuestro continente, ha demostrado un “grave peligro de avanzar en procesos integración regional, de liberalización comercial, o de ambos a la vez, dejando de lado mecanismos que puedan mitigar las disparidades y efectos no deseados de ciertas decisiones políticas” (Masi, 2007). El carácter intergubernamental del proceso MERCOSUR, ha reducido las posibilidades de incidir de los diversos actores nacionales; en tal sentido es necesario *democratizar la integración* para que ésta avance y sea parte natural de las sociedades; sentida como tal y dentro de sus responsabilidades políticas (Bernal- Mesa 2007:46).

De los elementos que pretendemos destacar sobre el final de este documento, uno de ellos refiere a la relación o la similitud existente entre las políticas de los estados del Cono Sur respecto al gasto social. Allí están representadas las condiciones institucionales de *governance* para trabajar en ámbitos específicos de la gestión pública. A nivel comparativo de políticas regionales, las mismas puedan ser consideradas, presentas y comparadas en cuanto a la implementación dentro la propia red de municipios. El objetivo tiene dos componentes primarios; por un lado establecer una agenda regional compartida, que estimule intercambios (de prácticas y de proyectos) enfocando en lo regional, y en la cooperación técnica en áreas establecidas y acordadas entre municipios. Esto es lo denominaremos las Institucionalidad Social<sup>72</sup>, ya que son las instituciones

<sup>71</sup> Para los países del Mercosur, entre 1990 y el 2000 se habría ampliado la brecha, constituyéndose dos grupos de regiones: un pequeño número de estados o provincias con elevado nivel de renta (Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná en el Sur del Brasil; São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espírito Santo en el Sudeste de Brasil), así como las seis ciudades de la región Patagónica en Argentina (La Pampa, Rio Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego), y algunas de la zona central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Buenos Aires, y Córdoba); 7 el otro grupo, más grande, incluye las regiones de ingreso bajo y medio bajo. En Brasil corresponde a la zonas norte y noreste, en Argentina, a las regiones noreste y noroeste (Masi 2007:13)

<sup>72</sup> Las políticas públicas y otras intervenciones público no estatales que se ponen en marcha para actuar sobre los aspectos críticos de la “cuestión social”. Fabián Repetto (2008) EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: POSIBILIDADES Y RESTRICCIONES PARA LA GESTIÓN SOCIAL. Seminario OPP Abril, 2008

encargadas de proveer a la integración regional un espacio político para construir coaliciones dentro de la misma Red de Mercociudades.

La institucionalidad social no es neutral, cabe reconocer que el desafío de construir y/o reconstruir dicha institucionalidad de un modo que sea virtuosamente apropiada para ayudar a procesar de modo incluyente los problemas sociales, y actuar de modo progresista sobre los mismos, está resultando uno de los “juegos” más complejos a los que se están enfrentando los países, en particular aquellos en desarrollo, luego de las primeras y profundas medidas de reformas estructurales aceleradas en las décadas pasadas.

Repetto (2008)

**COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES: DESAGREGACIÓN DEL GASTO SOCIAL POR HABITANTE, 2001-2004**  
(En dólares constantes del 2000 y porcentajes del PIB)

Desagregación Países	Total gasto público social		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda	
	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB
CSN*	619	16,6	141	3,8	113	3,0	348	9,3	17	0,5
Comunidad Andina*	270	11,3	103	4,3	60	2,5	90	3,8	17	0,7
Bolivia*	132	13,5	63	6,5	15	1,5	51	5,2	3	0,3
Colombia	267	13,7	86	4,4	87	4,5	76	3,9	19	1,0
Ecuador	80	5,8	35	2,5	15	1,0	26	1,9	4	0,3
Perú*	166	8,0	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela, Rep. Bol.	528	11,9	236	5,3	71	1,6	183	4,1	39	0,9
Mercosur*	793	18,2	156	3,6	138	3,2	481	11,1	17	0,4
Argentina*	1 390	20,2	312	4,5	317	4,6	680	9,9	81	1,2
Brasil	685	19,8	127	3,7	105	3,0	448	12,9	4	0,1
Paraguay	102	8,0	52	4,1	16	1,2	29	2,3	6	0,5
Uruguay*	1 144	21,5	182	3,4	132	2,5	807	15,1	23	0,4
Chile*	762	15,1	206	4,1	153	3,0	393	7,8	10	0,2
Suriname	153	10,1	82	5,4	70	4,7	...	...	...	...
Guyana	83	8,3	11,4	1,1	77,7	7,8	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de gasto social y encuestas de hogares de cada país

\* Las cifras fueron ponderadas por promedios de población para el período 2001-2004. <sup>a</sup> Período 2001-2003. <sup>b</sup> Período 2001-2002.

El contraste regional que existe entre las disparidades de las asimetrías y las similitudes en las políticas sociales, nos permite repasar y enfatizar ideas que tienen que ver con la existencia de una convergencia regional determinada. La última gráfica (cuadro No. 3) esboza la afinidad que existe en áreas de políticas sociales, y lo que puede llegar a significar, la participación en RED para una posible convergencia subregional de las agendas de integración. Esto no es otra cosa que un impulso en dirección a las convergencias ya existentes; mediante forma la transformación resultante de las políticas en Red o redes de políticas.

Dos elementos a considerar sobre las políticas sociales en red:

Primero, existe una relación de afinidad a nivel regional sobre lo que ha sido destinado al gasto social público en todo el Cono Sur. El Regionalismo comparativo nos ayuda entender entre dos regiones la posible sinergia entre las dos regiones, entre el litoral y el mediterráneo. En este caso, el Grupo Andino o de la CAN muestra el gasto social-público del Perú era muy inferior al de MERCOSUR. En general, porcentajes similares se repetían en casi todas las áreas de políticas sociales. La excepción ha sido Paraguay, con una gran debilidad en

institucionalidad social<sup>73</sup>; un hecho que es difícil repensar y llegado el momento, plantear políticas de convergencia dentro a una misma red de municipios. En el caso de Paraguay observamos que las políticas sociales regionales son muy diferentes. Esto se identifica con los pueblos del mediterráneo; más aún donde los gobiernos solo han destinado (en la “vieja” era del partido Colorado) solo un 8% de su PIB; mientras que Perú el 6 %; y más abajo caminaba Ecuador con la Guyana Francesa.

Segundo, la importancia de las redes de políticas que lleven un buen bagaje de identidades culturales regionales a las zonas del interior del continente. Las prácticas culturales – desde nuestra perspectiva- deben actuar como dinamizador de la Red. Y además como una actividad encargada de formar, y construir de identidad, más y mejor ciudadanía, en la búsqueda o en el camino hacia un marco compartido de políticas en red.

Pretendemos destacar -según datos presentados- que la participación en la integración y la relación regional con el gasto social, obedece a convergencias ya existentes y con posibilidades de profundizar en las instituciones de *governance* para trabajar en la red de municipios. Esto se apoya en la *Institucionalidad Social*, ya que son las instituciones encargadas de proveer a la integración regional de un espacio político para construir nuevas coaliciones que buscan incidir en el surgimiento de normas y códigos compartidos. Para el caso de la Red de Mercociudades, los intercambios entre municipios, estimularía mejores prácticas en áreas sociales y en los proyectos regionales dentro del ámbito pluri-estatal.

Un caso a destacar -en el cierre de esta nota- refiere a la necesidad creciente en la búsqueda de objetivos políticos regionales que puedan llegar a ser convergentes y que la propia institucionalidad social los articule, principalmente desde las regiones fronterizas. De esa manera, la convergencia en esas políticas puede llegar a tener un rol activo o ser un componente importante dentro de la red de municipios. En términos de objetivos comunes o convergencia estructural, podemos tomar al FOCEM como elemento novedoso en la institucionalidad, ya que tiene una dirección inicialmente acordada de políticas comunes y -en teoría- “participativa” para atender la convergencia de lo local con lo regional. Necesitamos, además de este instrumento, construir elementos institucionalizados que acompañen y efectivicen el trabajo en Red. En este proceso, necesitará de la gestión de las políticas sociales tanto para el estado-nación como para los gobiernos locales. La Red descentraliza, transforma, y avanza hacia los polos no tan dinámicos del interior; mientras, la ciudadanía regional reclama una mayor participación y la construcción de ciudadanía, junto a una representación de tipo democrático, constructivo y participativo.

Concluiremos esta nota reafirmando una vez más que el trabajo en red y las políticas de la Red, nos han permitido establecer especificidades y líneas de convergencia para el contexto regional elegido. De esa manera, resulta pertinente acercar nuestra lente en el análisis de la complejidad en la realidad social. Es decir, atendiendo las transformaciones del poder estatal, y cómo han sido representadas o suplantadas por nuevas capacidades del gobierno local o de la/ las ciudades. A partir de esa experiencia, hemos elegido impulsar una forma de trabajo para la red, que presente una convergencia específica y una mejor capacidad a la hora de definir políticas; articulando así la institucionalidad social a nivel regional. La misma se hará efectiva en la medida que *optimicemos los recursos* disponibles, y así disponer de un *network* regional que nos permita mejorar la *gestión de las políticas* sociales.

## Bibliografía

Bernal- Mesa, Raúl (2000), Sistema Mundial y MERCOSUR, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Bouzas, Roberto (2003), “Mecanismos para Compensar los Efectos de las Asimetrías de la Integración Regional y de la Globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del Mercosur”, BID.

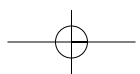
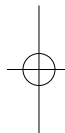
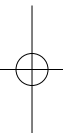
Baruj, Kosacoff, Porta (2005) Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades. BID working paper.

Mouffe (2007:121) En torno a lo Político. FCE.

<sup>73</sup> Las políticas públicas y otras intervenciones público no estatales que se ponen en marcha para actuar sobre los aspectos críticos de la “cuestión social”.



- Cooke, P. and K. Morgan (1998) *The associational economy: firms, regions and innovations*. Oxford University Press, Oxford.
- FAO Cinve (2004) *PROYECTO FAO – MERCOSUR AMPLIADO COMPETITIVIDAD* Montevideo, Mayo
- Hettne, Bjorn (2005) Beyond New regionalism Beyond the 'New' Regionalism *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4, December 2005
- Hurrell, Andrew (2005) The Regional Dimension in International Relations Theory in Farrel, Mary (eds) *Global politics of regionalism : theory and practice / edited by Mary Farrel . - London; Ann Arbor, MI : Pluto Press, 2005*
- Hudson, R. (2002) Changing industrial production systems and regional development in the New Europe. *Transactions, Institute of British Geographers* 27.3, 262–81.
- Leitner, H., C. Pavlik and E. Sheppard (2002) Networks, governance and the politics of scale: inter-urban networks and the European Union. In A. Herod and M.W. Wright (eds.), *Geographies of power: placing scale*, Blackwell, London
- Leitner, H. and E. Sheppard (2002) The city is dead, long live the net: harnessing European interurban networks for the neoliberal agenda. *Antipode* 34, 495–518.
- Masi & Lima (2007) Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur. CEPAL. Santiago
- Montecinos, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, ago. 2005, vol.31, no.93, p.73-88. ISSN 0250-7161.
- Payne, A (2004) *The new regional politics of development / edited by Anthony Payne . - Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York : Palgrave Macmillan, 2004 .*
- Prates, L. (1998). "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad". *Reforma y Democracia*, 12.
- Repetto (2008) EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: POSIBILIDADES Y RESTRICCIONES PARA LA GESTION SOCIAL. Seminario OPP Abril, 2008
- Sternberg, R. (2000) Innovation networks and regional development: evidence from the European Regional Innovation Survey (ERIS). *European Planning Studies* 8, 389–407.■



## 5.5 | Construir institucionalidad es construir integración

*Daiana Ferraro y Jorge Rodríguez. Intendencia Municipal de Montevideo*

### Introducción

Los procesos de mundialización y globalización imperantes en el mundo pusieron en evidencia una presencia significativa de las ciudades en la escena planetaria. La participación de las ciudades ha tenido un claro reflejo institucional en la presencia cada vez más activa de los gobiernos urbanos en la vida internacional.

**Simultáneamente, los procesos de descentralización y revalorización de lo local iniciados en América Latina, y particularmente en el Cono Sur, han supuesto una de las transformaciones institucionales más importantes en la región. El ámbito local se convirtió en un espacio idóneo para el aprendizaje social derivado de la acción que permite un gobierno de proximidad.**

Estos procesos impulsaron la participación de los gobiernos municipales de la región en la construcción de la integración, aportando la mirada desde las ciudades, a un MERCOSUR que las había excluido desde su nacimiento.

Esa construcción dio lugar al nacimiento de la red Mercociudades, con una organización propia acorde a su accionar y con la firme convicción de incidir en el Mercosur y en su institucionalidad. **Construir institucionalidad es construir integración** y de acuerdo al tipo de organicidad que se desarrolle, se reflejará en la “calidad y cantidad” de integración que se alcance, en el proceso emprendido. Ello cimienta el MERCOSUR que edifiquemos y delinearé la riqueza del proyecto comunitario regional.

En el artículo abordamos la construcción institucional y la incidencia programática de Mercociudades, como edificación colectiva desde lo local, por y para la integración regional. También exponemos el escenario de la integración en el que se desarrollaron estos procesos y damos cuenta del largo y arduo proceso de la creación del espacio para los gobiernos locales y la interrelación con la red de ciudades. Primero la creación de la REMI, luego el proceso de transición hasta la creación del FCCR y luego de su creación hasta la actualidad.

### Los Noventa: Un Nuevo Escenario Global, Regional y Local

A comienzos de los noventa, en el marco de las transiciones democráticas en la región y de los nuevos emprendimientos de política económica de nuestros países, nace el MERCOSUR, en parte, como una estrategia de inserción internacional y apertura comercial.

El proceso de globalización económica, la conformación de bloques y la nueva regulación del comercio internacional generan un proceso de integración como una estrategia defensiva de corte económico, consecuente con las nuevas reglas del comercio mundial y bajo una perspectiva intergubernamentalista, a partir de lo cual el avance de la integración, tanto de sus normas primarias como derivadas, es el resultado de negociaciones entre los países, donde cada miembro negocia a partir de intereses nacionales, estrechamente vinculados a la visión estado-céntrica de las relaciones internacionales.

Este aspecto marcó el desarrollo institucional del bloque y produjo un diseño de estructura organizativa asentada en los gobiernos centrales de los países (Poderes Ejecutivos), monopolizando la direccionalidad del proceso y funcionando en la práctica como órgano comunitario del MERCOSUR<sup>74</sup>.

En ese proceso, no pocos actores han reclamado espacios institucionales para participar de la construcción de la integración y de sus decisiones. Las pocas instancias reservadas de participación para la sociedad civil y los parlamentos (CPC y FCES)<sup>75</sup> y la no existencia desde la conformación del bloque de un espacio institucional para el resto de los actores, dio origen al MERCOSUR con vocación comercial y una generación de normativa comunitaria con un déficit democrático para sus sociedades.

Como contrapartida se generó un reclamo, casi desde la creación misma del Mercosur, de distintos sectores de la sociedad, que pedía la apertura y creación de espacios de participación, buscando la construcción de un Mercosur más allá de lo comercial. Entre ellos, las ciudades del MERCOSUR, a iniciativa de 12 ciudades se reclamó un espacio institucional para lo local en el proceso de integración. Estos gobiernos locales no lo hicieron aisladamente, sino que optaron por unirse en una institución regional de gobiernos locales.

### Nuevos actores en la integración

En el año 1995, nace Mercociudades con una clara vocación integradora, como lo expresan sus objetivos fundacionales, en donde el primero de ellos destaca *“favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de sus competencias”*<sup>76</sup>

A partir de allí comienza una construcción institucional de la propia organización de las ciudades y una decidida acción para conquistar en el MERCOSUR un espacio para lo local en la institucionalidad del bloque. Mercociudades diseña y adopta su institucionalidad y organigrama obedeciendo a su propia definición, como ***espacio político y de articulación de los gobiernos locales para construir integración***. Este proceso incorporó desde las solicitudes formales, los momentos y espacios de presión y lobby a los actores centrales del MERCOSUR (Gobiernos Nacionales), solicitando incorporar la opinión de lo local.

<sup>74</sup> Bernal-Meza, setiembre 2007 Mercosur: Una Evaluación y Perspectiva.

<sup>75</sup> CPC -Comisión Parlamentaria Conjunta - creada por el Protocolo de Asunción, en Asunción del Paraguay en marzo de 1991 y el FCES - Foro Consultivo Económico y Social - creado por el Protocolo Adicional al Protocolo de Asunción “Protocolo de Ouro Preto” en Ouro Preto, Brasil en diciembre de 1994. Este protocolo dio origen a la estructura institucional del Mercosur y admitía también que los órganos decisorios crearan instancias auxiliares como los Subgrupos de Trabajo o las Reuniones Especializadas. [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

<sup>76</sup> Art. 2 párrafo I “de los Fines” Estatuto de Mercociudades [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

En cierta medida Mercociudades pretendía impulsar una perspectiva de la integración anclada en otros actores sociales y políticos. Esto se evidenciaba en el insistente y sistemático accionar de Mercociudades, desarrollando actividades en procura de lograr ese reconocimiento, expresando el punto de vista y su opinión en cada oportunidad que tuvo. Se enviaron carta a los presidentes del MERCOSUR y a los Cancilleres, justificando y reclamando el espacio, se realizaron reuniones y Cumbres paralelas a las del MERCOSUR, entre otras tantas acciones. Dichas acciones fueron acompañadas de la construcción de una agenda temática propia de la Red y una agenda propositiva hacia la integración, con demandas y propuestas específicas hacia el MERCOSUR.

En el año 2000, este accionar desde los gobiernos locales, tuvo por primera vez una respuesta positiva desde la institucionalidad del bloque, con la creación de la REMI –Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (primer espacio institucional de la integración para los gobiernos locales). También durante ese proceso los gobiernos locales realizaron diversos planteos temáticos y en consecuencia la agenda de los gobiernos locales comenzó a incidir en la agenda regional. Veamos estos dos procesos, la institucionalización de un espacio local en el MERCOSUR y la agenda planteada desde los gobiernos locales.

### **La Prehistoria: Creación y Evolución de la REMI**

El 7 de diciembre de 2000 en Brasilia, ciudad capital de Brasil, la Resolución 90/00 del GMC crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR, y en dicha Resolución se expresa en el Considerando: “*La conveniencia de establecer un foro que se este al diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes del MERCOSUR*” y en la parte resolutive en sus artículos 1 y 2 de los tres que contiene esta resolución se dice: “*Art.1 – Crear la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR, con la tarea de omover el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes del MERCOSUR, de manera de omover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región.*”

“*Art.2 – La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR será integrada por representantes de Municipios e Intendencias designados por los cuatro Estados Partes.*”

Obsérvese que en la Resolución 90/00 en el Considerando, no hay una sola referencia a la existencia de Mercociudades, única organización que solicitaba la creación de un espacio institucional en el bloque para los gobiernos locales, creada para la construcción de la integración. De igual forma cuanto se estipulan los cometidos de la REMI -promover el diálogo y la cooperación entre autoridades de nivel municipal- se desconoce el trabajo que Mercociudades ya venía realizando hasta el momento.

El artículo segundo si incorpora la “intergubernamentalidad” del proceso al establecer que la REMI, será integrada por representantes de Municipios e Intendencias designados por los cuatro Estados Partes, diferenciándose de la estructura horizontal de Mercociudades.

Igualmente desde Mercociudades se valoró positivamente la generación del espacio y con el correr del tiempo, se fue apropiando del mismo. Aunque una de las dificultades principales entre REMI y Mercociudades fue la lógica como se planteaban abordar el trabajo hacia la integración. Mientras en REMI imperaba la llógica de la suma de cuatro<sup>77</sup> (países miembros plenos), desde Mercociudades se proponía la mirada regional de bloque integrado y no la sumatoria de las secciones nacionales.

### **Interacción entre la institucionalidad MERCOSUR y Mercociudades**

La reunión de instalación de la REMI, se celebró en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el 14 de junio del año 2001. En ese momento se reconoció, la existencia de Mercociudades. En su apartado primero del Acta, se estableció “Los integrantes de las diversas delegaciones nacionales acordaron mantener una estrecha relación con la Red Mercociudades a fin de aprovechar los esfuerzos

<sup>77</sup> Los países miembros plenos del MERCOSUR hasta ese momento eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

desarrollados por ésta a través de sus diversas instancias (Consejo, Unidades Temáticas, Secretaría Ejecutiva) en la vinculación entre las ciudades del Cono Sur” y además en el anexo N° 3 en el plan de trabajo aprobado en ese momento se estipuló: “*La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR recomienda al Grupo Mercado Común aprobar el objeto de Resolución que se adjunta:*

1. *Promover la participación de los municipios en las diversas instancias de interacción con los organismos internacionales de cooperación y de financiamiento en temas que sean de su incumbencia*
2. *Elaboración de un documento por parte de cada una de las coordinaciones nacionales acerca del estado de situación de los regímenes de autonomía municipal en cada uno de los países que se esentará en la próxima reunión a realizarse en la ciudad de Montevideo.*
3. *Intercambio de experiencias e informaciones entre ciudades con características similares (turísticas, de frontera, agrícolas, portuarias, con desarrollo en materia de tecnología de punta, etc.) a través de las coordinaciones nacionales.*
4. *Las actividades de la Red de Mercociudades forman parte de la agenda de la REMI, anexándose calendario de actividad”*

Esta incidencia en la evolución de la institucionalidad de la REMI y Mercociudades fue permanente durante la existencia de la misma y hasta que fuera sustituida por el FCCR<sup>78</sup>.

En su segunda reunión, se avanzó en institucionalizar los órganos de decisión y técnicos de Mercociudades, recomendando al GMC que así lo aprobara. (Ver recuadro)

ANEXO VII DEL ACTA N° 2 / 01 REMI						
RECOMENDACIONES AL GMC						
La Reunión Especializada de Intendencias y Municipios del MERCOSUR resuelve recomendar al GMC:						
1. Que se incluya dentro de las secciones nacionales de la REMI a las ciudades miembros del Consejo de Mercociudades y ciudades coordinadoras de unidades técnicas.						
2. Que sugiera al Comité Técnico de Cooperación del MERCOSUR, rapidez en el análisis del Proyecto “Gestión de Residuos Sólidos de las ciudades del MERCOSUR”.						
3. Que se facilite a las Mercociudades la información sobre Acuerdos y Resoluciones de las distintas instancias del MERCOSUR						

Pero además, en el numeral 3 de las Recomendaciones, se solicitaba al MERCOSUR, acceso a la información, reivindicación que se mantiene hasta el día de hoy.

REMI I Asunción Junio 2001	REMI II Montevideo Octub. 2001	REMI III Mar del Plata Abril 2002	REMI IV Rio Janeiro Nov. 2002	REMI V Asunción Mayo 2003	REMI VI Montevideo Nov. 2003	REMI VII Bs. Aires Junio 2004
Regímenes Autonomía	Regímenes Autonomía	Regímenes Autonomía	Carta de Principios	Carta de Principios	Carta de Principios	Carta de Principios
Cooperación entre ciudades	Cooperación entre ciudades	Proyecto coop. Ciudades Cono Sur	Proyecto coop. Ciudades Cono Sur	Proyecto coop. Ciudades Cono Sur	Proyecto coop. Ciudades Cono Sur	Proyecto coop. Ciudades Cono Sur
Cooperación Internacional	Cooperación Internacional		Seminario sobre el ALCA	Seminario ALCA UE, OMC, etc.	Cooperación Internacional	Cooperación Internacional
				Integración Fronteriza	Integración Fronteriza	Integración Fronteriza
				Seguimiento RMDS y Foros	Seguimiento RMDS y Foros	Seguimiento RMDS y Foros
					Reactivación Económica	Reactivación Económica
						Creación Foro Ciudades

*Temas abordados por la REMI. Banco de Datos de la STPM, elaboración opia.*

<sup>78</sup> FCCR: Foro Consultivo de Municipios Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, creado en 2004 en Ouro Preto II

El cuadro anterior resume la evolución programática de la REMI, desde su creación hasta su última reunión en Buenos Aires. Como se verá la agenda fue creciendo, fue aumentando el número de temas que se abordaron. Principalmente se observa que la REMI, fue cada vez más analizando y realizando recomendaciones sobre la temática general del MERCOSUR. Obsérvese que a partir de la IV y V REMI, se incorporan temas como la relación con otros bloques y el MERCOSUR, la integración fronteriza, la actividad económica y las políticas sociales en el bloque.

Esta evolución programática también fue un desarrollo positivo de la REMI, en el sentido que los Intendentes, Prefeitos, Alcaldes y Jefes de Gobiernos que participaban comenzaban a ver la necesidad que el proceso de integración avanzara en esos temas y que la agenda de la integración los contemplara. Lamentablemente el espacio de la Reunión Especializada no fue un espacio adecuado para ese desarrollo y por eso la propia REMI culmina realizando la propuesta de la generación de un Foro Consultivo de Ciudades. Más adelante veremos la creación del FCCR y si ese espacio es un cambio en este sentido.

	I REMI	II REMI	III REMI	IV REMI	V REMI	VI REMI	VII REMI	
	Asunción	Montev.	Mar Plata	Río Janeiro	Asunción	Montev.	Bs. Aires	Promedio
Participantes	23	37	41	33	24	25	42	32
Ciudades	13	21	27	16	16	10	18	17
Intendentes	10	4	5	7	4	2	6	5
Argentina	3	9	15	12	5	8	5	8
Brasil	10	14	19	13	9	4	7	11
Paraguay	8	2	2	4	4	3	2	4
Uruguay	2	9	5	1	4	9	2	5
Chile	0	3	0	0	0	1	1	1
Bolivia	0	0	0	3	2	0	1	1

*Participación en la REMI. Banco de Datos de la STPM, elaboración propia.*

La participación de los gobiernos locales en la REMI, tuvo altos y bajos, pero en general se podría decir que se mantuvo constante a lo largo de sus reuniones. Recuérdese que la REMI, se integraba por Secciones Nacionales y cada una de ellas no tenía limitaciones en el número de sus integrantes. Además la REMI, se expresaba a través del Consenso de sus integrantes, bastando una sola opinión en contrario para no poder tomar posición como órgano. Este poder de veto, es uno de los cuestionamientos que tuvo la Reunión Especializada.

### La incidencia en la agenda regional

Mercociudades tuvo una importante incidencia en la agenda de la integración desde su fundación y en los temas que el MERCOSUR abordó. No se podría decir que marcó la agenda de la integración, pero si, tuvo una actitud propositiva y muchas veces una posición delante de la del MERCOSUR, en el sentido de poner temas sobre la mesa, que el proceso de integración no discutía. Esto obedecía a que los temas en la agenda del MERCOSUR, más allá de los comerciales, aparecían por la presión de algún grupo de interés.

En el Seminario sobre la Agenda Social del Mercosur, organizado por la Unidad Temática de Desarrollo Social de Mercociudades, Alvaro Padrón<sup>79</sup> expresaba: *“Impulsar el desarrollo de una dimensión social, y... la relación entre el impulso y la ofundización de esa Agenda Social del MERCOSUR, está absolutamente ligado al papel que ya tienen y que deberían tener las ciudades dentro del proceso de integración”* y agregaba más adelante *“Los temas que se han ido abordando han sido precisamente con ese carácter de dinámicos y han sido siempre a partir de la presión, de la necesidad de sectores de ir colocando en esa Agenda sus perspectivas. Esto me importa señalarlo, en primer lugar para explicar cómo fue surgiendo la dimensión social, que yo agregaría, para ser más eciso, la dimensión social y laboral del MERCOSUR.”*

<sup>79</sup> Alvaro Padrón: Coordinador del FCES – Foro Consultivo Económico y Social – y representante de los trabajadores en su intervención en el Seminario Internacional: MERCOCIUDADES Y LA AGENDA SOCIAL DEL MERCOSUR

Esto ilustra la visión que se tenía desde otros sectores, además de lo local, sobre el arduo trabajo que demandaba y demanda incidir en la agenda de la integración. Era necesaria mucha presión para incorporar los temas de preocupación de los distintos actores. Además, la articulación con estos actores era fundamental en la construcción del proceso de integración. La participación local en la integración no aparece como un reclamo espontáneo de los gobernantes, sino que surge a partir del debate de los propios actores que impulsaban y sostenían que lo local es un ámbito privilegiado para hacer converger los regímenes sociales, para hacer converger las políticas sociales y avanzar en el camino, de coordinación, armonización y unificación que lleva a formas superiores que de otra forma son imposibles de lograr.

Algo muy importante a destacar es el aporte de Mercociudades a la construcción de una comunidad de valores compartidos entre los gobiernos locales del MERCOSUR. Esta comunidad de valores se cimienta en el diseño institucional de Mercociudades que está orientado a la participación activa de las ciudades miembros. Esta vocación democrática de las ciudades integrantes de la red, condujo a un compromiso supremo con el orden institucional, al aprobarse una Cláusula Democrática en la quinta Cumbre realizada en Belo Horizonte: *“Los Jefes de Gobiernos Municipales o sus representantes, se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo de Mercociudades, eviéndose que, para el caso de ruptura del orden institucional se realicen consultas entre los Gobiernos de las ciudades miembros y la afectada, tendientes a lograr soluciones que restablezcan la situación acorde a derecho. En caso que las consultas sean infructuosas, las partes considerarán la aplicación de las medidas 7-tinentes.* Esta decisión de Mercociudades, es de una importancia sustantiva, en el escenario de las últimas décadas, en que nuestro continente transitó por procesos de transición a la democracia. La actitud asumida por Mercociudades muestra un compromiso con la democracia y un respeto por la voluntad ciudadana.

La agenda regional sobre la que se buscaba incidir, poseía asimismo como contrapartida un gran impacto en las ciudades. Ello estimuló el crecimiento y desarrollo de Mercociudades. En la publicación sobre la IX Cumbre de Mercociudades “Las Grandes Apuestas” se decía: *“.....la integración regional alteraría inevitablemente la relación entre las ciudades y sus anteriores áreas de influencia, quedando sometidas a una serie de desafíos de difícil resolución. Tareas como la renovación y reconversión de la base oductiva de las ciudades, la generación y mantenimiento de la infraestructura urbana, el desarrollo de niveles aceptables de calidad de vida y la articulación de mecanismos viables de integración social, fueron consideradas metas que las ciudades no podrían resolver en forma aislada. La asociación de ciudades en una red que defendiera sus intereses y sus puntos de vista tenía sobradas razones para desarrollarse y crecer”.*<sup>80</sup>

Siendo consecuente con esa visión, desde lo local se ha impulsado una agenda de la integración, que tuvo una clara manifestación en el año 2002 en la Reunión Cumbre de Mercociudades en la ciudad de Asunción, Paraguay. En esa oportunidad se acordó trabajar por “más y mejor MERCOSUR”, “más y mejor integración” y “más y mejor democracia” e impulsar cinco ejes temáticos que marcarían el accionar de la red en los próximos años.

Estos cinco ejes fueron:

- 1.- Complementación Productiva
- 2.- Desarrollo de Infraestructuras para la integración
- 3.- Estrategia de Integración Fronteriza
- 4.- Desarrollo de regiones y compensación de desequilibrios intra-regionales
- 5.- Creación de instrumentos de financiación y fomento del desarrollo.

Estas tres premisas y cinco ejes han pautado la agenda de la integración desde lo local desde entonces y se le han ido incorporando temas tales como: Inclusión Social, Ciudadanía Regional, Trabajo y Empleo, Distribución del Ingreso, Equidad de Género, Comunicación, Visibilidad y Transparencia, Fortalecimiento y Renovación Institucional, Derechos Humanos, Innovación Tecnológica y Educación entre otros.

Estas apuestas y propuestas se realizaron en el peor escenario del proceso de la integración, en el año 2002, en medio de la crisis económica y financiera que afectó fuertemente a los países de la región, generando procesos

<sup>80</sup> “Las Grandes Apuestas: Mercociudades ante el desafío de una integración con inclusión social” Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, Noviembre 2004



de explosión social y fuerte exclusión de grandes sectores de nuestra sociedad.

Esta agenda propuesta por los gobiernos locales, de alguna manera, se vería reflejada en la agenda de la integración. En la V reunión de la REMI, el 20 de mayo de 2003 en la ciudad de Asunción de Paraguay, se presentaba por parte de la PPTP<sup>81</sup> un informe sobre las prioridades de su Presidencia para el semestre en la que se recogían varias de las propuestas realizadas por los gobiernos locales.

**En el Acta de dicha Reunión, en su apartado 1 sobre “Presentación de la situación actual del MERCOSUR y los ejes de gestión de la Presidencia Pro Tempore”, se expresaba: “La misma estuvo a cargo del Coordinador Nacional Adjunto del Grupo Mercado Común, Consejero Enrique Franco, representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, quien analizó detalladamente las metas de la PPTP, basada en cinco puntos: coordinación macroeconómica, política comercial común, tratamiento de las asimetrías, relacionamiento externo y fortalecimiento institucional. Resaltó también la importancia de la Integración Fronteriza y la necesidad de contar con normas estables en las fronteras”.**

Esto da cuenta de lo pertinente de los temas planteados por Mercociudades y de la incidencia en la agenda de regional.

Hacíamos referencia anteriormente a la REMI y expresábamos que no había resultado un espacio adecuado para la participación de los gobiernos locales. Los principales aspectos que evidenciaron esta situación fueron:

- La propia naturaleza del espacio institucional, la ubicación en el organigrama y el no reconocimiento por parte del Mercosur del estatus de representantes electos a los gobernantes locales fueron señales que anunciaban el destino de la REMI. Además la REMI tuvo muchas debilidades en el trabajo mismo entre las que resaltamos:
- La lógica intergubernamental
- La primacía de las visiones nacionales a la hora de emitir recomendaciones y acuerdos
- La participación de funcionarios de los gobiernos centrales de los países en igualdad de condiciones que los gobernantes electos.
- El poder de veto de las secciones nacionales o parte de ellas a la hora de consensuar las acciones.
- La dificultad en la continuidad de los trabajos por la variabilidad de sus participantes<sup>82</sup>.

Todos estos elementos evidenciaron la debilidad de la REMI a la hora de desarrollar el trabajo y la participación de los actores locales. Por ello la propia REMI en su última reunión recomienda la creación de un Foro de Ciudades del Mercosur, en el marco de la expectativa que existía entre los distintos actores del proceso de integración, sobre las reformas que introduciría la reunión de Ouro Preto II.

### **Las Expectativas de Reforma: Ouro Preto II**

A fines del año 2004, el MERCOSUR se posicionaba en un nuevo escenario regional que no escapaba a la percepción de ningún actor. A diez años de la firma del Protocolo de Ouro Preto, se esperaba que la nueva cumbre, fijada en dicha ciudad, realizara cambios en la estructura institucional del proceso, mejorando así, tanto su eficacia como la representación de diversos actores hasta ese momento no incluidos.

Este nuevo escenario, heredero de las devastadoras crisis económica y social, así como de varios relanzamientos frustrados, no podía obviar la necesidad de nuevas estrategias y liderazgos en la integración. La concordancia en los principales lineamientos para la región y el énfasis político de los nuevos liderazgos parecían signar un tiempo de cambio en las sensibilidades y respuestas de los nuevos gobiernos.

Durante todo el año 2004, diversos actores trabajaron en propuestas de reforma, creación de nuevos organismos e instrumentos y en la visión de un proceso complejo, con mayor participación y transparencia. Asimismo, se

<sup>81</sup> PPTP Presidencia Pro-Tempore de Paraguay del Mercosur

<sup>82</sup> Brasil, citaba a los Gobiernos Locales y/o Asociaciones de Gobiernos Locales para participar de la reuniones de la REMI, de acuerdo a los temas que se fueran a abordar en las mismas.

contaba con el nuevo posicionamiento de los socios mayores de reconocer la existencia de asimetrías y su voluntad de trabajar para reducirlas, conjuntamente con una discusión más profunda de modelos de desarrollo regional

### **¿Reforma o el germen de una reforma?**

A pesar de las grandes esfuerzos de diferentes actores, avocados a que Ouro Preto II fuera un claro cambio de rumbo en los aspectos institucionales del proceso, los avances que tuvo la Cumbre no fueron evaluados como satisfactorios por ninguno de estos actores. De todas formas el sólo reconocimiento de la existencia de dichos actores en la estructura institucional ya significaba un cambio en la sensibilidad que hasta el momento había demostrado el proceso a lo político y social, pero dicha sensibilidad no fue seguida de reformas sustanciales a corto plazo.

Para evaluar las luces y sombras de esta cumbre nos enfocaremos en tres aspectos: los instrumentos que abordan ejes vitales de la integración independientemente de los asuntos comerciales; la participación de lo social ante este cambio de sensibilidad; y los nuevos organismos políticos que se suman a la estructura institucional del MERCOSUR.

Primero, en cuanto a los instrumentos que coadyuven a la consolidación del proceso de integración, durante dicha Cumbre se avanzó un poco más en lo referente a 3 de ellos, a nuestro entender claves pero insuficientes para recuperar una velocidad en la integración basada nuevamente en una estrategia “ganar-ganar” que dé conformidad a todos los actores involucrados.

En este sentido, se aprueba una propuesta para trabajar sobre la “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo” creando un Grupo de Alto Nivel a estos efectos, evidenciando de esta forma, la necesidad de un acuerdo entre los Estados Parte y las fuerzas sociales. Dichas fuerzas sociales fueron entendidas desde una visión económica, los empresarios, los sindicatos y un tercer sector, fundamentalmente representado por el sector cooperativo.

Independientemente de que se tratara de un grupo asesor y de que no se encontraran representados otros actores que necesariamente deberían ser considerados en una estrategia de este tipo, el solo reconocimiento de la necesidad de un destino común, la renovación del compromiso inicial integrador, significa un avance en cuanto a la proyección del bloque y de sus posibilidades de desarrollo.

Lamentablemente, la ausencia de una identificación de regiones, con sustento de indicadores, dificulta la generación de una estrategia que no solo debe hacer partícipe a los territorios, sino que debe ser multidimensional y diferenciada por zonas y tipos de desarrollo. Esta es una herramienta para trabajar a fondo la disminución de las asimetrías preexistentes que debe complementarse mediante un enfoque diferente al abordado hasta el momento, así como la participación de actores territoriales parecería insoslayable.

De forma similar, luego de avanzar durante el año en una estrategia que permita una convergencia estructural se aprueban los fondos destinados a ellos y su integración: los FOCEM (Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR), que continuarían perfeccionándose durante todo el año 2005 para su posterior entrada en vigor. Estos fondos significaban el reconocimiento de las asimetrías y sus aportes y destinos diferenciales generan sinergias para disminuirlas.

Uno de los aspectos de su implementación, desarrollado durante el año 2005, fue la metodología de presentación y evaluación de los mismos, así como la institucionalidad necesaria para llevarlos adelante. En este aspecto debemos señalar que a pesar del avance que implicó su diseño, aún resta avanzar mucho, por un lado, en la transparencia y claridad de la metodología necesaria para diseñar e implementar proyectos para estos fondos, y por otro lado, en la participación de actores territoriales y sociales en los mismos.

El arranque de los FOCEM se centró en las estructuras ejecutivas de los Estados Parte tanto para el diseño como la ejecución de los proyectos, y consecuentemente su destino radica en planes ya trazados y de corte nacional en línea con las estrategias de los Estados Parte. La convergencia estructural, la disminución de las asimetrías

y la identidad integradora, todo en función de un proyecto común no se logra por la simple sumatoria de agendas nacionales, sino que es necesario pensar regionalmente y esto difícilmente puede ser alcanzado con una unidad que trabaja como la sumatoria de los Estados Parte.

Asimismo, otro de los mecanismos que se desarrollan son los que se destinan a dar una mayor seguridad jurídica al proceso, básicamente por la necesidad de que un tribunal arbitral verifique la efectiva aplicabilidad de la normativa vigente y de su propia vigencia. Sin lugar a dudas la importancia a estos efectos del Tribunal Permanente de Revisión es indudable, primordialmente en una mirada a largo plazo del proceso y de la necesidad de una única voz en torno a su aplicación normativa.

Esta es una herramienta en construcción que depende de la agilidad que le otorguen los Estados Parte y fundamentalmente sus sistemas de justicia, con especial énfasis en sus cortes superiores. Un paso fundamental es darle independencia en todo sentido y el compromiso a ejecutar sus fallos.

Segundo, en cuanto a los aspectos sociales, a pesar de la nueva sensibilidad que demostraron los nuevos gobiernos no existe un avance contundente durante esta Cumbre en torno a la participación social en el proceso de integración. En este tema se avanza con posterioridad en la Presidencia Pro Tempore Uruguaya durante el año 2005 con la creación de la articulación público-privada llamada "Somos MERCOSUR" y la generación de mecanismos más que de participación de la sociedad civil en el proceso, de declaración de objetivos de la misma en torno a la integración.

Tanto las Cumbres de la Sociedad Civil como las declaraciones de las diferentes organizaciones muestran un rico acervo organizacional de la sociedad mercosureña, pero la ausencia de mecanismos efectivos de participación y la falta de satisfacción de sus demandas, han enlentecido el impulso inicial de los mismos hacia el proceso.

Tercero, con respecto a la inclusión de un enfoque político más fuerte en el MERCOSUR podemos afirmar que se cumplió mediante la creación de dos organismos: el Parlamento MERCOSUR y el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones.

El Parlamento MERCOSUR era un largo reclamo por parte de los legislativos de darle al proceso una dimensión política que incluyera los legislativos más que como meros ratificadores de decisiones ejecutivas, como una nueva centralidad en el diseño de políticas regionales contraponiendo opciones de desarrollo. Asimismo, este reclamo contaba con el respaldo de las organizaciones sociales en tanto se consideraba que el involucramiento de los legislativos permitiría obtener una mayor transparencia y legitimidad del proceso.

La creación del Parlamento y de su protocolo fue un gran avance en este sentido a pesar de no poseer funciones legislativas directas sino principalmente funciones deliberativas y de control. Su desarrollo dependerá sin duda de la habilidad de sus integrantes de contraponer alternativas de política y de darle una mayor transparencia al proceso mediante un contralor a las acciones del ejecutivo del proceso.

Dicho Parlamento posee herramientas políticas como la solicitud de informes para incidir en los ejecutivos y darle una mayor transparencia al proceso de integración; posee la opción de consulta al Tribunal Permanente de Revisión para disminuir la incertidumbre normativa del proceso; y, por último pero no menos importante, puede recurrir a la audiencia pública para funcionar como una caja de resonancia de las demandas de sus representados. El desarrollo de todas estas herramientas depende de una estrategia regional que debe centrarse en las alternativas de políticas que presenten los diferentes bloques que representan el espectro ideológico y para ello es necesaria una mayor participación de la gente, de forma democrática y legitimando el proyecto.

La segunda incorporación política al proceso se trató del posteriormente llamado Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR). Por la Decisión N° 41 del 2004 se creó el "Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR". A través de este Foro y luego de muchos reclamos de la Red de Mercociudades y de otros actores, se concreta la nueva instancia de participación institucional de los gobiernos subnacionales en la integración. El reconocimiento de la importancia política de los actores territoriales legítimos y la generación de un organismo dinámico, con capacidad de ejecución propia, autónoma de la voluntad de los ejecutivos, significa un gran avance de esta Cumbre.

La decisión 41 deja librado en parte la organización de dicho Foro a la confección de su propio reglamento, pero, a pesar de su escasa profundidad, introduce dos limitantes al mismo: su composición de dos comités, uno de gobernadores y otro de intendentes; y su dependencia del Grupo Mercado Común, colocando en la escala institucional a gobernantes electos, por tanto con legitimidad propia, en dependencia directa de funcionarios ejecutivos. Estos temas, su reglamento y la participación de estructuras público- privadas como las asociaciones de municipios serán algunos de los temas a acordar sobre la marcha.

## **FCCR: UNA HISTORIA EN 3 ACTOS**

### **Acto I: Las Dificultades del Parto. De su creación a su instalación.**

Al comenzar el año 2005, el objetivo de la Red de Mercociudades cambiaba de rumbo. Con la nueva decisión que creaba el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones, ya no se enfocaba al lobby institucional y político, sino a un fino arte de conformar los dos comités creados por la misma, de forma tal que se contemplara la enorme y compleja diversidad política, territorial, demográfica y económica. Sin generar un delicado equilibrio la instalación del Foro sería imposible.

Adicionalmente, y a diferencia del papel que tuvieron durante la Reunión Especializada, la convocatoria a los gobiernos regionales recayó en las cancillerías ya que la experiencia de participación de los gobernadores en la agenda MERCOSUR y en la cooperación regional era sustancialmente inferior que la de los gobiernos locales, congregados en la Red o en asociaciones de municipios. Debe reconocerse que el esfuerzo destinado a tal tarea por las cancillerías fue grande y rindió sus frutos fundamentalmente en una etapa posterior vinculada a la aprobación del reglamento del Foro pero parecería no encontrar aún los incentivos necesarios para mantenerse en el tiempo.

La difícil configuración política de los dos socios mayores no facilitó la tarea de conformar los comités. Fundamentalmente en Brasil, la gran cantidad y diversidad entre sus Estados y entre sus ciudades, sumado al interés de participar de las diferentes asociaciones de municipios, dificultó la conformación de su sección nacional. Tampoco fue fácil para Argentina, debiendo profundizar su convocatoria a los gobernadores, equilibrar la participación de ciudades organizadas en diferentes redes y asociaciones, y cuidar su delicado relacionamiento entre lo central y lo provincial para no generar cortocircuitos que afecten su agenda nacional. En ambos casos el rol desempeñado por las cancillerías fue muy fuerte y se mantiene en el tiempo.

El caso uruguayo no presentó dificultades para la conformación de las dos secciones nacionales por tres sencillas razones: primero, mayoritariamente todos sus departamentos se encuentran nucleados en la Red de Mercociudades; segundo, por lo reducido de su número todos los departamentos tenían su espacio en la sección nacional si así lo deseaban; y tercero, el cambio político en muchos de ellos generó un renovado interés en la integración que fuera liderado por su capital, Montevideo.

Con respecto a Paraguay, las ciudades que demostraron mayor interés fueron las adheridas a la Red de Mercociudades, pero su participación fue reducida en este proceso y en la instalación del Foro, manteniendo una fuerte presencia de la cancillería.

Debemos agregar que durante los años que demora en instalarse el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones se firma el Protocolo de Adhesión de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR. Este hecho sumó una situación nueva: la incorporación de los gobiernos locales venezolanos. En ese momento y hasta ahora la representación de la sección nacional y la participación en el Foro se encuentra liderada por la Alcaldía Mayor de Caracas.

Para facilitar los trabajos que se venían haciendo para la instalación se contrataron dos consultorías académicas sobre el tema: una contratada por Brasil a un instituto con trayectoria en el tema liderado por el profesor Tullio Vigevani, el Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC); y otro contratado por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, con la ayuda de uno de sus cooperantes, al politólogo Daniel Chasquetti, quien tiene años de trabajo en esta temática. Asimismo, se contó con un borrador preparado por la Dra. Daysi Ventura sobre como podía organizarse dicho Foro. Estos aportes sugirieron temas de la agenda MERCOSUR que eran propios de el nuevo Foro ha instalarse.

Por último, referente al proceso de instalación, una de las cuestiones a resolver se centró en como podrían cohabitar no sólo los dos comités sino una red de ciudades con el peso y la trayectoria de Mercociudades con un organismo muy heterogéneo, incipiente y con difíciles equilibrios. Reconocer la importancia y la agenda de la Red, así como su posible rol dinamizador de este nuevo organismo era la mejor opción posible para avanzar rápidamente en su instalación. Lamentablemente dificultades referentes al rol de la Red y los desentendidos propios de las agendas nacionales no facilitaron este relacionamiento.

Finalmente, luego de algún intento fallido, durante la Cumbre realizada en la ciudad de Río de Janeiro, el 18 de enero del 2007, se instala el Foro Consultivo. En dicha instancia por medio de la Carta de Río los intendentes, prefeitos y gobernadores declaran su compromiso con la consolidación del MERCOSUR, su intención de relacionarse con los organismos políticos y sociales, así como trabajar una agenda propia y una agenda común con los antes mencionados.

Durante la sesión del Foro se designó una comisión integrada de forma paritaria para avanzar en los acuerdos y redacción de su reglamento de funcionamiento, se estableció un calendario de reuniones a los efectos de obtener un borrador para poder trabajar en la próxima cumbre a realizarse en Asunción y se adoptó como agenda propia la agenda existente en MERCOSUR hasta ese momento, no restringida a lo local, sino entendida en su más vasta expresión desde una óptica local y por último reconoce el rol tanto de la Red de Mercociudades como de las asociaciones de municipios nacionales participantes.

### **Acto II: La Difícil Legalidad. La redacción y aprobación de su reglamento.**

El primer semestre del año 2007 se concentró en reuniones y propuestas sobre el reglamento, donde se contaron con diferentes borradores posibles por parte de las cancillerías de Argentina, Paraguay y el ministerio encargado por Presidencia de Brasil. La cancillería argentina presentó varios borradores en torno al reglamento, a la elaboración de una página web y un posible acuerdo institucional con el Parlamento MERCOSUR. Asimismo, se realizó en Buenos Aires una reunión de la comisión encargada en Río de Janeiro a tales efectos que propuso una serie de lineamientos para incluir en dicho reglamento de funcionamiento.

Con estas contribuciones y una adicional aportada por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, Montevideo, a través de la Sección Nacional de Uruguay se llegó a la última reunión de Coordinadores en Asunción, previo a la reunión del Foro, donde se buscó llegar a un consenso sobre la base de una sola propuesta, trabajo que se realizó no sin dificultades.

A partir de un consenso general sobre el borrador propuesto por la cancillería argentina, se trabajó sobre los disensos con otros dos documentos: el emanado de la Comisión de Río y el presentado por la Sección Nacional Uruguay. Por un lado se incorporaron la declaración de principios que deben regir el Foro y las referencias a una agenda abarcativa con especial énfasis en los Fondos de Convergencia estructural del MERCOSUR, ambos contenidos en el documento uruguayo. De forma similar se aceptó que la representación en dicho Foro la poseen los gobernantes electos, y no funcionarios de municipios o asociaciones, y que los mismos pueden expresarse sobre cualquier tema del MERCOSUR a través de lo que en el reglamento se reconoce como "Declaraciones Públicas".

Los núcleos de disenso evidenciaron el origen diferencial de los diferentes actores en la negociación. Las propuestas provenientes de las cancillerías tienden a colocar a los actores electos en una posición de subordinación a los ejecutivos, fundamentalmente con el objetivo de no dejar espacios autonómicos en lo que respecta a la estructura institucional. La subordinación al Grupo Mercado Común es absoluta, desconociendo la legitimidad propia de los actores locales y la autonomía que poseen.

Asimismo, los funcionarios de dichas cancillerías no se encuentran en libertad de cuestionar la estructura institucional del proceso, elemento que si estuvo presente en los borradores de la Comisión de Río y en el de la sección uruguaya: cuestionamiento a la fórmula del consenso para resolver, cuestionamiento a la subordinación del GMC, la libertad de establecer su propio relacionamiento, entre otros.

A pesar de estas diferencias, y en aras de avanzar en el funcionamiento reglamentario del Foro luego de

transcurridos dos años y medio de su creación, se aceptó postergar estas reivindicaciones para una futura revisión del mismo. Un elemento fundamental es que con el transcurso del tiempo las cancillerías deberían abandonar el rol de tutor que ejercen sobre las secciones nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay por el propio avance político de este Foro. Esto se reafirmó mediante una solicitud del Foro, aún no atendida, de que sus coordinadores nacionales sean representantes electos de sus gobiernos locales o regionales y no funcionarios de sus ejecutivos.

De todas formas se rompió mínimamente la lógica de las secciones nacionales con la incorporación de los Coordinadores de Comités, asumiendo parte de la propuesta uruguaya, donde la Coordinación del Comité de Municipios por reglamento se le otorga a la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades hasta diciembre del 2008. Estos Coordinadores de Comité tienen una duración de un año y sus ejes orientadores no son los nacionales sino el desarrollo del propio Comité al que coordinan y su agenda, lo que les otorga un rol dinamizador que puede ser explotado a futuro, siempre y cuando las cancillerías y los órganos gubernamentales vayan cediendo el espacio a medida que los mismos se van desarrollando.

Es un espacio político a ganar por varias razones: la necesidad que tiene el MERCOSUR de que sus espacios políticos piensen en términos del desarrollo regional, más que en la agenda nacional; la necesaria conformación y contraposición de alternativas de desarrollo orientadas por diferentes opciones políticas; y la legitimidad y autonomía de funcionamiento y opinión que poseen los gobiernos locales electos.

Finalmente, en la sesión plenaria del Foro Consultivo se aprobó el reglamento que figura en Anexo como resultado de concesiones de todas las partes. Es un reglamento necesario a los efectos de funcionar, pero sin duda insuficiente, midiéndolo con el espacio y la legitimidad de lo local. Asimismo se aprobó continuar los trabajos con la página web del Foro, la que fuera aceptada en líneas generales, postergando su definición a los trabajos de una comisión a crearse; continuar con las tratativas de acuerdo con el Parlamento MERCOSUR y la recomendación antes mencionada de que se sustituyeran los funcionarios ejecutivos por representantes electos en las coordinaciones.

Este reglamento fue presentado y aprobado en setiembre del 2007 durante la Presidencia Pro Tempore Uruguay en la reunión del Grupo Mercado Común.

### **Acto III: Navegando en busca de destino. Poca estrategia a largo plazo y demasiada agenda de funcionamiento.**

Finalizado el proceso de confección y aprobación del reglamento, más allá de lo aprobado sobre crear un comité de frontera, trabajar en la página web y buscar relacionarse con otros organismos del MERCOSUR, la agenda del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones poco ha avanzado en conjunto.

Con respecto a la agenda de las ciudades, sigue enfocada en la Red de Mercociudades con énfasis en impulsar una visión integral del proceso desde las ciudades y la participación de lo local en los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR. A estos efectos se vienen trabajando varios proyectos pero para la participación institucional la Red como tal es más funcional que el Foro Consultivo.

Con respecto al Comité de Gobernadores, se impulsa el trabajo en el marco de un Foro de Cooperación llamado Foro de Autoridades Locales de la Amazonia (FALA), vinculado a los gobiernos relacionados al espacio amazónico y su administración coordinada, principalmente por el área geográfica de su coordinación. En este comité, por el momento se vienen manteniendo intercambios de experiencias y buenas prácticas a través de talleres organizados en seminarios, ya sean de Amazonia o de frontera.

Desde la cancillería argentina y presidencia de Brasil surge la propuesta de un espacio de corte ejecutivo para el Foro pero sin una definición de estructura, estrategia, ni financiamiento, así como el relacionamiento con organismos que se muestran interesados por este Foro Consultivo como es el caso de la Red Interamericana de Altos Funcionarios para la Descentralización de la OEA (RIAD). Creemos que esto se debe a la falta de desarrollo en su momento inicial de un plan de acción del Foro en su conjunto por lo que, como era esperable, los avances se dan diferenciales si se trata de las ciudades, de los gobernadores, o de los ejecutivos de nuestros pa-

ises. Debe remarcarse una diferencia no sólo de objetivos sino de recursos fundamentalmente los económicos y temporales.

Es necesario definir una agenda a mediano plazo de este Foro, con colaboración académica y un nuevo posicionamiento de sus actores electos que le permitan terminar con este funcionamiento tan disímil y trabajar en una línea coherente de acción, más planificada y donde la agenda de ambos comités sume a un posicionamiento estratégico.

Asimismo, es necesario para la Red de Mercociudades replantearse su participación y accionar en este Foro. Creemos que las dificultades coyunturales que está presentando la Red no le han permitido consolidar su rol de líder en dicho Foro, a través del Comité de Municipios, por lo que tampoco ha pensado una estrategia de acción conjunta. Debemos superar la agenda que se nos presenta desde las secciones nacionales para emprender una agenda como región desde la perspectiva local y para ello debemos entender porqué no hemos podido superar esta colisión de visiones que retrasa nuestra agenda. A esto nos dedicaremos en el próximo apartado.

### **DIFICULTADES ESTRUCTURALES MÁS QUE COYUNTURALES**

Uno de los principales problemas a enfrentar desde la perspectiva local es una dificultad propia del proceso de integración, vinculada a su calidad institucional. En general podemos afirmar que a pesar de los avances que ha tenido el MERCOSUR no ha enfrentado problemas que son inherentes a su estructura y que a nuestro entender son los que dificultan su avance y fomentan la búsqueda de otras opciones.

Por una parte falta una verdadera expresión de alternativas políticas, mediante un mayor involucramiento de todos los actores que puedan tener expresión en el MERCOSUR. La excesiva concentración de la agenda del proceso en las cancillerías, así como la concentración del poder decisorio cotidiano en las mismas por medio del Grupo Mercado Común y sus grupos y foros dependientes, no genera incentivos a la participación de los actores ni a la búsqueda de nuevas estrategias, así como tampoco genera un mayor compromiso e identificación con el proceso.

Asimismo, rara vez el MERCOSUR ha logrado superar su accionar nacional para pensar una estrategia regional lo que ha retardado no sólo la agenda intrazona sino la agenda externa y su estrategia de desarrollo a largo plazo. A través de la conformación en secciones nacionales en todos los organismos que componen su estructura ha llevado a que no se conciba una visión regional sino la sumatoria de visiones nacionales, inclusive en aquellos órganos que necesariamente deberían pensar diferente como los referentes a los Fondos de Convergencia o su Secretaría Técnica.

Estas dificultades estructurales sumadas a la necesidad de mayor transparencia, participación y eficacia normativa, produce un retraso en lo que puede llamarse la Gobernanza del MERCOSUR. Si entendemos por esta Gobernanza la gestión democrática y eficaz del sistema de integración debemos reconocer que falta mucho por hacer en torno a la transparencia de las reuniones y sus resultados, como en la aplicabilidad y conocimiento de la normativa; y en la eficacia del sistema desde una óptica participativa y con legitimidad. Mucho pueden hacer los gobiernos locales para la reforma institucional del MERCOSUR, pero para eso es necesario pensar una estrategia y sumarla a la de los demás involucrados en el proceso.

Otro de los temas a abordar refiere a lo que en nuestra concepción podemos llamar malformaciones a corregir del FCCR que se generaron a reflejo de las dificultades estructurales del proceso en su conjunto. El FCCR replica la concentración del papel de las cancillerías y se subordina al Grupo Mercado Común cuando se trata de actores que son representativos y legítimos en sí mismos, con autoridad sobre sus territorios que deberían coordinar con las cancillerías su accionar y no subordinarse a las mismas.

Es necesario lograr una autonomía mayor con el transcurso del tiempo fundamentalmente a lo que hace a su funcionamiento, ya que por la decisión 41 es imposible lograrlo en cuanto a su integración, y buscar nuevos caminos que permitan reclamar una visión integral de la región.

Con respecto a su división en dos comités no sería contraproducente si el FCCR se planteara una agenda propia

con objetivos a largo plazo de forma explícita, de lo contrario sucede lo que hasta ahora donde cada Comité trabaja una agenda consecuente con la agenda a corto plazo que poseen los diferentes actores. La división fundamental no debe darse en torno a los Comités sino a las opciones de política regional que tiene el MERCOSUR ya que sus integrantes son actores políticos, provenientes de partidos políticos, con programas diferenciados de gobierno. La conformación de coordinaciones de política en torno a principios e ideas debería fomentarse y no desalentarse.

Por otra parte, una ausencia fundamental en la creación del FCCR fue no vincularlo a los Fondos de Convergencia Estructural. Sin éstos, se pierde uno de los incentivos de la participación local, y si sumamos la subordinación y falta de política, queda solamente el incentivo de cooperación técnica para que participen los gobiernos locales, lo que nos parece insuficiente.

La Red de Mercociudades se estructura de forma horizontal, permitiendo la participación diferencial en aquellos temas que le interesan a los gobiernos locales y en la cual participan tantos como quieran con el nivel de compromiso que puedan, a diferencia del FCCR donde es su participación es por designación y no puede superar los diez miembros por Comité. En la Red el incentivo del intercambio técnico existe por su horizontalidad, libertad de participación en la unidad temática de preferencia y por la propia flexibilidad de las unidades temáticas que abren muchas opciones de acción a los gobiernos locales. Asimismo, los intercambios son de prácticas y proyectos pero enfocado en lo regional, la cooperación técnica y el vínculo temático, por sobre la obtención de logros de acuerdo a la agenda nacional.

Por último, asumiendo estas diferencias y la importancia de la Red, parece necesario revisar su liderazgo en el Foro Consultivo y generar una nueva estrategia de acción a corto, mediano y largo plazo. Para ello, lo primero es analizar y avanzar sobre las dificultades que enfrenta la Red y que interfieren en su accionar en el FCCR y su desarrollo.

La institucionalización del espacio de representación de lo local en el proceso de integración, aún cuando no posee las características que deseáramos nos enfrenta a 2 desafíos como Red: por un lado, darle contenido ya que de otra forma podría verse reducido a un espacio de declaraciones que no proyecte una visión más profunda de la integración; por otro, se vuelve imperioso diseñar un plan estratégico para profundizar la relevancia y participación de este espacio.

Es necesario actuar primero sobre las dificultades propias con miras a fortalecerse para un efectivo accionar en el FCCR. Existen varias dificultades estructurales a considerar para una reforma a largo plazo de la red. La primera de ellas el número de ciudades que integran hoy la Red. La actual dimensión de la red es una fortaleza pero a la vez dificulta la comunicación y el relacionamiento que poseen las ciudades entre sí y con los 2 órganos relevantes de la misma: la secretaría ejecutiva y la secretaría técnica permanente.

**Asimismo, esto se traduce en un gran número de ciudades integrantes de la red pero con un número bajo de ciudades con responsabilidad funcional, además de recaer dicha responsabilidad en ciudades de menor porte que las que lo detentaban anteriormente.**

**Por otra parte, Mercociudades fue perdiendo en los últimos años referentes políticos de mucho peso en la escena regional y nacional que impulsaban -una clara visión- del rol de lo local en el proceso de integración regional con autonomía del gobierno nacional, básicamente por sus antagonismos con los gobiernos nacionales. Paralelamente a esto, las visiones nacionales se han ido incorporando en la interna de la red notándose un menor liderazgo de los gobiernos locales, principalmente cuando nos referimos al papel de las cancillerías en el FCCR.**

Debemos agregar que, a pesar de que no ha habido nuevas incorporaciones de unidades temáticas, las diferentes instancias en las que se participa, los convenios y las alianzas con otros actores nos llevan a agregar cada vez más temas, ampliando considerablemente el espectro de temáticas abarcadas pero cada vez con una profundidad menor. Actualmente ni la Secretaría Ejecutiva, ni la STPM, mantienen una supervisión de la temática que manejan las UT así como resulta difícil colaborar a nivel técnico con las mismas.

A partir de todos estos elementos es necesario plantearse a mediano plazo una reforma de la estructura de la red,



fortaleciendo su rol político y de propuesta a la región a partir de un seguimiento de aquellos temas relevantes a los gobiernos locales y con la posibilidad de recurrir a la cooperación externa y del MERCOSUR para privilegiar el trabajo en red y participativo en el ámbito regional.

## UN CAMINO POSIBLE

A partir de lo que hemos expuesto hasta aquí podemos sugerir una hoja de ruta para debatir sobre la Red de Mercociudades, sus objetivos, su funcionamiento y su relacionamiento con el espacio político de lo local en la institucionalidad del proceso de integración.

- **Modificación de la estructura de la Red de Mercociudades**

**La nueva etapa de Mercociudades, el crecimiento explosivo que ha tenido la red desde su fundación que pasó de 12 a más de 180 ciudades en once años; los espacios conquistados en la institucionalidad del MERCOSUR como el FCCR y la vinculación directa con los ciudadanos, además de la agenda regional, exigen de Mercociudades una participación activa y cada vez más estas exigencias recaen en la STPM demandando información e insumos técnicos específicos y especializados.**

**El seguimiento de algunos temas como los FOCEM, la Integración Fronteriza y la agenda política del proceso, además de las tareas cotidianas de la STPM, desborda las capacidades actuales, resultando imprescindible incorporar recursos humanos calificados y equipamiento técnico con posibilidades de acceso a las últimas tecnologías de información y comunicación. Además, es necesario identificar formas de financiamiento de la red, que permitan desarrollar actividades con los objetivos propuestos. Para ello es necesario procurar una Personería Jurídica y profundizar las alianzas con otros actores que posibilite el trabajo coordinado sobre temas de interés compartido.**

En el escenario actual de la integración regional y de la propia red, la estructura organizativa y los cometidos de la SE y la STPM, se deberían redimensionar. La idea de ir hacia una Secretaría Ejecutiva que cumpla un papel de Presidencia Pro Témpore con un rol más de representación política y menor carga de gestión y administración ha ido ganado espacio en la red. Conjuntamente con esta evolución la Secretaría Técnica Permanente debería asumir cada vez más mayores competencias e ir transformándose en una Secretaría con expresión regional en cuanto a sus recursos (humanos y técnicos).

Una Secretaría con estas características y atribuciones debe ser resultado de un debate en la red, fundamentalmente sobre su composición, objetivos y financiamiento reflejándose en sus estatutos. Asimismo, parece apropiado evaluar las demás instancias de la red y renovarlas o adecuarlas a la nueva situación.

**Con respecto a la interacción de la Red con el proceso de integración, la relación de Mercociudades con los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR es débil debido fundamentalmente a que muchas veces las Unidades Temáticas se centran en el intercambio de experiencias y en sus líneas propias de trabajo en detrimento del proceso de integración y la generación de propuestas desde lo subnacional. Es necesario reactivar el vínculo entre lo local y el MERCOSUR en todas aquellas temáticas que identifiquemos con potencial propositivo para su implementación local.**

**El incentivo que hoy está jugando más fuerte para la participación en la red es el intercambio técnico. Al terminar la confrontación con los gobiernos nacionales luego de los cambios de gobierno en la región, el objetivo político disminuyó considerablemente, generando dificultades para proyectar en clave regional. Necesitamos incorporar un tercer incentivo a la participación en el cual por el momento solo hemos dado pasos muy cortitos: la captación de recursos a través de la cooperación para los municipios integrantes de la Red.**

**En este sentido, hemos dado pequeños pasos, pero un obstáculo muy importante es la falta de personería jurídica de la Red y las dificultades para poder gestionarla. Esto dificulta la presentación en convocatorias cuando se presentan ciudades con responsabilidades en la red. Desde el 2003, se ha intensificado el trabajo con organismos internacionales como Red obteniendo apoyos de UNESCO y de la Campaña**

del Milenio de NNUU; del Fondo Gallego, de FESUR, o de agencias de cooperación como la canadiense y similares.

La cooperación puede constituirse en un fuerte estímulo para la participación de los gobiernos locales, fundamentalmente en lo que refiere a los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este es un punto en donde la incidencia de los actores políticos<sup>83</sup> será decisiva para poder abrir espacios para los gobiernos locales en dichos Fondos.

En lo que respecta a la comunicación y visibilidad, sin lugar a dudas la Red hoy presenta dificultades propias en cuanto a la difusión de sus actividades, pero a su vez la mala visibilidad que exhibe el MERCOSUR la afecta de forma directa. Es necesario contribuir a una imagen positiva del MERCOSUR, colaborando en la comunicación de sus logros e incorporándolo en los discursos políticos de forma de hacerlo comprensible para la ciudadanía. Debería detectarse territorios que presentan oportunidades por la integración, participar en actividades que nos permitan reforzar una alianza con el objetivo de su democratización y profundización, y promover propuestas concretas que muestren sus beneficios.

El sentimiento de pertenencia a la región, está muy vinculado al de pertenencia en lo local. Si desde las ciudades impulsamos la idea de pertenencia a un espacio mayor, reforzándolo desde Mercociudades, con una vinculación directa a los ciudadanos mediante una comunicación efectiva que retroalimente dicha relación, generará la sinergia deseada para incorporar este sentimiento en la población. Esta es una tarea que sin duda no es exclusiva de los gobiernos locales, ni de Mercociudades, hay otros actores que trabajan estos temas siendo aliados estratégicos en la acción. Igualmente es uno de los ejes en el que las ciudades pueden aportar participando de los proyectos en marcha o en los nuevos a desarrollar.

- **Agenda Local, su relevancia y visión**

Otro de los temas a considerar a largo plazo es una guía orientadora en cuanto a los ejes estratégicos a desarrollar desde una mirada local. Los ordenaremos en torno a 5 ejes.

- a) **Un MERCOSUR con Geografía**

Es necesario reconocer en nuestra región las diferencias territoriales y generar estrategias de desarrollo diferenciales, adaptadas a los recursos y capacidades que cada región posee. Las decisiones para corregir asimetrías no pueden hablar únicamente de países sino también de territorios, actuando con mayor intensidad en aquellos que se ven más afectados por la integración por ser receptores de sus efectos inmediatos como las fronteras o las zonas que deben reconvertirse productivamente.

Los gobiernos locales son privilegiados para la identificación de estos territorios, sus dificultades y las alternativas que se presentan, así como también son agentes con capacidad para implementar sus propias políticas: incentivos a la localización de algunas industrias, exoneraciones, entre otras. Si el proceso de integración es creíble para los agentes privados la relocalización productiva es un proceso inexorable que no debe dejarse solamente a la voluntad de los privados atraídos por diferencias de costos o de recursos.

- b) **Un MERCOSUR con Diversidad**

No hay identidad regional, sin identidad local o nacional, no son contrapuestas. Necesitamos reconocernos en aquello diferente para reconocernos en aquellos rasgos que nos permiten convivir en la región y en las ciudades (tolerancia democrática, diálogo, cuidado por el espacio público, nuestro lugar en el mundo, entre otros).

Es importante reconocernos en el crisol de culturas, la inmigración y la tolerancia a la diversidad en todo sentido para que sea posible una convivencia en paz. Desde los gobiernos locales debemos fomentar la

<sup>83</sup> La referencia a los liderazgos políticos se evidencian en la capacidad y la incidencia que estos actores puedan tener para incorporar presión a los gobiernos nacionales, capaces de incidir en la toma de decisión.

generación de espacios comunes para la diversidad racial, migrante, sexual, etc. Es preciso generar una nueva solidaridad regional y eso se construye desde la convivencia.

Asimismo, es posible construir una ciudadanía con bases muy diferentes del paradigma individualista del ciudadano consumidor y una cultura que rescate los elementos propios de nuestra región. No es posible integrarnos si no nos conocemos y para ello es fundamental desarrollar y promocionar nuestras propias industrias culturales. Todos los esfuerzos para acercarnos culturalmente entre nuestras ciudades son fundamentales en el proceso de construcción de ciudadanía MERCOSUR.

### **c) Un MERCOSUR con Muchos // De Todos**

Desde la STPM estamos convencidos que el sujeto privilegiado para consolidar la integración a largo plazo son los niños y los jóvenes. Estos sujetos no vivieron los procesos de redemocratización de nuestros países, las hipótesis de conflicto entre los vecinos, el proceso de conformación de los bloques económicos, y muchos más.

El encontrarse integrados es un dato para ellos y es nuestro cometido evidenciar las fortalezas que nos genera el haber tomado la decisión de hacerlo. Es a ellos que debemos enfocar nuestras acciones sobretudo por su inigualable capacidad de transmisión de contenidos y por la ausencia de preconceptos que tienen entre sí.

Por otra parte, en nuestras estrategias debemos empezar a tener otro tipo de políticas más selectivas y dirigidas, fundamentalmente a sectores que no poseen posibilidades de realizar presiones al interior del proceso. Es lo que llamamos la voz de los que no tienen voz. Básicamente, muchas de las aspiraciones y prioridades de diferentes sectores sociales son coincidentes con las de los gobiernos locales. Debemos detectarlas y hacer un frente común con las cooperativas, las micro, pequeñas y medianas empresas, la producción familiar, entre otros; buscando políticas que fortalezcan su desarrollo y su representación en la región.

### **d) Un MERCOSUR con Prioridades**

Debemos determinar aquellas cuestiones insolubles a largo plazo sin una verdadera coordinación estratégica, por ejemplo abordar en conjunto el manejo de recursos estratégicos como la energía, el acuífero y otros recursos.

Asimismo, existen materias como la salud, el control fitosanitarios, las plagas, el narcotráfico, el lavado de activos, en las cuales trabajar juntos presenta fortalezas y mejores oportunidades de tener éxito. No parece que hasta ahora abordar todas las temáticas, incluso las más dificultosas, haya producido resultados. Debemos aprender de las coincidencias que se llevan adelante en temas como: justicia, Derechos Humanos y Memoria, entre otros.

Desde las ciudades podríamos buscar posicionamientos conjuntos en foros internacionales de forma cada vez más coordinada, solicitando a las cancillerías el respaldo a los mismos; así como impulsar políticas que promuevan en nuestras ciudades las empresas regionales mediante una reducción de la carga impositiva de acuerdo al capital accionario regional de las empresas instaladas en nuestras ciudades.

### **e) Un MERCOSUR Creativo**

Está mal enfocado el debate de si debemos ir hacia un sistema supranacional o intergubernamental. No puede ser esta la base de la discusión. No hablamos de un sistema supranacional, ni intergubernamental, hablamos de un sistema que reconozca sus limitaciones pero que demuestre capacidad creativa en cuanto a soluciones institucionales, con menos siglas pero más efectivo. La excesiva concentración en el Grupo Mercado Común produce un cuello de botella que dificulta el avance en diferentes materias aún cuando existe consenso entre los respectivos Ministerios involucrados.

Esta es la base del avance europeo. Los acuerdos estratégicos son intergubernamentales y el seguimiento

y concreción de los mismos no descansa a nivel ministerial o presidencial.

Es necesario hablar de institucionalidad porque esto no significa otra cosa que preveer y la falta de previsión nos ha llevado por caminos errados, capaz que muy flexibles pero que nos estancaron. Las ciudades pueden coordinar sus políticas y buscar caminos conjuntos que nos permitan impulsar los cambios que nos interesan en la región

### **La búsqueda de un rumbo necesario y compartido en la integración, un problema de calidad institucional.**

Cuando hablamos de una necesaria reforma, hablamos de la necesidad de reformar su filosofía institucional. También en el proceso de integración debe incorporarse el concepto de gobernanza que tantas veces usamos para nuestros países.

Gobernanza no es otra cosa que la gestión democrática y eficaz del sistema de integración. Esto implica que sea:

- Democrática: más transparente, sin acceso restringido y más participativa. El proceso no puede continuar sin una participación efectiva de la sociedad civil, que presencie y siga las reuniones, proponiendo normativa.
- Eficaz: no podemos seguir en un sistema donde no sólo la gente no conoce las normas sino ni siquiera algunos juristas la conocen. Es necesaria mayor previsibilidad y ese es un esfuerzo de todos los nuevos órganos. Todos debemos saber en que instancias nos afecta y está presente la integración, así como los recursos y mecanismos que protegen nuestros derechos en la región.
- Implica previsión y un rumbo compartido y participativo para poder generar sinergias en su aplicación.

Sin dudas el MERCOSUR ha avanzado en la construcción política de sí mismo, pero necesita avanzar más desde la política e incorporar más construcción social. Si priorizamos la política y los foros políticos debe desconcentrarse el excesivo poder decisorio del Grupo Mercado Común y en general de las cancillerías, delegando poder en otras instancias que mejor se ajusten a los desafíos.

Otra cuestión se centra en la necesidad de que algún organismo, unipersonal o colegiado, piense por la región en su conjunto y posea el mejor asesoramiento técnico posible para encontrar nuevas formas institucionales que permitan acuerdo político.

### **Juntos nos escuchan mejor: aliados para la reforma institucional del MERCOSUR.**

El debate de la reforma institucional ha sido instalado por muchos actores sociales y tampoco escapa a la percepción de las ciudades. La Cumbre de Ouro Preto II fue el resultado de un sinfín de presiones y acciones de actores como mercociudades, pero también de los parlamentarios, de las cooperativas, de los trabajadores, de las pymes, entre tantos otros. Las ciudades pueden liderar el proceso de presión política para una reforma en esta oportunidad ya que son los actores políticos más cercanos a la ciudadanía y sus demandas.

Tampoco debería obviarse los espacios de articulación permanente y esporádica que se ha dado la sociedad civil y para ello deben entablarse más vínculos con cada actor social pero también con la Articulación Somos MERCOSUR y con las Cumbres Sociales.

Por último, las ciudades se encuentran en una posición privilegiada para instalar debates pero para instalar problemas a esta estructura actual del proceso. Pensar en políticas comunes, presentar proyectos que involucren muchas ciudades, fortalecer vínculos con la sociedad civil y con el parlamento, así como promover reuniones de nuestros jueces sobre la normativa MERCOSUR y transferirnos parte de nuestra cultura, son algunas de las múltiples acciones que podemos promover para mostrar otra cara posible del proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

El MERCOSUR y las Ciudades: Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Daniel Chasquetti, Análisis y Propuestas. Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.

Informe de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, Período 2006 – 2007, [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

Políticas de Integración Regional: Experiencias Locales Exitosas en el MERCOSUR, Seminario regional, Tandil, Argentina, setiembre de 2007.

Propuesta de Agenda para el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, Prof. Tullo Vigevani y Armando Gallo Yhan hijo, CEDEC Centro de Estudios de Cultura Contemporánea, Brasil

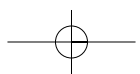
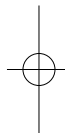
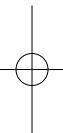
La encrucijada política el MERCOSUR, Parlamentos y nueva institucionalidad. Gerardo Caetano y Rubén M. Perina, OEA – UPD, CLAEH.

Las Grandes Apuestas. Mercociudades ante el desafío de una integración con inclusión social.

Seminario Internacional: Mercociudades y la Agenda Social del Mercosur, junio 2000 Montevideo, Uruguay.

Carlos Nahuel Oddone y Leonardo Granato: “Una integración diferente: el caso de Mercociudades” en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 38, febrero 2005. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/>

Documentos del FCCR: [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org) ■



## 5.6 | Aportes del Eje

*Maria Marcela Petrantonio y Enrique Minguens*

La última mesa de trabajo del seminario, llevó a que los participantes retomaran como síntesis muchos de los temas abordados a lo largo de las dos jornadas. Todos los panelistas de este eje coincidieron en sostener que es necesario un fortalecimiento institucional y de integración del MERCOSUR, no solo como una cuestión técnica sino también como una cuestión de ideas políticas.

Se resaltó que desde el 2003 se intenta desde los gobiernos nacionales del bloque, marcar un nuevo proceso de integración. Así se armó una agenda con temas como:

- 1- la complementación energética
- 2- la cooperación financiera.
- 3- la implementación de corredores productivos
- 4- obras de infraestructura común
- 5- combatir asimetrías, con por ejemplo, los fondos de convergencia estructural, destinados a atacar las asimetrías y ayudas a los más pequeños del bloque.
- 6- el lanzamiento del Parlamento del MERCOSUR.

Todos coincidieron en que se necesita un MERCOSUR que repercuta en la calidad de vida de los habitantes. De allí, el rol clave que se les asigna al Foro Consultivo de autoridades locales y provinciales. El proceso es complejo, porque es un Foro consultivo, y ese carácter, lleva a que no tenga incidencia directa en las políticas que afectan a las decisiones de los Estados Nacionales.

Sin embargo, no hay dudas que paralelamente al fenómeno de la globalización, crecen los gobiernos locales y su incidencia en las políticas Nacionales. Un buen gobierno local hace la diferencia, si contacta con las diferentes políticas

y mejora la calidad de vida de la gente no hay nada que lo detenga.

Las Cancillerías han tenido siempre una concepción de elite, pero hoy esta cambiando. Aparecen propuestas que apuntan al apoyo de las nuevas iniciativas locales y de integración.

El camino alternativo al neoliberalismo es la capacidad política de complementar todas las áreas políticas de nuestros países, para poder ampliar nuestras negociaciones y mercados. Tener un crecimiento para poder interactuar con los demás bloques del mundo y así generar el gran desarrollo de nuestra región.

Las condiciones políticas a nivel regional para poder mejorar pareciera que existen. Hay coincidencia en que no tenemos destinos por fuera del bloque. Así, hay que seguir reclamando que Venezuela se incorpore al MERCOSUR, imaginando sobre todo el hecho de juntar la energía, calidad humana, los recursos naturales y poder mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

El proceso es complejo pero están las condiciones dadas, no solo debe pensarse en el comercio, sino que hay que combinar nuestras políticas, buscar el valor agregado, buscar el fondo PYME, hay que imponer nuevas reglas del juego para que los gobiernos se hagan cargo de esto.

### **El desafío es importante.**

Se debe generar un MERCOSUR socialmente visible. Pero llegar a ser capaces de hacerlo es solo si involucramos a las ciudades. Los gobiernos locales tenemos la obligación de brindar soluciones concretas. Cuando la discusión de la integración baja a lo local, comienza a tener respuestas concretas. Es aquí donde se disminuye la asimetría porque es donde se presenta el problema concreto y se resuelve. Si introducimos las asimetrías en el crisol de entendernos, y pensar que cada uno de nosotros podemos comprendernos, vamos a lograr la integración.

Como manifiestan en su artículo Ferraro y Rodriguez, “sin dudas el MERCOSUR ha avanzado en la construcción política de sí mismo, pero necesita avanzar más desde la política e incorporar más construcción social. Si priorizamos la política y los foros políticos debe desconcentrarse el excesivo poder decisorio del Grupo Mercado Común y en general de las cancillerías, delegando poder en otras instancias que mejor se ajusten a los desafíos. Otra cuestión se centra en la necesidad de que algún organismo, unipersonal o colegiado, piense por la región en su conjunto y posea el mejor asesoramiento técnico posible para encontrar nuevas formas institucionales que permitan un acuerdo político.”

Durante el seminario-taller se plantea el debate y se acuerda en la necesidad de la reforma institucional del bloque. El tema ha sido instalado por muchos actores sociales y tampoco escapa a la percepción de las ciudades. La Cumbre de Ouro Preto II fue el resultado de un sinfín de presiones y acciones de actores como mercociudades, pero también de los parlamentarios, de las cooperativas, de los trabajadores, de las pymes, entre tantos otros. Las ciudades pueden liderar el proceso de presión política para una reforma en esta oportunidad ya que son los actores políticos más cercanos a la ciudadanía y sus demandas.

Tampoco debería obviarse los espacios de articulación permanente y esporádica que se ha dado la sociedad civil y para ello deben entablarse más vínculos con cada actor social pero también con la Articulación Somos MERCOSUR y con las Cumbres Sociales.

La mesa cierra confirmando lo manifestado por todos los panelistas del eje: “las ciudades se encuentran en una posición privilegiada para instalar debates pero para instalar problemas a esta estructura actual del proceso. Pensar en políticas comunes, presentar proyectos que involucren muchas ciudades, fortalecer vínculos con la sociedad civil y con el parlamento, así como promover reuniones de nuestros jueces sobre la normativa MERCOSUR y transferirnos parte de nuestra cultura, son algunas de las múltiples acciones que podemos promover para mostrar otra cara posible del proceso”.■



## VI. ANEXO

### 6.1 Participantes Seminario - Taller

#### CIUDAD/ORGANISMO/

ARGENTINA -MRECIC  
 ARGENTINA -MRECIC  
 ARGENTINA -MRECIC  
 ARGENTINA -MRECIC  
 BELO HORIZONTE  
  
 BELO HORIZONTE  
 CAMACARI  
 CANELONES  
 CANELONES  
 CANELONES  
 CANELONES  
 CARACAS  
 CARACAS  
 CARACAS  
 CARACAS  
 CARACAS  
 CARACAS  
 CHUBUT  
 CONCEPCION DEL URUGUAY  
 CURITIBA  
 EXPERTO - ARGENTINA  
 FORMOSA  
 GRAVATAI  
 GRAVATAI  
 ITUZAINGÓ  
 JUNIN  
 JUNIN  
 LA MATANZA  
 LUJÁN  
 MALDONADO  
 MAR DEL PLATA  
 MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN  
 MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN

#### APELLIDO Y NOMBRE

QUIROGA HORACIO  
 TORRES GUSTAVO  
 PIÑEIRO ARAMBURU ALEJ.  
 MILENKOSVKY LEONARDO  
 FERNANDOANTONIO DE  
 VASCONCELOS  
 VELOSO MÁRCIO JOSÉ  
 AURENITA CASTILLO  
 SANTANDER IGOR  
 MONDELI MARCELO  
 FERNNADEZ RENNA MARIA  
 ACOSTA GARCIA MARIA  
 BARRETO ANA  
 AGUAJE LEONER  
 RODRIGUEZ PABLO  
 CARDENAS DARWIN  
 GONZALEZ ANGEL  
 PONCE SUSANA  
 JORGE GAY  
 SAMIRA KHELILI  
 GENEYRO RUBEN  
 FERNÁNDEZ PATRI  
 STASINSKI SÉRGIO LUÍS  
 MAURENTE IARA  
 RIGHES CLAUDIO  
 SANDOVAL LUCIANA  
 MASSARI NATALIA  
 SMITH GUSTAVO  
 PAULON MIGUEL  
 LAFFITTE VIVIANE  
 CERDÁ RICARDO  
 KELLY OLMOS  
 ORLANDO OLMOS

MONTEVIDEO	FERRARO DAIANA
MONTEVIDEO	UNANIAM RAFFI
MONTEVIDEO	GONZALEZ FERNANDO
MONTEVIDEO	RODRIGUEZ JORGE
MORÓN	GOROSITO MAYKI
MORÓN	SZTEJNBERG ANNE
PARAGUAY	BENITEZ ROJAS VIRGILIO
PARANA	CASTRO CARLOS MANUEL
PERGAMINO	ERQUICIA FEDERICO
PERGAMINO	MENGASCINI FLAVIA
PORTO ALEGRE	GANDOLFI CLAUDIO
PORTO ALEGRE	PRESTES AVILA GLENDA
PROGRAMA MERCOSUR SOCIAL Y SOLIDARIO	ZAGNI CARLOS MIGUEL
PUERTO SAN JULIAN	GLEADELL NELSON
PUERTO SAN JULIAN	VACA OMAR JAVIER
PUERTO SAN JULIAN	RAMOS ALEJANDRO LEON
QUILMES	PEREZ GONZALOTOMAS
QUILMES	ROSSANO, DANIEL
QUILMES	AMARELLE CARLOS
RAFAELA	BÜRCHER GERMÁN
REALICO	CALDO PABLO
REALICO	MIRANDA MARIO
REALICO	SOLA JAVIER
REALICO	GIRAUDO MIGUEL
ROSARIO	TURRA SILVANA
ROSARIO	BARRIOS SERGIO
ROSARIO	MANASERO ALEJANDRO
ROSARIO	MINA MARIA SOL
SALTO	FONTICIELLA MARCELO
SAN ISIDRO	ANTONIAZZI RICARDO
SAN ISIDRO	TOMIOZZO MARIA MONICA
SAN ISIDRO	PRASSEL CARLOS ENRIQUE
SANTIAGO DEL ESTERO	POULVET MARTA
SANTIAGO DEL ESTERO	LOPEZ PRIETO LUCIA
SANTO ANDRE	VANESSA VALENTE
SENADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	RICARDO VAZQUEZ
SENADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	GOMEZ FEDERICO
SENADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	MOR ROIG JAVIER
TANDIL	LUNGHY MIGUEL ANGEL
TANDIL	FERNANDEZ CARLOS
TANDIL	NICOLINI MARCOS
TANDIL	FROLIK JUAN PABLO
TANDIL	PETRANTONIO MARCELA
TANDIL	MIGUENS ENRIQUE
TANDIL	DIETRICH SONIA
TANDIL	BRITO LUJAN
QUILMES	AGUIRRE JUAN RAMON
FEDERACION ARGENTINA DE MUNICIPIOS	OMAR ROSSON

## 6.2 FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR

### *Coordinación Argentina del Foro Consultivo*

**TITULAR:** Sr. Emb. Horacio Quiroga, Subsecretario de Relaciones Institucionales. MRECIC.

**ALTERNO:** Sr. Gustavo Torres. Representante para las Relaciones Sociales entre regiones subnacionales de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, MRREE.

### *Coordinación Brasileira del Foro Consultivo*

**TITULAR:** Sr. Vicente Trevas. Asesor Especial del Ministro de la Justicia, Presidencia de la República.

**ALTERNO:** Sr. Alberto Kleiman Asesor Especial de la Subsecretaría de Asuntos Federativos, Secretaría de Relaciones Institucionales, Presidencia de la República.

### *Coordinación Uruguaya del Foro Consultivo*

**TITULAR:** Sr. Ambrosio Barreiro. Presidente del Congreso Nacional de Intendentes e Intendente Municipal de Cerro Largo

**ALTERNO:** Sr. Ramón Fonticiella Intendente Municipal de Salto

### *Coordinación Paraguaya del Foro Consultivo*

**TITULAR:** Emb. Miguel A. Solano López. Asesor Jurídico para Integración -

***Coordinación Venezuela del Foro Consultivo***

**TITULAR: Sr. Juan Barreto Cipriano.** Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas

**ALTERNO: Sr. Héctor Sánchez.** Director de Cooperación Internacional, Alcaldía Metropolitana de Caracas

**COMITÉ DE MUNICIPIOS**

**ARGENTINA**

Morón / COORDINACIÓN COMUM

Ciudad de Buenos Aires

Florencio Varela

Ituzaingó

La Matanza

Rosario

San Miguel de Tucumán

Santa Fe

Tandil

**BRASIL**

Bagé

Belo Horizonte

Confederación Nacional de Municipios

Frente Nacional de Prefeitos

Consejo de Municipios Linderos

Santo André

São Carlos

**URUGUAY**

Cerro Largo

Colonia

Florida

Lavalleja

Maldonado

Montevideo

Rivera

Salto

San José

Treinta y Tres

**PARAGUAY**

Asunción

**VENEZUELA**

Caracas - Alcaldía Mayor

### 6.3 | **Autoridades Red Mercociudades** **www.mercociudades.org** **Período 2006-2007**

#### **SECRETARIA EJECUTIVA:**

Martín Sabatella, Intendente de Morón (2006-2007)  
Marcos Carámbula, Intendente Municipal de Canelones (2008-2009)

#### **CONSEJO**

##### Argentina:

Miguel Lifschitz, Intendente de Rosario  
Miguel Angel Lunghi, Intendente de Tandil

##### Brasil:

Fernando Damata, Intendente de Belo Horizonte  
Newton Lima, Intendente de Sao Carlos

##### Paraguay:

Evanhy de Gallegos, Intendente de Asunción  
Optasiano Gómez, Intendente de Limpio

##### Uruguay:

Ricardo Ehrlich, Intendente de Montevideo  
Wilson Ezquerria, Intendente de Tacuarembó.

##### Venezuela:

Henry Falcón, Intendente de Iribarren  
Juan Barreto, Intendente de Caracas

Bolivia:

Juan Fernando del Granado, Intendente de La Paz

Chile:

Aldo Cornejo, Intendente de Valparaíso

Perú:

Luis Castañeda, Intendencia de Lima.

Comisión Directiva:

Joa Avamileno, Intendencia de Santo Andre

Martín Sabatella, Intendente de Morón

Evhany de Gallegos, Intendencia de Asunción

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades

Luis Piera 1994 – Edificio MERCOSUR – Montevideo

Tel/Fax 4136624 / 4102338

e-mail: [stpm@prodo.imm.gub.uy](mailto:stpm@prodo.imm.gub.uy)

