

# Módulo 1

## Procesos de Desarrollo Local

*Profesor: José Luis Coraggio*

### INDICE

<b>Introducción</b> .....	2
<b>1. Diagnóstico y política en la planificación regional (1982)</b> Página .....	3
<b>2. Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina (1989)</b> Página .....	19
<b>3. Perspectivas del desarrollo regional en América Latina (1997)</b> Página .....	35
<b>4. La agenda del desarrollo local (1997)</b> Página .....	43
<b>5. La política urbana metropolitana frente a la globalización (1997)</b> Página .....	55
<b>6. La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado (2000)</b> Página .....	81
<b>7. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales (2001)</b> Página .....	95

### CONTENIDOS

1/ Evolución reciente de los Paradigmas de desarrollo. El desarrollo basado en los Estado-nación. La teoría de la Modernización en América Latina. La planificación. La metodología de CEPAL. El estado y la organización macro-sectorial. El desarrollo regional. Lo urbano y lo local.

2/ Las tendencias contemporáneas vinculadas a la globalización y el cambio de paradigma tecnológico. La propuesta de desarrollo humano. Las sociedades que aprenden. Las propuestas de desarrollo local endógeno y participativo en el contexto de las transformaciones globales hacia la sociedad del conocimiento.

### José Luis CORAGGIO

Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Categoría Profesor Titular. Ph.D. Candidate y Master en Ciencia Regional (Univ. de Pennsylvania, EE.UU.) Experto en Problemas de Desarrollo Económico (ILPES-CFI-Universidad del Litoral), estudios de economía (Universidad de Buenos Aires); ha sido planificador, director de investigación y profesor en diversos centros y universidades de la Argentina, México, Nicaragua, Ecuador y los EE.UU.; becario Guggenheim (EE.UU.); autor o editor de numerosos libros y artículos sobre su especialidad; actualmente trabaja sobre temas de economía popular urbana y política social.

# Procesos de Desarrollo Local

## Introducción

En la primera parte de este módulo se pasa rápida revista al paradigma de la planificación centrado en la acción del estado, que acompañó el sistema económico basado en la industrialización, y en particular el lugar relativamente subsidiario que en él ocupó el desarrollo local. Se ilustran las discusiones de la época (60-80's) con tres trabajos: *Diagnóstico y política en la planificación regional (1982)*, que muestra una discusión acerca de las concepciones metodologicistas, estáticas y no participativas de la planificación local/regional, y *Perspectivas del desarrollo regional en América Latina (1997)*, que hace una apretada referencia a las prácticas de planificación propias del desarrollismo industrialistas y sus contradicciones y la necesidad de renovar las visiones para encarar el problema del desarrollo regional a futuro.

Completa este primer grupo de trabajos *Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina (1989)*, donde se plantean, ya hacia el final de esa época, el peso que había tenido el Estado en la definición de la agenda de investigación urbana, y algunas de las falsas opciones que solían enfrentarse cuando se investigaba para apoyar los procesos de desarrollo urbano.

Luego se introducen elementos del nuevo paradigma de desarrollo local que emerge como remanente revitalizado de una cultura de acción colectiva, pero

ahora más centrada en la sociedad que en el estado, mostrando la aparente paradoja de que el desarrollo desde lo local tome preeminencia en el discurso junto a la visión de un proceso de globalización inevitable y arrasador de espacios con alguna clausura económica, política o cultural. El primer trabajo: *La agenda del desarrollo local (1997)* introduce la problemática de la globalización y del proceso de reforma del Estado como contexto dentro del cual tiene que repensarse el desarrollo local, en particular para las regiones metropolitanas. En: *La política urbana metropolitana frente a la globalización (1997)*, se avanza la hipótesis de que no sólo el desarrollo local se vuelve acción supletoria del estado nacional ausente sino que debe ser vista como campo para incidir sobre las políticas nacionales frente a los procesos mundiales. El tercer trabajo de este grupo: *La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado (2000)*, enfatiza algunos aspectos de lo local: la particularidad cultural, los conocimientos prácticos o tácitos y su contradictoria articulación con conocimientos de alcance universal.

Finalmente, en *La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales (2001)*, se encara directamente el desafío que significa que un gobierno local deba asumir la función de promover el desarrollo en un sistema de extrema apertura como la economía global, destacando la importancia de la asociación entre sociedades locales en redes. A lo largo de todo este grupo de trabajos se desarrolla la conceptualización del desarrollo local como proceso de aprendizaje, congruente con el paradigma de una sociedad el conocimiento.

*José Luis Coraggio*

# 1

## Diagnóstico y Política en la Planificación Regional (aspectos metodológicos)<sup>1</sup>



### 1. Introducción

Suele afirmarse que el fracaso generalmente reconocido de la planificación en América Latina se debe a que los planificadores no han superado el nivel de diagnóstico. Esta proposición es falsa. En primer lugar, porque en general existen razones institucionales que bloquean una planificación estatal inspirada por objetivos de desarrollo social integral. En segundo lugar, porque si alguna contribución al estancamiento en la planificación tiene el modo mismo en que se producen los planes, no es precisamente que "sólo se hagan diagnósticos", sino más bien que los diagnósticos realizados son inadecuados para orientar las propuestas de intervención social. Como mostraremos, en un diagnóstico correctamente elaborado deben estar presentes todos los elementos para proveer tal orientación incluyendo tanto la determinación de los obstáculos estructurales o coyunturales a la intervención misma, como las bases para la construcción de su viabilidad política. Con lo cual un "fracaso" -en el sentido de que los objetivos y metas propuestos y los programas diseñados no se realizan- debería ser la excepción y no la regla.

---

<sup>1</sup> El texto siguiente es una versión parcial y revisada del trabajo "Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (aspectos metodológicos)", publicado originalmente en Coraggio, J.L.: Territorios en transición, Ed. Ciudad, Quito, 1987.

### 2. La concepción formalista sobre la formulación de planes

Usualmente se acepta que un proceso de formulación de planes supone cubrir cuatro tareas o etapas sucesivas, a saber:

- a) Análisis histórico
- b) Diagnóstico
- c) Prognosis
- d) Diseño de políticas

Esta configuración de etapas sigue una analogía con la medicina, en la que: a) la historia clínica provee los antecedentes que ayudarán a interpretar los indicadores de funcionamiento actual del sujeto; b) el diagnóstico consiste en aplicar una serie de tests al sujeto, e interpretarlos en conjunto, indicando si hay problemas (enfermedad) o no, en lo posible remitiéndose a las causas pero muchas veces basándose en los síntomas; c) la prognosis consiste en anticipar la evolución futura de la situación si no se interviene (*ceteris paribus*) y, d) se plantean vías de acción para paliar o remediar definitivamente los problemas encontrados. Hay dos tipos de objeciones que pueden hacerse a este tipo de enfoque.

En primer lugar, la analogía es válida en tanto nos sirva no para asimilar sino para diferenciar un proceso biológico de un proceso social. Así, el diagnóstico médico se apoya más -para la caracterización de qué situación es problemática y qué situación no lo es- en una delimitación de "lo normal", basada en el conocimiento acumulado sobre el funcionamiento objetivo del sistema biológico bajo análisis.<sup>2</sup> En cambio, en el análisis de procesos y situaciones sociales, las "normas" o pautas de referencia, que permiten identificar como "problemas" situaciones sobre las cuales se propondrá intervenir, tienen un componente objetivo pero también un ingrediente subjetivo en tanto el

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, ciertos rangos de variación de la temperatura o de la presión en condiciones de reposo son definidas como normales y por tanto no indican de por sí que el sujeto tenga **problemas** en su funcionamiento biológico. Estos rangos se constituyen en norma para todos los sujetos concretos y es objetivo de la intervención médica lograr que se cumplan.



planeamiento de objetivos sociales es resultado de procesos en los que la conciencia humana (individual o social) juega un rol fundamental.<sup>3</sup>

Por lo tanto, en el diagnóstico social, la determinación de situaciones que deben ser modificadas no se realiza tanto sobre la base de una norma neutral, objetiva, sino que implica sobre todo tomas de posición, juicios de valor. Que los valores mismos tengan una cierta objetividad social, en tanto están determinados por estructuras sociales, es otra cuestión que no resuelve el hecho de que existen valores contradictorios en el seno de una misma sociedad. No hay por lo tanto, ni puede esperarse que haya, una "patología social" definida objetivamente respecto de un funcionamiento normal, armónico, de una sociedad abstracta.

Lo que para unos sujetos sociales puede ser un grave problema, para otros puede ser la condición misma de su desarrollo. Lo "normal" en una sociedad de clases es la contradicción de intereses y el conflicto y no la armonía y propugnar lo contrario es un ejercicio de demagogia y negación de la realidad.

Lo anterior no implica que no haya leyes sociales independientes de la conciencia de los sujetos sociales, cuyo conocimiento debe jugar un rol fundamental en las consideraciones teóricas dedicadas a aprehender los procesos sociales sobre los cuales se pretende intervenir. Sin comprender la naturaleza de los conflictos sociales no es posible construir alianzas y fomentar la unidad de lo diverso. Reconocer y no negar el conflicto es condición de eficacia política; si bien su ocultamiento es recurso ideológico

---

<sup>3</sup> ¿Cómo establecer, en nuestro campo, qué porcentaje de la población nacional debe habitar la primera ciudad del país?. ¿Cómo fijar el objetivo de dispersión en la distribución personal del ingreso? Ni la "regla" de rango -tamaño, ni la equidistribución tienen bases científicas ni tecnológicas en una sociedad concreta y, sin embargo, suelen presentarse como la "norma".(La medicina tampoco está exenta de subjetividad ni de condicionantes histórico-sociales. Un claro ejemplo es el del diagnóstico y tratamiento de la locura).

temporal, usualmente para reproducir una situación y no para transformarla.

En segundo lugar, aún en el caso de la medicina, las cuatro tareas citadas pueden ser presentadas como sucesivas y relativamente independientes sólo como consecuencia de una necesidad analítica momentánea. En realidad, constituyen un todo que se despliega en cuatro momentos cuya articulación explícita es necesaria para su correcta realización<sup>4</sup>. Aquí, el conocimiento teórico y el conocimiento empírico ya adquiridos asumen un papel fundamental en la regulación del proceso de análisis e intervención. En otros términos, cada una de las cuatro tareas se realiza organizada por conceptos, hipótesis y preguntas que, en la situación ideal, constituyen una problemática formalizada teóricamente y fundada en conocimiento empírico previamente adquirido.

Esto da a las cuatro tareas una unidad que las torna inseparables en su realización. El análisis histórico se efectúa teniendo in mente una concepción de la situación actual y futura que privilegia ciertos aspectos y no otros. El diagnóstico recaba de la realidad ciertas determinaciones que se consideran relevantes para el campo de acción previsto. La prognosis se realiza sobre la base de un determinado diagnóstico y la predicción de ciertos parámetros exteriores. Finalmente, las políticas deben fundamentarse en el diagnóstico y prognosis y recuperar la experiencia acumulada en el pasado.

Por lo tanto si bien analíticamente podríamos insistir en la delimitación del diagnóstico como un elemento diferenciado de los otros tres, en una práctica fundada científicamente el mismo implica los otros tres momentos, cada uno de los cuales lo implica a su vez. Aún cuando formalmente podría "pararse el proceso" al cubrir la "etapa" b), las c) y d) ya están implicadas en su realización.

En consecuencia, para la realización de un diagnóstico eficaz, debe explicitarse la matriz conceptual que da unidad a la elaboración del

---

<sup>4</sup> Estamos suponiendo que se trata de planes estatales dotados de coherencia interna, cualquiera sea su signo ideológico o su intención.

plan así como su articulación con los otros momentos, a fin de evitar los vicios que usualmente aquejan los documentos de planificación. Por otra parte, esta misma consideración supone de por sí una propuesta metodológica que excluye formas inorgánicas y superficiales de encarar la cuestión de la intervención planificada.

### 3. El contenido sustantivo de las tareas de elaboración del plan

A fin de examinar la interrelación entre estos elementos es necesario proceder de la siguiente manera:

I) agrupar las tareas de análisis histórico, diagnóstico y prognosis bajo el mismo momento: el de *la descripción de los fenómenos* pertinentes;

II) por otra parte, explicitar el momento del *planteamiento de objetivos*, que implica juicios de valor sobre la situación y sus perspectivas;

III) adicionalmente, explicitar el momento de la *explicación de los fenómenos* tal como se dan, de sus causas y de sus interrelaciones mutuas;

IV) finalmente, mantener el momento de *elaboración de las propuestas de acción (políticas) que eventualmente modificarían la situación actual y sus perspectivas de acuerdo con los objetivos planteados*.

Procederemos a desarrollar cada uno de estos momentos en el entendimiento de que constituyen una unidad, dentro de la cual se diferencian en función de los énfasis puestos sobre uno u otro aspecto de un mismo procedimiento.

#### 3.1 La descripción

##### 3.1.1 Sobre el concepto de descripción científica

Usualmente el término "descriptivo" es utilizado en sentido peyorativo, como sinónimo de inoperante o de acientífico. El hecho de que buena parte de los diagnósticos elaborados en relación con el planeamiento no

hayan pasado a una fase explícitamente explicativa no quiere decir que esa sea la razón de su ineficacia. Lo malo no es describir, sino describir mal o describir cosas irrelevantes.

Toda descripción implica el ordenamiento de un campo de datos a fin de aprehender ciertos fenómenos. Tal ordenamiento implica, a su vez, la aplicación de recursos ordenadores, de criterios de selección y clasificación. Cuando una descripción se realiza sobre la base del sistema de conceptos empíricos que forman parte de una teoría científica, se dan condiciones para su eventual científicidad. Mientras que la teoría nos brinda una caracterización de los aspectos más generales de un cierto tipo de fenómeno, la descripción de fenómenos concretos da lugar a un conocimiento particularizado, donde los "datos" son interpretados desde el marco conceptual y, a su vez, las comprobaciones empíricas pueden poner en tela de juicio aspectos parciales o fundamentales de la teoría, cuando la "dureza de los hechos" descalifica los conceptos que pretenden aprehenderlos.

Por otro lado, los "datos" no constituyen la simple y directa representación de los hechos, puesto que su naturaleza instrumental los caracteriza como "construidos" por el analista (o por los sistemas de información). Tal construcción implica la posibilidad de introducir elementos subjetivos, cuyo control se facilita cuando se explicitan los criterios de construcción y su congruencia con los marcos conceptuales utilizados para su interpretación.

Las teorías pueden, en ocasiones, exigir de investigadores y planificadores una masa de información no siempre disponible. En tales casos cabe la posibilidad de utilizar indicadores más o menos correlacionados con los fenómenos que quieren determinarse, sin perder de vista que se trata siempre de aproximaciones. Sin embargo, en general se produce un fenómeno inverso al esperado: cuanto menor sea el conocimiento teórico-científico de los fenómenos sobre los cuales se pretenden intervenir, tanto mayor será la masa de datos esgrimida o solicitada.

Una descripción empirista (ateórica) tenderá a acumular todos y cada uno de los datos disponibles presuntamente vinculados al fenómeno de interés. La falta de un marco conceptual implica la ausencia de criterios de discriminación entre lo que es relevante y lo que no lo es. Usualmente, un diagnóstico regional realizado sobre estas endebles bases se conformará como la recopilación de cuanta información secundaria sobre "la región" esté a disposición del planificador. Si además se cuenta con medios para realizar encuestas, esta falta de marcos conceptuales llevará a unos cuestionarios de gran volumen que, una vez recopilados, serán inmanejables y con graves problemas de interpretación y de síntesis.

Cuanto mayor el conocimiento teórico, adquirido sobre la base de generalizaciones fundadas en investigaciones empíricas anteriores y un continuo proceso de corroboración práctica, tanto menor la masa de información que se requerirá, puesto que podrán señalarse los puntos cruciales sobre los cuales se hace indispensable un conocimiento particularizado. La visión de conjunto resultante será una elaboración teórico-empírica, en la cual las proposiciones generales de la teoría serán especificadas o acotadas por la referencia empírica.

Una buena manera de testear la relevancia de los datos incorporados en una descripción consiste en rastrear el efecto que su consideración ha tenido en el proceso posterior de explicación y de planteamiento de vías de acción. Si podemos ignorar ciertos datos sin que eso afecte las conclusiones, será una primera señal de su inutilidad en el proceso global de planeamiento total tal como ha sido encarado.

Pero el problema más grave está dado por la parte de la realidad que ha sido ignorada en la descripción y que sin embargo constituye un aspecto fundamental de los procesos en los que se pretende introducir cambios.

Así, es posible encontrar documentos de planificación en los cuales la información utilizada parece guardar alguna relación con el fenómeno en cuestión y donde, asimismo, las medidas propuestas parecen tener algo que

ver con uno u otro aspecto del mismo y, sin embargo, no se cumplen las condiciones mínimas para una planificación efectiva, por la ignorancia de los procesos que constituyen la clave de *la reproducción de los problemas* que se quieren solucionar.

### 3.1.2 El papel de la teoría en relación con la descripción

Para asegurar una coherencia mínima entre los diversos aspectos de un plan ayudará la explicitación de un sistema conceptual que oficie de control metodológico y que permita recuperar orgánicamente las experiencias de situaciones similares, evitando volver a partir cada vez del "sentido común" de los planificadores.

Una teoría no solamente brinda un listado de variables y relaciones pertinentes y sus correspondientes definiciones empíricas, sino que es un sistema de pensamiento, que organiza la problemática y que contiene una visión más o menos fundada de los fenómenos a los que se apunta con la planificación. Generalmente existen teorías alternativas para un mismo tipo de fenómenos (entre otras cosas, definiendo de manera diversa los fenómenos mismos) y no todos los problemas conceptuales se resuelven adoptando "alguna teoría".

Justamente la práctica de la planificación es una de las vías de someter a crítica continua los marcos teóricos existentes, contribuyendo a su superación y revisión, al constituirse en un verdadero "laboratorio" para las ciencias sociales y humanas.

Si bien no hay "la" teoría verdadera, cabe acotar que ciertas características básicas deben ser cumplidas en cualquier caso por una teoría que pretenda dar cuenta de fenómenos sociales, como es el caso del desarrollo/subdesarrollo regional. El ser orgánicas y dinámicas constituyen dos condiciones centrales.

#### a) Su necesario carácter orgánico

La organicidad implica que los fenómenos bajo análisis son concebidos como una

totalidad parcial, internamente articulada y a su vez en relación con una totalidad de orden superior. La articulación interna significa que la teoría ve la realidad como un sistema de relaciones con múltiples formas de determinación de los fenómenos, más que como un conjunto desarticulado de elementos o aspectos (o variables). Por otra parte, se tiende a ver los fenómenos estudiados (la "región") como parte de un sistema más complejo que también contribuye a determinar estructuralmente lo que ocurre en el subsistema particular.

Articular implica determinar los nodos y relaciones cruciales de un sistema y sus posiciones relativas, no poniendo en un pie de igualdad "todo lo que allí está". Relacionar con una totalidad de otro orden implica tener presente la sobredeterminación de los procesos endógenos por situaciones y procesos "externos" al subsistema.

#### **b) Su necesario carácter dinámico**

Si hablamos de procesos sociales<sup>5</sup> estamos hablando de estructuras que *tienden* a reproducirse en la evolución histórica, de sistemas de relaciones que crean repetitivamente las condiciones para su propio mantenimiento. Para una intervención eficaz es necesario captar los sub-procesos (a veces "mecánicos") de reproducción de aquellas estructuras que producen los efectos que nuestros objetivos (juicios de valor) plantearán como deseables de superar. Muchas políticas que aparentemente apuntan a variables-objetivo bien delineadas, concluyen produciendo efectos inesperados, opuestos a lo propugnado, por ignorancia de la naturaleza procesal de la realidad social.

Esta determinación de estructuras y procesos se facilita enormemente cuando la descripción incursiona en un *análisis histórico*, pues el análisis de los cambios y recurrencias de la evolución histórica contribuye a captar efectivamente las estructuras concretas y

---

<sup>5</sup> Ver José L. Coraggio, "Sobre la espacialidad social y el concepto de región". En Territorios en transición, Ed. Ciudad, Quito, 1987.

discriminarlas respecto a lo que (en un análisis estático) podría asimismo aparecer como estructural y característico sin serlo efectivamente. Por otra parte, el análisis histórico permite visualizar cómo unas mismas estructuras pueden adoptar formas diferentes sin cambios sustanciales en la situación social de fondo. La posibilidad de un *prognóstico* adecuado también depende de que se hayan detectado las estructuras fundamentales y sus tendencias históricas.

En una primera aproximación (necesariamente simplificadora), podríamos decir que un buen diagnóstico detecta las estructuras esenciales de los fenómenos que preocupan al planificador, determinando asimismo las condiciones dinámicas de su reproducción así como las condiciones adversas para dicha reproducción, resultantes del mismo desarrollo contradictorio de tales estructuras o de la presencia de estructuras que entran en una contradicción externa con las primeras. Esta penetración en la lógica interna de los fenómenos permite interpretar con otra luz los comportamientos y relaciones entre los actores sociales del complejo diagnosticado.

En tal sentido, es necesario destacar que (salvo requerimientos analíticos momentáneos) una teoría dinámica no mecanicista, problematiza la visión de las estructuras como totalidades armónicamente articuladas, para la cual una situación de tensión interna sería excepcional y el conflicto, patológico. Por el contrario, parte de la visión de una totalidad constituida estructuralmente por contradicciones de diverso tipo y orden.

Cómo se resuelven tales contradicciones, cómo se articulan y bajo qué condiciones se producen situaciones que sólo podrían resolverse mediante un cambio estructural, son cuestiones básicas para explicar las raíces mismas del movimiento social. Un principio básico de este método de aproximación a la realidad es, en principio y mientras no se demuestre lo contrario, partir de la hipótesis de que los "obstáculos" al desarrollo social no son externos al sistema de relaciones sociales bajo análisis, sino que son reproducidos por el mismo proceso intraestructural.

Por supuesto que una definición inadecuada del complejo real (la región?) a ser analizado colocará "fuera" del mismo relaciones determinantes de la problemática interna del mismo, pero, como veremos más adelante, ésta es justamente una consideración clave para la delimitación del propio objeto de planificación e intervención social.

### 3.1.3 Procesos y agentes

Si bien es necesario destacar la existencia de estructuras y procesos sociales que existen más allá de la conciencia que de ellos tengan los sujetos involucrados en las relaciones, esto no significa que el análisis deba limitarse a determinar tales procesos y hacer caso omiso de los personajes y organizaciones y de la conciencia individual o colectiva que tengan de su situación.

Por el contrario, *una descripción orientada hacia la acción debe establecer detalladamente quiénes son los agentes de tales procesos*, poniendo cuidado en no confundir niveles de determinación. Por un lado puede realizarse una *tipología de las posiciones* que pueden ocupar en el sistema conceptualizado de relaciones (ejemplo: jornalero agrícola, campesino ejidatario, intermediario comercial, financista, proveedor de insumos, arrendatario, pequeño propietario, urbanizador, etc.)

Por otro lado, deben identificarse las formas concretas bajo las cuales se realizan estas relaciones (ejemplo: el campesino ejidatario que temporalmente opera como jornalero; el proveedor de insumos que es a su vez acopiador de los productos y que a través del crédito otorgado a sus clientes controla la producción; el urbanizador que es a la vez financista y concejal del municipio, etc.) y asimismo determinar la funcionalidad y los intereses complejos que se asocian a estas formas concretas, así como su peso cuantitativo en la situación analizada.

Esta discriminación entre agentes concretos y posiciones en las estructuras es fundamental, en tanto la acción social a proponer deberá actuar sobre y con los primeros. Confundir las relaciones estructurales con los agentes

reales, suele llevar a políticas ineficientes, en tanto se basan en modelos de comportamiento supuestos y no en los efectivos.

En cualquier caso, el diagnóstico debe encarar ambos niveles de análisis: el estructural y el de los agentes sociales y, sobre esa base, reconstruir la dinámica del proceso social en la cual se pretende intervenir. Esta dinámica deberá ser analizada a partir de la hipótesis, adecuada para todo proceso social, de que existen contradicciones - oposiciones y diferencias- en el interior de las estructuras sociales, que se manifiestan como conflictos latentes o abiertos entre sectores. Negar la existencia de tales conflictos de interés - económicos las más de las veces, pero en muchos casos de orden cultural o directamente político- equivaldría a sostener una imagen falsa de la realidad social y por tanto debilitar las bases empíricas de una planificación para el cambio.<sup>6</sup>

En tanto toda intervención social será discriminadora en favor de unos u otros agentes o sectores de la población, es imprescindible que el diagnóstico considere estas oposiciones de intereses, así como sus bases objetivas, tanto para permitir una toma de posición explícita sobre qué sectores se desea beneficiar, como para anticipar los apoyos y las oposiciones que recibirá la política propuesta.

### 3.1.4 La delimitación del objeto de análisis y del objeto de intervención

Un problema metodológico que se presenta al realizar un diagnóstico es determinar qué segmento concreto de la realidad social, y bajo qué criterios, será el objeto de análisis. Asimismo, el diagnóstico mismo deberá contribuir a delimitar qué sector de la realidad social será objeto de la posterior intervención, siempre más restringido que el objeto de análisis. En el caso de los planes de desarrollo regional suele predominar un recorte territorial (muchas veces de origen administrativo) del subsistema social para el

---

<sup>6</sup> Sobre este tema ver J.L. Coraggio, "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)". En Territorios en transición, op. cit.



cual se definirán diversos programas de intervención. Aunque sobre este tema volveremos más adelante, nos interesa aquí señalar algunos criterios que deben ser tenidos en cuenta en tal delimitación.

En primer lugar se trata de determinar el tipo de relaciones o de fenómenos sociales que dan especificidad a cada programa (ejemplo: la producción campesina; la pobreza rural; el sistema de circulación; el desarrollo agroindustrial; el equipamiento colectivo, etc.). En segundo lugar, se trata de determinar un conjunto de actores sociales insertos en tales relaciones o situaciones, en relación con los cuales se produciría la intervención concreta. Ahora bien, esta doble determinación no es apriorística sino que está condicionada por una cantidad de consideraciones que deben ser explicitadas.

Así, por ejemplo, en un planteo correcto de la delimitación del objeto de intervención, el campo de acción de las agencias involucradas (desarrollo rural, equipamiento urbano, etc.), la anticipación que se tiene de los problemas fundamentales que se desea encarar (productividad, pobreza, falta de inversión pública, etc.), los objetivos deseados, tanto en términos generales (mejorar condiciones de vida, aumentar la autosuficiencia, satisfacer la demanda actual, impulsar la autogestión, etc.) como en relación con sectores y agentes concretos (jornaleros agrícolas, productores campesinos, pequeños propietarios, industriales, movimientos habitacionales, etc.), y asimismo el tipo de intervenciones que se consideran posibles (política de precios, inversiones en infraestructura, organización social, educación para la producción, etc.), contribuyen a establecer quiénes son los principales sujetos sociales involucrados o a involucrar en cada programa, tanto por ser sus presuntos beneficiarios, como por ser agentes activos en los procesos considerados.

Desde esta perspectiva estamos desechando la posibilidad de establecer simplemente un ámbito geográfico por algún criterio parcial y luego proceder a analizar de cualquier manera todo lo que está dentro de dicho ámbito, como muchas veces suele hacerse.

La condición puesta más arriba, respecto de que el diagnóstico debe captar los procesos de

reproducción social centrales para la problemática que nos preocupa, implica que - para que un plan no se limite a plantear paliativos para situaciones visualizadas estáticamente- el conjunto de sujetos sociales deberá ser definido como un subsistema, con cierta autonomía relativa en lo que hace a los procesos en los que se intentará introducir cambios estructurales. Esto está referido al diagnóstico y no necesariamente a la intervención misma.

Por ejemplo, la capacidad de satisfacción de las necesidades de un sector campesino puede estar afectada no tanto por su productividad como por estar entrampado en el circuito de capitales comerciales que extraen buena parte de sus excedentes (vía manipulación de los precios, mecanismos de financiamiento, etc.). En ese caso deberán incluirse en el análisis los procesos más amplios de circulación de esos capitales comerciales y en particular la manera en que los sectores campesinos entran en su circuito, de modo de poder aprehender la lógica y los límites de las relaciones sobre las cuales se pretende intervenir. Este análisis nos llevará a investigar relaciones, procesos y agentes no localizados dentro del ámbito geográfico definido por los lugares de residencia y trabajo del sector al que apunta el plan.

En general, no puede "ubicarse" el subsistema social (de relaciones de circulación de productos, de capitales, de reproducción de la fuerza de trabajo, etc.) en un determinado ámbito geográfico que supuestamente contendría *todo* lo que es pertinente para el plan. Por ejemplo, puede ser necesario incursionar en un análisis del comportamiento de ciertas agencias del gobierno central en relación con éstos y otros grupos de productores, sin que esto tenga una contrapartida espacial de contigüidad regional, etc.

En el diagnóstico deben incluirse entonces todas las relaciones y agentes fundamentales para dar cuenta de los procesos relevantes, independientemente de que, posteriormente, pueda determinarse que el campo de acción directa sólo cubre una parte de dichos agentes o relaciones. Esta parcialidad de cada programa será, sin embargo, objeto explícito

de análisis y permitirá establecer su efectividad.

En conclusión, la descripción debe ser aplicada a un *objeto de intervención social* ampliado, cuya definición implica determinar, en cuanto subsistema, los procesos sociales y los agentes concretos fundamentales, considerando la articulación interna y "externa" con otros elementos de la sociedad.

En esta determinación jugará un papel fundamental la existencia de un marco conceptual que permita orientar la delimitación, discriminando entre lo que es esencial y lo que es accesorio, evitando así el empirismo en el que influyen la definición arbitraria del objeto de intervención (y del objeto de diagnóstico) y la proliferación de variables y aspectos considerados debida a la incapacidad de discriminar.

### **3.1.5 Intervención social y conciencia de los agentes**

Más arriba mencionamos que, además de determinar las relaciones estructurales y de identificar los agentes concretos que permiten la efectivización de tales relaciones y, aún cuando dichas relaciones tengan una existencia objetiva más allá de la conciencia plena que los agentes involucrados tengan de ellas, no podemos desconocer -como parte importante de la realidad social misma- la existencia de algún grado de conciencia o de cierta visualización de su situación por parte de los mismos agentes sociales. Dado que los planes y programas no pueden ser concebidos como intervenciones "externas" a los procesos sociales, sino que deben insertarse en tales procesos y por ello ser mediados por las acciones de los agentes incluidos, la conciencia que éstos tienen es un factor fundamental que debe ser aprehendido por el diagnóstico.

Cómo los diversos agentes sociales ven su propia problemática, cómo visualizan a los demás agentes con los cuales se relacionan, qué cuestiones consideran "problema", a qué causas atribuyen sus problemas, cuáles son sus prioridades, cuáles han sido sus modalidades de acción individual u

organizada, etc., son elementos necesarios para completar un diagnóstico. Sin embargo, el paternalismo programático -que implicaría que los planificadores determinan "desde afuera" cuáles son los problemas, cuáles las metas, cuáles las vías de acción y luego pretenden imponerlas en nombre de los afectados- no se supera automáticamente con "consultar" a ciertos agentes sociales, acerca de cuáles son los problemas existentes y cuáles las metas a las que aspiran, con la intención de basar en estas consideraciones el plan mismo.

En primer lugar, un procedimiento de tal tipo implicaría el supuesto (generalmente falso) de que siempre los agentes involucrados en un proceso dado son los más idóneos para determinar la naturaleza del mismo, sus causalidades, identificar los elementos cruciales, etc. Si esto fuera así, la ciencia no sería necesaria y en todo caso se limitaría a la tarea de recopilación de las opiniones de los sujetos sociales sobre la realidad. No habría procesos objetivos que descubrir ni leyes que determinar.

En segundo lugar, tanto por la relativa facilidad de acceso como por su peso político-social, este procedimiento tiende a aplicarse a ciertos agentes sociales considerados "claves" por la posición que ocupan en las jerarquías sociales, o por su supuesta o efectiva representatividad social, con lo cual muy probablemente se obtiene una imagen burocratizada y sesgada de la problemática de las grandes mayorías a las cuáles suele decirse que van dirigidas las intervenciones.

En consecuencia, de lo que se trata en la descripción es de jugar simultáneamente con la determinación de los procesos y mecanismos objetivos que producen las situaciones consideradas problemáticas por los planificadores, por un lado, y con la determinación de la percepción de su situación y de la problemática, así como con el tipo de respuestas que le dan los mismos agentes. Todo esto, en un proceso de intervención social que parta del postulado de que las transformaciones estructurales requieren cambios en la manera de concebir los procesos sociales y, consecuentemente, en las prácticas de los sujetos involucrados y en

sus formas de organización social, lo que puede implicar la constitución de *nuevos* sujetos sociales y políticos.

### 3.1.6 Conclusión

En resumen: la descripción de las relaciones estructurales, así como la identificación de los agentes sociales principales y sus formas de conciencia y comportamiento, debe realizarse sobre la base de una concepción de la totalidad social en la cual se insertan. Por otra parte, tal totalidad, en tanto social, debe ser concebida como procesal, poniendo énfasis en los procesos que tienden a reproducir las situaciones consideradas problemáticas.

La capacidad de reproducción de estas estructuras no implica que su naturaleza sea armónica sino que, por el contrario, tal reproducción se realiza sobre la base de una continua redefinición de contradicciones internas y externas, las cuales se expresan básicamente bajo la forma de conflictos sociales que el diagnóstico debe explícitamente registrar y caracterizar.

Las operaciones metodológicas de tal descripción deben estar organizadas a partir de un sistema conceptual explícito, adecuado al tipo de procesos que son relevantes para el tipo de intervención prevista. La definición del objeto concreto de intervención social - hecha a partir de la especificidad de los agentes de intervención y sus vías de acción posibles, de la anticipación de los problemas relevantes a atacar y de las condiciones que la propia realidad ponen a las intervenciones programadas, debe extenderse, en lo que al diagnóstico hace, hasta cubrir las relaciones de reproducción de las situaciones consideradas problemáticas, de modo que, aún cuando los programas no puedan intervenir sobre todos los elementos de tal subsistema, al menos se pueda determinar las limitaciones que tendrá para lograr los efectos deseados.

Finalmente, un diagnóstico será capaz de captar las relaciones estructurales y fundamentales en la medida que supere los tradicionales análisis estáticos y pueda basarse en un análisis histórico en el que las recurrencias sean plenamente advertidas y lo

accidental pueda ser claramente separado de lo estructural.

La cuestión de la determinación de los problemas y por tanto de los objetivos que guiarán el curso de acción propuesto os lleva al siguiente punto.

## 3.2 El planteamiento de los objetivos

### 3.2.1 Concepción teórica y visualización de los problemas

Si contamos con una descripción científica de los principales procesos que conforman el campo de fenómenos que nos interesa; si tenemos asimismo una visión concreta de la dinámica social y una identificación de los principales agentes y grupos sociales y de su posición en dichos procesos, ¿cómo determinaremos cuáles condiciones o efectos de tales estructuras sociales son un "problema" que debe ser atacado, y cuáles en cambio son un elemento positivo y que por tanto debe ser consolidado por su contribución al desarrollo que se propugna?. Aquí intervienen los objetivos que orientan la planificación.

Por ejemplo: la descomposición de formas comunitarias de organización que acompaña el proceso de recomposición bajo formas más eficientistas de producción agraria, ¿es un proceso en sí mismo positivo o negativo? (o tal vez el juicio debe emitirse respecto a la forma que adopta, admitiendo que el proceso en sí mismo es inevitable).

Así, si la "modernización", se toma como objetivo general, o si en cambio éste está dado por la autodeterminación o por la consolidación y reproducción de grupos étnicos y/o de formas campesinas de producción, la caracterización de los "problemas" resultará muy distinta. (Otro tanto ocurre respecto del fenómeno de resistencia de los campesinos a abandonar la producción de productos destinados al autoconsumo y a concentrarse en cultivos especializados para el mercado).

Por otra parte, el planteamiento de los objetivos no puede ser independiente de la

concepción teórica de los fenómenos sobre los cuales se pretende intervenir. El que los objetivos se expresen en términos de las condiciones de vida de determinados sectores o en términos de su producción, no tendría mayores consecuencias si se partiera de una concepción integrada de los procesos sociales, donde la interrelación entre unos y otros aspectos fuera tenida en cuenta. Sin embargo, en muchos casos, el énfasis puesto al planear los objetivos refleja una concepción no integral de la problemática y suele conducir a políticas que no logran efectivamente los objetivos propuestos.

Tal es el caso de los programas "asistencialistas", que operan fundamentalmente sobre los "efectos", concentrando sus acciones sobre el cambio de indicadores de equipamiento social o similares, sin afectar los mecanismos de reproducción de las condiciones que se quiere modificar, con lo cual los efectos duran lo que dura la inyección de fondos aplicada. En el otro extremo encontramos soluciones "economicistas", que consideran que la clave de resolución de los problemas sociales está en el proceso de producción, definido básicamente como una práctica ingenieril, en la confianza de que la incorporación de nuevas actividades (industrialización, por ejemplo), o la adopción de mejores técnicas o el aumento de la productividad por cualquier vía tenderá de por sí a transformaciones globales. Esta concepción lineal de la relación entre producción (definida estrechamente) y las relaciones sociales en su conjunto aparece en ocasiones bajo la forma del denominado "desarrollismo".

Vemos desde ya la estrecha relación que existe entre los marcos conceptuales, que nos brindan una visualización de la naturaleza de los fenómenos, y el planteamiento de los objetivos generales (y de las políticas). Una concepción adecuada de los procesos sobre los cuales se quiere intervenir para lograr un desarrollo en función de las condiciones de vida de las grandes mayorías deberá conducir al *planteamiento de objetivos y políticas integrales, en el sentido de que consideren no solamente los aspectos más directamente vinculados a tales condiciones sino que penetren en la compleja malla de relaciones*

*con una visualización de su naturaleza procesal y reproductiva.*

### **3.2.2 Objetivos, conflictualidad social y organización**

Pero además, dada la existencia de conflictos entre sectores sociales, que concretizan de manera compleja las contradicciones de las estructuras en las cuales se quiere intervenir, la determinación de los "problemas" -cuya resolución parcial o total puede plantearse como meta de las políticas- implicará asimismo identificar no sólo cuáles son los sectores que se constituyen en sujetos de cada intervención en tanto beneficiarios, sino también cuáles son los sectores que, contrariamente, serán perjudicados por la implementación del mismo.

Esto no implica que en cualquier conjunto recortado de la sociedad habrá necesariamente grupos contrapuestos, pero deja sentado que, para un recorte que incorpore los procesos de reproducción de los problemas, ése es el caso más probable. Salvo en casos muy particulares, la característica contradictoria de los procesos sociales implicará que no es posible planificar en beneficio de todos y cada uno de los sectores, sino que la determinación de los objetivos implicará "tomar partido".

Por ejemplo, en el caso de programas de desarrollo rural, el sector beneficiario aparece como el de las grandes mayorías rurales, pero esta misma caracterización es generalmente insuficiente, pues dentro de las mismas caben diferenciaciones relevantes entre diversas capas rurales, determinadas por su posición en la producción y circulación agraria, por el monto de sus recursos productivos, etc.

Esta concepción de la determinación de los objetivos está impregnada por dos premisas que están a su vez fundadas en una apreciación científica de los procesos sociales. En primer lugar, si se trata de resolver definitivamente las situaciones más graves de la problemática social, un programa eficaz será uno que apunte más a modificar estructuras y mecanismos- y por tanto, a trastocar posiciones adquiridas por diversos agentes- que a paliar ciertos resultados

negativos. En segundo lugar y, anticipando su posterior implementación, el establecimiento de los grandes objetivos debe ir acompañado de un análisis de las fuerzas sociales operando y por lo tanto entra en el campo de lo político, en el sentido de que se complica con las relaciones de poder y de dominación.

Las metas específicas que se proponga alcanzar el plan y cada programa, los tiempos y ritmos de cambios propuestos, deberán ser cuidadosamente analizados a la luz de las condiciones político-sociales, en el entendimiento de que éstas no operan meramente como restricción o como "medio ambiente", sino que son una determinación que debe ser expresamente incluida en las acciones propuestas.

Un plan que aspire a mejorar las condiciones de grandes grupos, en contraposición con estructuras de dominación comandadas por ciertos agentes sociales, no puede soslayar la necesidad de organizar a los primeros como fuerza social a fin de apoyarlo y resistir los eventuales embates a los que puede ser sometido. La dificultad de llevar a cabo estas acciones no es excusa para ocultar el problema o para reducir las propuestas a un conjunto de medidas que de antemano se sabe que serán inoperantes.

La legitimidad de los objetivos planteados es un elemento fundamental, que debe ser corroborado por quienes diseñan el programa, sobre la base de un contacto directo y organizado con los sujetos beneficiados (e incluso con los inmediatamente perjudicados) por el mismo. Sería impropio concebir un plan o un programa en función de objetivos idealistas, planteados a partir de criterios no sustentados en la vivencia que los mismos destinatarios tienen de su problemática cotidiana. Asimismo, sería inadecuado partir exclusivamente de la expresión directa de tales aspiraciones, sin tener en cuenta los límites del conocimiento cotidiano y de sentido común de los agentes que puede dificultarles advertir cabalmente donde radican los procesos centrales que los colocan en tal situación. Por otra parte, y hasta donde fuera posible, es necesario analizar las posibles reacciones y el perjuicio que el programa provocará a sectores no

beneficiarios, sea para prevenir que bloqueen efectivamente el programa, sea para ganar su consenso mediante transacciones adecuadas (como puede ser el caso de una reforma agraria que ofrezca compensaciones a los terratenientes expropiados, o un reordenamiento urbano que plantee alternativas a los desplazados).

Más allá de los requisitos materiales que implica su implementación, la efectividad de los planes y programas orientados por objetivos de cambio estructural no estaría asegurada sin garantizar la organización necesaria de esfuerzos políticos. Desde este punto de vista, *la determinación de los objetivos y metas de los programas no podrá hacerse vía aplicación directa de normas ideales, sino en relación con las condiciones políticas coyunturales y las posibilidades organizativas presentes y futuras.*

Este contexto sociopolítico difícilmente pueda ser aprehendido por un análisis reducido al marco territorial de cada programa, puesto que las fuerzas sociales y políticas locales no admiten en general una reorganización de tal tipo. De allí la necesidad de enmarcar la preparación del programa en un análisis de la coyuntura y las tendencias económicas, sociales y políticas en el orden nacional y en ámbitos regionales intermedios.

En este sentido, también resulta necesario efectuar un análisis de la congruencia de los objetivos propuestos, no sólo con referencia a las tendencias objetivas de los diversos sectores sociales -definidos sobre la base de su posición estructural- sino también respecto de los planteos programáticos de las organizaciones políticas y sociales relacionadas al subsistema social considerado. De hecho, sólo la participación de los sectores involucrados en el proceso de planificación podría crear bases sólidas para tal congruencia.

Por último, en lo que hace específicamente a los planes de desarrollo regional, cabe plantear que el plan mismo debe ser evaluado en función de los efectos de mediano y largo plazo que puede tener con referencia a los procesos más globales de la sociedad en los cuales se inserta. Habrá que discernir, entre

otras cosas, si se trata de acciones efectivamente inspiradas en objetivos asumidos por las comunidades locales a las cuales se dirige, o si (explícita o implícitamente) se trata de intervenciones funcionales para una estrategia de integración o de transformación manipulada de tales comunidades bajo condiciones impuestas por un proyecto de otras clases o grupos sociales. Esta "exterioridad" de las intenciones no puede ser calificada a priori como ilegítima, algo que dependerá, en parte, de la naturaleza del proyecto social al que responde el programa. En todo caso, su explicitación en el proceso de planificación evitará ambigüedades, permitirá internalizar una estrategia más global, orientando las decisiones de planificación y, en algunos casos, aumentará la eficacia de los programas.<sup>7</sup>

### 3.2.3 Conclusión

Establecer los objetivos generales que orientan el plan equivale a delimitar las áreas-problema sobre las cuales se pretenderá intervenir. La forma en que se plantean los objetivos puede estar reflejando las concepciones teóricas sobre los procesos involucrados, tal como lo demuestra la existencia de programas "asistencialistas" y de otros "desarrollistas", supuestamente inspirados en los mismos valores.

Por otra parte, la determinación de los objetivos conlleva la de los sujetos beneficiarios, así como la de los sectores o agentes eventualmente perjudicados por el programa. En tal sentido, optar por ciertos objetivos implica una toma de posición, una

---

<sup>7</sup> La necesidad de mantener estas propuestas a un nivel útil de generalidad no puede conducirnos a ocultar una característica destacada de la práctica de la planificación regional en nuestros países. Mientras se apela al "bien común", al "desarrollo" y a otras entelequias política y socialmente indefinidas, se puede perfectamente estar haciendo el juego a los intereses minoritarios que representa el gobierno *sin advertirlo* el técnico-planificador ingenuo. Por otra parte, todo lo planteado aquí es también válido para una coyuntura de gobierno popular y programas que afectan precisamente a intereses minoritarios.

no neutralidad respecto a los conflictos sociales. Por consiguiente, la cuestión del poder y de la organización de fuerzas sociales no puede ser ajena al análisis que culminará con el establecimiento, no sólo de los objetivos generales, sino asimismo de las metas concretas a proponer.

De otra manera, la efectividad de objetivos y metas no podría ser garantizada, pues las condiciones económicas para su realización no constituyen base suficiente. Asimismo, la legitimidad de los objetivos y metas deberá, por un lado, ser puesta a prueba sobre la base del contacto directo con sujetos individuales y organizaciones involucradas, no sólo para captar sus aspiraciones expresas, sino para corroborar las tendencias locales. Por otro lado, tal legitimidad y/o viabilidad deberá corroborarse en el marco de la coyuntura y las tendencias en el orden nacional.

## 3.3 Los elementos explicativos del diagnóstico

### 3.3.1 Explicación y descripción

Dada la estrecha interrelación que existe entre los cuatro momentos que estamos analizando, ha sido inevitable adelantar en los acápites anteriores consideraciones que hacen más específicamente a la explicación de los fenómenos que se pretenden modificar. Resulta de lo expuesto que: a) es relativamente artificial una separación entre la etapa de descripción y la de explicación, en tanto no es posible describir la realidad sin un sistema de conceptos que organicen tal descripción, so pena de caer en un "datismo" empirista, que sólo puede producir un resultado confuso por la falta de discriminación y de articulación; b) las explicaciones válidas no son apriorísticas sino que, partiendo de una concepción general de los fenómenos concretos que se intenta explicar, consideran las condiciones específicas en que éstos se producen, siendo su resultado un conocimiento particularizado y no meramente una corroboración o rechazo de leyes generales.

Por lo tanto, en las condiciones para una correcta descripción esbozada más arriba,

estaba ya jugándose una conceptualización acerca de la naturaleza de los fenómenos atinentes al desarrollo social.

En lo que sigue nos limitaremos a ampliar ciertas consideraciones referidas básicamente al análisis de los fenómenos sociales, sin pretender desarrollar una teoría explicativa de los fenómenos regionales en particular.

### 3.3.2 La necesidad de una explicación científica

Cabría preguntarse por qué un diagnóstico destinado a orientar la acción en un ámbito territorial limitado debe incursionar en intentos explicativos, en la búsqueda de causas y leyes y si no será esto más propio de la labor académica. El hecho es que una orientación para la acción que no se funda en conocimiento producido críticamente, según las normas del trabajo científico, corre el riesgo de tomar las apreciaciones de sentido común que orientan las acciones en la vida cotidiana, como conocimiento válido sobre los fenómenos sociales, cuando tales proposiciones pueden estar contribuyendo a ocultar esos fenómenos, confundiéndolos con sus manifestaciones inmediatamente perceptibles.

Las ciencias sociales han mostrado justamente que esta estructura dual -donde los fenómenos no aparecen mostrando prístinamente sus causas profundas, donde las concepciones que se van gestando a través de las prácticas cotidianas de los agentes tienen la doble determinación de ser aparentemente ajustadas a dichas prácticas pero, sin embargo, impedir la percepción directa de los procesos que las configuran tal como son- es característica de las sociedades en las cuáles se está propugnando la planificación de cuyo diagnóstico nos estamos ocupando.

Esta condición contradictoria del conocimiento de sentido común, el cual orienta efectivamente las prácticas cotidianas de los agentes inmersos en las estructuras sociales, pero que no permite visualizar dichas estructuras, es un obstáculo empirista para la aceptación inmediata de la necesidad de

producir conocimientos según procedimientos científicos.

Así, el productor campesino puede anticipar sin ayuda de investigadores que, si el intermediario comercial le pagara un precio mayor, su situación económica mejoraría o que, si los bancos le brindaran crédito a bajas tasas de interés, podría resistir mejor los períodos de mala cosecha sin caer en manos de los prestamistas usurarios.

Sin embargo, a partir de sus acciones cotidianas, no puede advertir que la problemática de la determinación de los precios agrícolas no se resuelve operando sobre ese subsistema de comercialización; que tal cuestión está ligada a la coyuntura del proceso nacional de acumulación, en el que juegan otras contradicciones que nunca se le aparecen directamente corporizadas como agentes con los cuales tiene trato directo. Asimismo, puede no advertir que si se actúa únicamente sobre la determinación de los precios de compra de su producción hay numerosos mecanismos por los cuales la diferencia a su favor puede ser absorbida por otros agentes de la circulación. O, con referencia al crédito, puede no anticipar que el resultado final de una mayor disponibilidad de crédito puede ser que él pague los intereses pero que el mejor financiamiento lo reciba efectivamente el intermediario a través de un cambio en los plazos de pago de sus cosechas.

En algunos casos, un conocimiento más acabado se logra simplemente teniendo en cuenta la interrelación entre fenómenos aparentemente desligados. Otras veces, tal conocimiento se logra accediendo a una comprensión de las leyes profundas que regulan el funcionamiento de la sociedad y en particular de los procesos atinentes al programa que se está diseñando. Un conocimiento del segundo tipo puede demostrar que determinadas políticas constituyen meros paliativos para las situaciones que se pretende resolver, y que sin cambios en ciertas relaciones estructurales no será posible obtener resultados duraderos.

No se está diciendo aquí que todo se resuelve cambiando estructuras genéricamente, sino que justamente se trata de determinar qué

mecanismos, qué situaciones organizativas, qué relaciones estructurales, son cruciales en la reproducción de los problemas. Por otra parte, este mismo conocimiento permitirá apreciar la viabilidad y las modalidades del cambio requerido.

Por lo tanto, una explicación de los fenómenos que ocupan al planificador debe incluir, no solamente las causas inmediatas a las cuales los mismos pueden remitirse, sino también los procesos de reproducción social que los hacen estructurales y no meramente accidentales y pasajeros. La cuestión de la reproducción de las estructuras sociales y de todos sus aspectos permanentes y los que posibilitan sus cambios, a través de los procesos económicos, políticos e ideológicos, es básica en toda explicación.

### **3.4 La elaboración e implementación de las propuestas de acción (las políticas)**

#### **3.4.1 Las políticas como intervención externa a los procesos en la región**

La situación social regional, diagnosticada y problematizada por los planificadores, debe dar lugar a propuestas de acción para la transformación de las estructuras que reproducen los problemas identificados. Pero si el diagnóstico y la identificación de los problemas debían hacerse sobre a partir de un contacto directo con los agentes involucrados en los procesos analizados, la explicación bien pudo ser resultado de una elaboración del equipo planificador sobre la base de esa materia prima acumulada.

Efectivamente, la explicación científica implica ir más allá de la práctica repetitiva de los agentes así como de las percepciones suturadas a la realidad que dicha práctica va generando. Esto no excluye recoger y analizar críticamente las explicaciones que los mismos agentes tienen sobre sus problemas, como hipótesis, por un lado, pero sobre todo como elementos de la ideología que deben ser incluidos explícitamente en el diagnóstico, en tanto dimensión subjetiva de la situación social.

Pero si la explicación da claves para establecer los determinismos de diverso orden y tipo que operan en la realidad, permite también vislumbrar el tipo de cambios requeridos para facilitar, inducir o producir directamente otros cambios deseados en la situación. Por ello es grande la tentación de los planificadores de quedarse en el escritorio donde surgió la explicación para redactar las propuestas de acción, ponerlas en el papel y elevarlas a sus superiores.

La mayoría de las veces, los habitantes de una región "planificada" no llegan a enterarse de los planes hechos "para ellos", incluso si el diagnóstico se realizó "a partir de ellos" y de su percepción de los problemas que aquejan a la sociedad a la que pertenecen. O bien, en un acto formal para élites locales, o a través de los medios de comunicación social, se enteran de los grandes objetivos planteados o de las obras que diversas agencias del Estado se han comprometido a realizar en la región.

Si el campo de acción visualizado por los planificadores fue desde un comienzo la realización de inversiones en obras públicas, esto habrá incidido en el diagnóstico, en el tipo de relaciones y problemas que "se podían" ver y, por supuesto, el plan culminará reduciendo las políticas a otros tantos proyectos de obras, de cuya construcción dependería el cambio social en la región. Si todo marcha bien, llegarán las empresas contratistas, eventualmente contratarán mano de obra local, y finalmente construirán...

Es indudable el impacto posible de un nuevo dique, de un camino de conexión con la red nacional, de un hospital o una escuela. Sin embargo, la historia de los planes regionales que han llegado al nivel de proyectos de inversión pública muestra que, cuando se comparan los objetivos declarados con los resultados, muchas veces ese impacto no parece haber sido planificado, sino que tiene un fuerte componente accidental.

Algo similar puede ocurrir con otros instrumentos usuales de intervención, concebidos como cambios legales, regulaciones y prohibiciones de todo tipo. La zonificación urbana o la agraria difícilmente surgen de un análisis a fondo de los comportamientos y mecanismos que orientan



la configuración territorial de la región y es fácil que sus efectos difieran sustancialmente de las imágenes ideales que los planificadores vuelcan al plano.

Y es que, para ese estilo de planificación, la conexión real entre la "obra" o las disposiciones legales y las relaciones sociales es virtualmente desconocida, y en todo caso, supuesta como siempre favorable a los objetivos proclamados.

En una sociedad que se atiene a las formas de la democracia representativa, la planificación pública rara vez enuncia objetivos abiertamente contrarios a los intereses de las mayorías. El "progresismo" que cubre los documentos de planificación -aunque sea con una tónica asistencialista, modernizadora o desarrollista- es la norma general. Pero las acciones y sus efectos tienden a mostrar la verdadera naturaleza, incluso no evidente para muchos planificadores, de la actividad planificadora en sociedades capitalistas dependientes.

Cuando es todavía un documento y un conjunto de propuestas descontextuadas, el plan puede ganar consenso si es manejado hábilmente en su presentación. Pero ese consenso es superficial. No debe extrañar, entonces, que el plan sea ajeno y alienante para la gran mayoría de la población local a la cual va dirigido. No debe extrañar, tampoco, la eventual resistencia -pasiva y eventualmente activa- sobre la marcha de su implementación.

### **3.4.2 Las políticas como programa de transformación de las relaciones sociales en la región**

Si la concepción que guió el proceso de planificación tuvo en cuenta las verdaderas condiciones de reproducción de los problemas sociales que se pretenden resolver, sus propuestas no pueden limitarse a la construcción de obras o a la imposición de leyes, sino que deben incluir un complejo de acciones no sólo por parte de las agencias del Estado, sino por parte de los agentes privados directamente involucrados en la situación regional.

Cambios en los comportamientos, en la organización, en la vinculación entre los intereses inmediatos y los recursos, en la percepción del conjunto de intereses de la sociedad local y de su "interés común", nuevas formas de participación y acción social y política, son todos requisitos para intentar una transformación efectiva de las estructuras que reproducen los problemas. Se requiere un esfuerzo conjunto y coherente de Estado y sociedad civil para cambiar lo que para muchos es visto como natural e ineluctable.

Esto no puede lograrse a partir de un documento gestado en un escritorio y anunciado en diarios y radios. Un programa efectivo de transformación social requiere ser asumido por los miembros de la sociedad, al menos por los que resultarán supuestamente beneficiados directa o indirectamente por él. Hacerlo propio, tomarlo como guía para la propia acción y como criterio para juzgar la acción de los demás, es prácticamente imposible si no se lo entiende, si no se puede ubicar la problemática particular en la global, si no se siente sujeto activo del proceso que desencadenará la implementación del plan. El plan requiere de una dirección estratégica, pero sobre todo, de una participación masiva de los agentes que afecta.

Esa participación se hace más difícil cuando comienza una vez terminada la elaboración del plan. Es difícil convocar masivamente a una población, comunicarle que está ahora regida por un plan de gobierno, asignarle a cada uno su papel, y automáticamente obtener un consenso activo y sólido para su implementación. La mejor garantía para obtener ese consenso es construirlo desde un comienzo, desde el momento de la recuperación de la memoria colectiva de esa población, de la percepción de su identidad, de sus problemas y de sus causas. Construirlo a través del autodiagnóstico, de la búsqueda conjunta de posibles alternativas de acción, generando un diálogo (no necesariamente armónico) y si es necesario una confrontación abierta entre diversos sectores organizados de la sociedad local, para que el "interés común", si prevalece, resulte del juego real de las fuerzas sociales y no de la imaginación planificadora. Una planificación participativa, donde -al estilo de la educación dialógica- se

formen a la vez planificadores y planificandos. Participación en el diseño que anticipa la indispensable participación en la implementación, pero también en el control y rectificación continua del plan y sus políticas. Puede legítimamente plantearse la pregunta: ¿cuáles son, entonces, los límites entre la práctica de planificación y la práctica política?. O bien: ¿es factible esta modalidad de planificación en nuestros países?. Este no es el tema central de este trabajo, pero adelantamos nuestra propia respuesta. La separación entre economía (y por tanto planificación) y política es la bandera de las minorías dominantes, empeñadas en mantener su privilegio económico en un mar de pobreza y hacerlo con la legitimación política del voto popular. Unir en el pensamiento lo que ya está unido en la realidad es un acto de honestidad intelectual. Efectivamente, aunque en algunos casos no lo sepan, quienes hacen tecnocráticamente planificación están haciendo política. En cuanto a la factibilidad, no hay más que dos alternativas: o se acepta la realidad como es (con pequeñas variaciones en todo caso) y se elude hablar de cambio y desarrollo, o se trabaja efectivamente para ese cambio y ese desarrollo, que, en estas sociedades al menos, no es posible sin autodeterminación nacional y soberanía popular. Y empeñarse con esos grandes objetivos nacionales no admite la posibilidad de la imposibilidad. La planificación social con objetivos progresistas es, intrínsecamente, progresista y contestataria dentro de un sistema que pretende reproducir la dependencia externa y el privilegio de las minorías en su interior.

## 2

# Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina<sup>8</sup>



### 1. Algunas dificultades en la autoevaluación de los caminos recorridos por la investigación urbana en América Latina<sup>i</sup>

#### 1.1 Problemas de método

La evaluación de los caminos recorridos por la investigación urbana presupone varias tareas que, en buena medida, serán avanzadas en este seminario, pero que, necesariamente, quedarán incompletas.

Completar tal evaluación implicaría reconstruir, analizar y periodizar la evolución de las ideas orientadoras y del producto colectivo de la investigación desde los años 60 hasta el presente, en confrontación con los progresos urbanos reales, tanto en su fenomenología como en su estructura profunda. A la vez, implicaría indagar sobre la eficacia del pensamiento investigativo sobre lo urbano en relación a dichos procesos reales.

Estas relaciones pueden analizarse a, partir del corpus de investigación acumulado, bajo el supuesto de que su carácter de conocimiento científico está garantizado. O

<sup>8</sup> En: José Luis Coraggio. (Editor). 1989. La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Las ideas y su contexto. Volumen 3. Quito: CIUDAD.

\*\* Centro de Investigaciones CIUDAD- Quito

bien puede cuestionarse en principio su sistematicidad y adecuación a la realidad. Esto incide sobre las hipótesis que puedan generarse respecto a la cuestión de la eficacia<sup>ii</sup>, así como respecto a los mecanismos por los cuales determinado enfoque es adoptado o desplazado por otro alternativo. Aunque difícil, sería indispensable la crítica formal y de contenido de la investigación urbana para realizar a cabalidad la evaluación propuesta.

Otro momento relevante de la investigación reflexiva sobre nuestros productos es el de la reconstrucción de los procesos urbanos reales, tanto a nivel de log fenómenos como a nivel de las estructuras que hipotéticamente produjeron esos aspectos de la realidad. Tal reconstrucción histórica debería realizarse en base a diversas fuentes que, incluyendo las investigaciones urbanas mismas, no se reduzcan a éstas. En caso contrario, puede darse la falacia de que confirmemos la correspondencia entre temas, problemas y productos de la investigación por referencia a la visión que de la realidad produjo la misma investigación urbana, sin posibilidad de un efectivo cuestionamiento de su relevancia.

No estamos diciendo que la realidad podría traerse a la mesa "tal cual es" -puesto que confrontaremos con la investigación será siempre una reproducción intelectual-, sino que debería garantizarse la máxima independencia posible entre las fuentes de era reconstrucción y la subjetividad de quienes produjeron el discurso investigativo urbano. Esto es tanto más importante cuando se trata de determinar esas relaciones para apenas tres décadas que a su vez serán periodizadas en base a coyunturas de corta duración.

En particular, si se parte de la hipótesis de que puede darse una relación discernible inmediata entre la percepción colectiva de los fenómenos y la vivencia de los problemas urbanos, por un lado, y las temáticas de investigación por el otro, es evidente que en esa reconstrucción de la realidad deben estar privilegiados el nivel fenoménico y el de las percepciones que en cada momento se tenía de los fenómenos, y que la realidad profunda,

posiblemente anticipada como hipótesis de los investigadores pero no autoevidente para la sociedad, no podría jugar un papel tan central en este aspecto de la investigación. Este es justamente uno de los desafíos que enfrentamos: ubicarnos en la época, sin confundir nuestras hipótesis o conocimientos, ya parcialmente confirmados en la actualidad, con las ideas y fenómenos es decir la realidad percibida por los sujetos de entonces) del pasado<sup>iii</sup>.

De proceder así, entre otras cosas, saldrán a luz problemas o situaciones que en la época eran percibidos como críticos sin serlo efectivamente o bien que siéndolo, no fueron retomados por la investigación científica. Justamente esta diferenciación entre fenómenos que se convierten en "tema" de investigación y otros que son eludidos nos diría mucho de la relación, no mecánica, entre investigación y realidad.

Un análisis contextualizado de la evolución de los temas y marcos teóricos, requiere caracterizar los diversos productos de investigación según corrientes de pensamiento internas al campo o propias de las ciencias sociales en general. Pero también es necesario considerar las condiciones políticas por las que han pasado las diversas sociedades nacionales y en particular sus comunidades académicas en estas tres décadas. Aunque en varias de las ponencias presentadas al seminario se hace referencia a las corrientes que se desarrollan cuando se da un proceso de liberalización, debería analizarse igualmente el efecto del miedo, bajo regímenes autoritarios o totalitarios, en los intelectuales que realizan una opción popular<sup>iv</sup>.

Además, no siempre la adscripción a un paradigma refleja una definición política, siendo en parte determinada por otros factores. Las estrategias de sobrevivencia de los científicos sociales en un contexto de represión abierta, incluyen la selección de temas, la selección de paradigmas, e incluso de la terminología (lo que podría confundir si se hiciera una caracterización superficial de los trabajos en base a la jerga o las citas que utilizan).

Otra tarea, no encarada por casi ninguno de los trabajos presentados, pero que debería ser prioritaria, es la de realizar un balance sobre lo que creemos saber y sobre las grandes cuestiones que debemos plantear a futuro. Un mapa organizado de los interrogantes que esta disciplina debe enfrentar a futuro, fundado en la experiencia acumulada de preguntas -mal o bien formuladas- y sus presuntas respuestas, es una necesidad que aparentemente no quedará satisfecha en este seminario.

En la medida que estas tareas no puedan ser humanamente completadas en este seminario, deberá tenerse presente esta limitación al momento de cerrar momentáneamente la evaluación de los "caminos recorridos".

## **1.2. El papel del estado en la determinación de los temas de investigación.**

Aunque en la mayoría de las ponencias se hace referencia al papel del estado como destinatario eventual de las investigaciones urbanas, en general se nos aparece como un estado internamente homogéneo. Creemos que un análisis a fondo de estas relaciones requiere una percepción de la estructuración interna del estado y su evolución durante estas tres décadas.

Es evidente que el estado -principal interlocutor de los investigadores- ha estado estructurado en instancias, ministerios, etc. que a lo largo de estas décadas han sufrido modificaciones, algunas tan notorias como la creación de nuevos dos específicos de este campo (Asentamientos Humanos). Sin embargo, avanzamos la hipótesis de que se mantuvo un rasgo fundamental: su organización y reorganización no ha respondido a la lógica de funcionamiento de la sociedad y eventualmente a la de una intervención-regulación eficiente del estado.

Así, la producción, el comercio, la esfera monetaria y la esfera financiera nos aparecen separadas entre sí y todas ellas de la planificación; otro tanto ocurre con la industria, el agro y los servicios; igualmente con la salud, la educación, el transporte, la energía, las obras sanitarias, por un lado, y el

empleo o la política económica, por el otro, etc. etc.

No se trata de un recorte necesario de la realidad, dado que, de ser ésta vista como totalidad indiferenciada, sería inmanejable por un gobierno inestructurado. Se trata de un recorte que, acompañado de la autonomía relativa de las diversas instancias -tanto por acción de los mecanismos políticos como de la relación entre estado y sociedad-, es incapaz de recomponer los procesos reales en su complejidad. Esta situación es particularmente válida para el campo de fenómenos que damos en llamar "lo urbano".

Esto influye no sólo sobre el recorte de los problemas y los temas demandados por el estado a los investigadores, sino sobre la fragmentación de la misma sociedad civil, como se hace evidente en la estructuración diferenciada de los movimientos reivindicativos urbanos<sup>v</sup>. La organización institucional de la gestión del estado tiene entonces el doble efecto de impedir una intervención eficaz del estado y de generar interlocutores que, por su misma parcialidad, están imposibilitados de realizar planteos integrales tanto de su problemática particular como de la de la sociedad en su conjunto (aunque fuera de la sociedad local). Las posibilidades de que del encuentro entre estado y sociedad surja un proyecto alternativo de ciudad son escabullidas por este marco institucional de la relación<sup>vi</sup>.

Si a esto agregamos la separación entre movimientos surgidos de las relaciones de producción y movimientos surgidos de las relaciones de distribución, o la fragmentación entre campo y ciudad, o entre campesinado y grupos étnicos, el cuadro se completa. En estas condiciones, pretender que la sociedad civil genere un proyecto social alternativo es ir contra "natura" y ese es justamente un desafío para los investigadores que pretenden contribuir al desarrollo de otra sociedad desde su práctica científica.

Es más, la revisión que ahora se comienza de nuestra historia investigativa podría -entre otros enfoques- orientarse desde la perspectiva de ese intento, siempre presente,

de encontrar la unidad en la diversidad, lo general en lo particular, superando la separación disciplinaria tanto como la organizativa de la realidad urbana.

### **1.3. Las modas y la circulación internacional de paradigmas.**

La lectura de las ponencias presentadas al seminario permite dos lecturas contradictorias, y pensar, una aparente paradoja. Por un lado, la evolución de las temáticas se nos presenta como "suturada" con la evolución de la coyuntura. Los procesos de urbanización, los cambios en las estructuras económicas y sociales, el desarrollo desigual, las nuevas formas de dependencia, los cambios en el sistema político, van generando "problemas" sociales urbanos (desde la perspectiva de los sectores dominantes, o bien desde la perspectiva de los sectores subordinados), que a su vez van induciendo los temas (marginalidad, vivienda pública, planificación y políticas urbanas, autoconstrucción, crisis fiscal del estado, transporte, movimientos sociales urbanos, los niños y la ciudad, sector informal, vida cotidiana, lo local, la revitalización de lo municipal, etc.).

Por otro lado, los avatares de los paradigmas "importados" (la ecología humana y la antropología norteamericanas, la teoría económica espacial neoclásica, los modelos de planificación y la sociología urbana francesas, los nuevos enfoques sobre lo cotidiano y lo local, etc.) encabezados por sus principales autores, se nos presentan como organizadores exógenos de la problemática de investigación, generando los temas desde el nivel de la teoría y el método.

En particular, la relación umbilical hipotetizada usualmente entre la investigación urbana de nuestros países y la sociología funcionalista americana, o la sociología marxista francesa, según la época, y la actual situación, planteada por algunos como una ausencia de paradigmas y un posible "eclecticismo" o "empirismo"<sup>viii</sup>, pretenderían dar cuenta de un complejo proceso de articulación entre procesos

nacionales exclusivamente a nivel de las ideas teóricas y sus portadores<sup>viii</sup>.

En todo caso, si nos quedáramos por un momento a ese nivel de análisis, debería recordarse que los "estudios o disciplinas urbanos" son tributarios de los avatares de las ciencias sociales. En efecto, aunque existen núcleos temáticos que constituyen un campo de problemas y temas con un alto grado de especificidad, no hay una teoría general de la ciudad o de lo urbano separada de las disciplinas sociales básicas. En consecuencia, buena parte de los problemas que atribuímos a la disciplina urbana son derivados del movimiento de las ciencias sociales. Pero además están en esto implicadas las tendencias en el campo de las ideas políticas, también transnacionalizado, y en el que operan agentes reales como las conocidas "internacionales" socialdemócrata, comunista, liberal, o los movimientos ideológicos como el de la teología de la liberación, etc.

Así, la decadencia en América Latina del paradigma de la sociología urbana francesa, a partir del final de los años 70, no podría remitirse exclusivamente al cambio en la coyuntura interna de Francia. Ni tampoco reducirse al fracaso del modo especulativo de producir generalidades en las ciencias sociales y el movimiento hacia su polo opuesto, empirista. Tampoco lo es de la denominada "crisis del marxismo" que acompañó la advertencia de los límites del "socialismo real" (descuidando advertir con la misma dramaticidad los límites de la "democracia real").

En todo caso, -los intercambios internacionales de ideas entre comunidades científicas, aún si están sometidos a asimetrías evidentes<sup>ix</sup>, no explican la vinculación del movimiento de las ideas en cada país con relación a su coyuntura, incluido en esto los países centrales, como claramente demuestra la ponencia de Christian Topalov<sup>x</sup>.

La crisis fiscal del estado no es un concepto importado desde los Estados Unidos, apto sólo para esa realidad, y aplicado forzosamente a ciudades de la periferia sin crisis, ni lo es el "sentimiento antiestatista" y

las propuestas de autogestión que acompañaría la acumulación de déficits de servicios insatisfechos o la retracción del estado, sino que se fundan en la crisis económica generalizada y transmitida no como idea sino como proceso real de unificación en la diversidad, tal como permite vislumbrar la ponencia de Emilio Pradilla<sup>xi</sup>.

La ideología del "small is beautiful" que desplaza las ínfulas desarrollistas, junto con el estado o el gran capital como factotum, no es una mera importación de utopías individualistas norteamericanas (no sólo a América Latina sino también a Francia) o de filosofía gandhiana. El desplazamiento del "sujeto histórico" y la búsqueda de sustitutos en un mundo en que la clase obrera se retrae, no puede tampoco presentarse como una importación de ideas sin referente real autóctono. La "moda" del sector informal, originada en estudios sobre las sociedades africanas, corresponde hoy a un centro y una periferia donde, para amplias masas, ni la economía formal privada ni la estatal proveen otra salida para la sobrevivencia que el cuentapropismo. Y el liberalismo, al propugnar el principio del mercado total, mistifica estas estrategias de resistencia congruentes con su propuesta de desestatización, en un movimiento político de alcances mundiales, confirmando la crisis del estado keynesiano<sup>xii</sup>.

Debemos admitir, aunque sea como hipótesis plausible, que existe mucha mayor unidad entre nuestros países, y entre centro y periferia, de la que querríamos admitir en esta época de regreso a la búsqueda de lo único, de lo "auténtico", de las identidades. Una unidad que no se da ni por el despliegue de esencias ni por el contagio de las ideas. Una unidad que tiene claros mecanismos y agentes, desde la difusión de las tecnologías hasta la integración política y cultural comandada por la lógica del capital a escala mundial, desde las agencias internacionales de inversión y el Fondo Monetario Internacional hasta la Escuela de las Américas y sus propuestas de gestión represiva de la crisis social y política en nuestros países.

Una unidad que, como tendencia efectiva, debemos reconocer en el auge y en la crisis, pero que no por eso debemos aceptar pasiva y oportunísticamente como "tema" para la comunidad académica. Una cosa es entender la lógica concreta que va produciendo estas "coincidencias" y que resuelve la paradoja planteada, y otra es hacer el papel de agentes pasivos de una ideología que finalmente puede profundizar las peores formas de la unidad.

No deberíamos esperar a que desde París nos planteen que ahora ya no son los movimientos sociales los gérmenes del nuevo sujeto político, o a que la autogestión y la participación a nivel local, cotidiano, fracasen o muestren su verdadera cara en los países centrales, para que advirtamos la trampa de una descentralización sin bases materiales que la sustenten, como mera diversión del proceso objetivo de privatización del estado y de aproximación a la utopía reaccionaria del mercado total<sup>xiii</sup>. La teoría debería ayudarnos a anticipar que en una coyuntura de democratización del sistema político, o de reflujo de la economía estatal, será cuestionado el potencial político de los movimientos sociales reivindicativos. Nos ahorraríamos así tener que reinventar los partidos políticos que hoy se pretenden enterrar.

Hay, además, temas que son "nuestros", y que eventualmente son producto de exportación, como la vívida percepción del imperialismo y de la falta extrema de autodeterminación política, el papel de los ejércitos internos y la dependencia externa como fuerzas que impiden pensar las relaciones entre estado y sociedad civil, la acumulación, o la democracia, como en una sociedad relativamente "cerrada". La posibilidad de la revolución política y social, tan ajena a las sociedades centrales contemporáneas que es, nos guste o no, un tema estructuralmente gestado en nuestras sociedades. Todo esto es parte del contexto, de las grandes cuestiones sociales a las cuales la problemática de "lo urbano" en América Latina no puede ignorar, so pena de seguir siendo una disciplina sin sujeto -agente o histórico- y sin un objeto teórico adecuado.

Obviamente, esta unidad en la diversidad de las realidades objetivas, pero también de las utopías por ahora irreconciliables, nos indica la necesidad de teorías generales; capaces de dar cuenta de lo efectivo y lo posible en general pero exigidas por su propio método de enmarcar y apoyarse en lo particular, sin intentar reducirlo en su riqueza ni convertirlo en la base inamovible de toda generalización, salvo que creamos que es posible construir la "teoría de San Pablo", o la "teoría de las barriadas de Lima".

## **2. Algunos aspectos subjetivos de los paradigmas y su comunidad**

El concepto de paradigma implica la existencia de una comunidad, portadora del mismo en sus prácticas. Esa comunidad no está compuesta sólo de académicos e investigadores, sino de tecnólogos (incluyendo los planificadores), de funcionarios públicos, de políticos y de otros agentes sociales que actúan en cada campo. Por lo tanto un paradigma no es sólo un sistema teórico, sino un complejo sistema compartido de pensamiento, dentro del cual encuentran guía coherente diversas prácticas sociales, entre otras la de investigación. Hablamos entonces de un colectivo que suponemos articulado, comunicado, en diálogo, dentro del cual hay división del trabajo pero unidad en la diversidad.

Ese concepto abstracto, concretizado para las ciencias sociales y sus campos de aplicación, nos da una comunidad fragmentada, cruzada por conflictos, en parte competitiva, en parte cooperativa y solidaria, sujeta a mecanismos de tipo psicosocial que no pueden dejarse de lado y simplemente hablar de paradigmas como algo que meramente se adopta y aplica sin interferencia por parte de los sujetos agentes portadores del mismo. Aunque ha sido usual interpretar muchas de las diferencias en su interior como expresión de la lucha de clases, su génesis es más compleja, con otros factores relevantes operando, como pugnas personales a institucionales -en un medio que hace de la originalidad una vía para tener legitimidad y recursos-, diferencias nacionales, o, lo que tal vez sea más importante, diferencias en cuanto a objetivos

y tácticas políticas (aún dentro de un mismo paradigma teórico revolucionario).

Aunque puedan producirse situaciones de diálogo, resulta idealista afirmar que "estamos todos en lo mismo" porque trabajamos en relación a la ciudad<sup>xiv</sup>. El pluralismo es importante y hasta refrescante, pero tarde o temprano la diplomacia o el oportunismo deben dejar paso a la confrontación de enfoques, si es que el campo político mismo no se transforma. El problema, como en la política, es cómo dar esa lucha, si pretendiendo establecer una dictadura o ganar y sostener una hegemonía.

La lucha por una posición en la comunidad o el enfrentamiento de propuestas teóricas o de hipótesis ha traído aparejado no sólo el dogmatismo, sino formas viciadas de trabajo, como el "nominalismo" (inventar y tratar de imponer términos sin que implique un desarrollo conceptual, adoptar la moda recodificando superficialmente el discurso aunque no se modifique realmente el enfoque investigativo), o el "oportunismo" en la selección de las temáticas o de las modalidades de investigación, haciendo primar "lo financiable" sobre lo relevante.

La ideología academicista, originada en las universidades y transmitida a los centros privados de investigación, ha jugado en esto un papel crucial: publicar, ser citado, diferenciarse, estar a la moda, y si es posible anticiparse (yendo contra la corriente), se han convertido en rasgos que erróneamente son atribuidos a la investigación científica en general, por parte de las corrientes que reaccionan ante estos comportamientos<sup>xv</sup>. En todo caso, una característica dominante de la investigación en este campo ha sido el intentar producir "algún tipo" de conocimiento sin incorporar como parte substancial de la práctica de investigación el diseño de propuestas viables o al menos con una especificación rigurosa de las condiciones de su viabilidad, lanzando "ideas al mercado", suponiendo que eventualmente alguien podría asumirlas en su práctica de transformación<sup>xvi</sup>.

Evidentemente, estas conductas no son sino un aspecto parcial del comportamiento colectivo del conjunto de investigadores que

forman parte de la comunidad dedicada a "lo urbano", y, en todo caso, no pueden ser tomadas como apreciaciones subjetivistas, en tanto son también el resultado de mecanismos y sistemas institucionales que favorecen estas conductas adaptativas, en el seno de una sociedad que, en general, relega la investigación y la teoría en aras del pragmatismo y la ideología. En todo caso, estas referencias a los factores subjetivos intentan dejar indicado que nuestro proceso de reflexión debe incluirnos como objeto de estudio puesto que somos algo más que simples portadores de un paradigma emanado de la realidad objetiva.

### 3. Las opciones dicotómicas.

Una manera, no excluyente, de contribuir al análisis de la dinámica de la investigación en estas décadas, es visualizar que hemos estado sometidos a opciones dicotómicas, polarizadas, y que en el transcurso de los años ha habido movimientos de retorno a polos antes rechazados, de "recuperación" de la vieja opción cuando la actual aparece como desgastada o causante del fracaso en el objetivo de aprehender la realidad.

Estas opciones polares se dan a lo largo de diversos ejes que, aunque guardan una relación entre sí, han permitido combinaciones variadas, dando lugar, más que a una secuencia de paradigmas integrales, a un campo de ideas, cuya regionalización -en enfoques o quasi paradigmas coexistentes y parcialmente sobrepuestos- deberíamos seguir rigurosamente en su configuración y evolución a lo largo de estas tres décadas.

En lo que sigue intentamos meramente ilustrar esta cuestión, señalando algunos de estos ejes y las correspondientes opciones polares.

#### ***EJE 1: SOBRE LA DELIMITACION DE "LO URBANO" COMO OBJETO TEORICO Y COMO OBJETO DE PRACTICAS EMPÍRICAS.***

Polo A: Delimitación empirista, donde lo urbano es "lo que ocurre en el ámbito de las ciudades", definidas según criterios ecológico-demográficos.



Polo B: Delimitación teoricista, donde el objeto de estudio es definido a partir de una dimensión (lo espacial, o más específicamente, la contigüidad) o una relación social parcial (la generación de las condiciones generales de la producción o la reproducción de la fuerza de trabajo, en enfoques marxistas; las economías de escala y externas, en un enfoque neoclásico).

Estas definiciones empiristas o teoricistas de "lo urbano" se ponen en cuestionamiento en su propia implementación. Ejemplos de esto son: la necesidad de recurrir a conceptos como la "urbanización del campo" o la de "continuum rural-urbano", en un enfoque funcionalista; el advertir la articulación de los procesos de generación y apropiación de rentas agrarias y urbanas; el reconocer que las estrategias de reproducción de unidades domésticas residentes en las ciudades o en áreas rurales son en muchos casos rural-urbanas, por su ámbito y par sus formal culturales; el advertir que es necesario partir de las relaciones para luego determinar su ámbito de realización y no a la inversa; la constatación de que en la práctica no hay procesos ni agentes puros y que la investigación empírica requiere trabajar con una trama de relaciones a identidades.

Por otro lado, la constatación de que las variables que inciden más fuertemente sobre la economía y particularmente sobre las condiciones de producción y de reproducción de los sectores populares urbanos, no podrían ser calificadas de "urbanas" o "espaciales" (el tipo de cambio, las regulaciones sobre el mercado financiero, los precios internacionales, el salario, las políticas de seguro social, la política agraria, las reglas del sistema político nacional, las políticas de represión, etc.) hace difícil pensar que teorías o modelos específicos de "lo urbano" podrían explicar o ayudar significativamente a modificar el tipo de fenómenos que preocupan a la investigación y gestión urbana contemporáneas.

### ***EJE 2: SOBRE EL PAPEL DE LA TEORÍA O LAS FORMAS DE PRODUCIR GENERALIZACIONES.***

Polo A: Teoricismo-especulativismo, haciendo primar la coherencia con un

sistema teórico general dado, base fundamental de las generalizaciones específicas del campo.

Polo B: Empirismo-inductismo, haciendo primar el estudio de casos concretos o de masas de datos, como base fundamental de las posibles generalizaciones.

Esta opción es claramente tributaria de la pugna epistemológica general en el campo de las ciencias sociales. Superado el absurdo de tachar de empirista a quien realice solamente investigación empírica, o de teoricista a quien se dedique al desarrollo de sistemas teóricos, y admitido que debe haber una articulación entre teoría y experiencia, que no hay teorías completas, irrefutables, ni descripciones o datos sin conceptos, que hay múltiples tipos de generalidades y diversas formas de producirlas, que la realidad está estratificada y que el trabajo de investigación debe diferenciar entre fenómenos y estructuras profundas, sólo aprehensibles indirectamente, queda abierto un fértil campo de trabajo colectivo y mutuo aprovechamiento de los resultados de investigación.

Complicada con esta opción está también la que se da entre quienes afirman que sólo a través de leyes generales enraizadas en estructuras profundas se explica la realidad, de la cual los casos particulares son siempre realizaciones imperfectas, y quienes enfatizan el conocimiento de fenómenos particulares, con un modelo de explicación causalista al nivel de los fenómenos mismos.

### ***EJE 3: SOBRE LAS MODALIDADES DE INVESTIGACIÓN, O LA RELACION DEL INVESTIGADOR CON LA REALIDAD SOCIAL.***

***Polo A: Investigación de gabinete***

***Polo B: Investigación participativa, participante o militante***

Superado el absurdo de caracterizar a la investigación de gabinete, incluso a la empírica, como científicista, no comprometida, pasiva, al servicio del sistema, independientemente de qué se estudie y con qué objetivos, cabe la posibilidad de articularla con la modalidad participativa, que retoma ciertas técnicas de la investigación antropológica, o la

participante, que asume la tarea de socializar no sólo el producto sino también la capacidad de producirlo con los sujetos sociales populares involucrados en las relaciones investigadas.

El otro absurdo sería caracterizar estas últimas modalidades de investigación como intrínsecamente no científicas o subjetivas. Otro peligro en este eje es confundir la militancia que utiliza la cobertura de la actitud investigativa, con una efectiva investigación, abierta a confrontar la propia ideología con la realidad.

#### ***EJE 4: SOBRE LOS MODOS DE APROPIACION DE LA REALIDAD POR EL PENSAMIENTO***

Polo A: El modo científico, analítico-sintético (el conocimiento científico)

Polo B: El modo expresivo, artístico, y el intuitivo de las prácticas (el saber artístico, el saber popular, el sentido común)

Esta opción desconoce la compleja relación entre el pensamiento y la realidad. Resurge junto con el rechazo al teoricismo, a la definición apriorístico de procesos o sujetos históricos y a la contraposición entre alienación y " conciencia posible", con la búsqueda de los sujetos a identidades concretos, y con una falsa opción entre la cultura y el saber populares, por un lado, y el conocimiento científico, por el otro. Las totalidades no son fácilmente aprehensibles ni por intuiciones ni por complejos sistemas analíticos, y ambas formas de producción de abstracciones pueden detonar nuevas concepciones, nuevos desarrollos conceptuales y nuevas visiones de la realidad, que reorienten eficazmente las prácticas.

En todo caso, la cultura, el saber, las expresiones artísticas populares y también las ideas científicas deben ser vistas como objeto de investigación, como estrato objetivado de la realidad humana cuya comprensión requiere algo más que empatía y toma de posición, pues también pasa por develar estructuras profundas que no son materia de experiencia directa.

#### ***EJE 5: SOBRE LOS VALORES Y LAS UTOPIAS***

***Polo A: Culto a la modernización, a las utopías racionalistas***

***Polo B: Culto al atraso, a la realidad efectiva, en su polo no-burgués***

Esta opción implica una toma de posición respecto a determinados aspectos de la realidad desde la perspectiva de una utopía basada en el modelo capitalista o en el socialista desarrollados, como prefiguraciones de una realidad en la que podemos devenir. La modernización, de vertiente capitalista o socialista, es la cara más evidente de la adopción de esos modelos, visualizando como rémora las formas que responden a otra racionalidad, sobre todo en los sectores populares, supuestamente superable por cambios en la conciencia.

La negación de estos modelos suele sustentarse con la afirmación de lo existente, como modo de vida con valores autóctonos, cuando no de raíces telúricas. Ha ido también acompañada del rechazo al desarrollo o del planteamiento de un desarrollo basado en valores "humanísticos" (en que la relación sociedad/naturaleza juega un papel crucial), supuestamente portados por los sectores populares y sus estrategias de reproducción subordinada (las formas de producción agraria campesina o de sobrevivencia informal en las ciudades, por ejemplo).

#### ***Eje 6: SOBRE LAS VIAS DE TRANSFORMACION DE LA REALIDAD***

Sea como modo complementario de apropiación de la realidad por el conocimiento o como forma de inserción social de las ideas, las prácticas sociales empíricas implican participar más o menos conscientemente como agente de la transformación social. Incluso los intelectuales orgánicos de las clases dominantes ejercen esta práctica, para transformar las tendencias y mantener el status quo. Partiendo del supuesto de que nos referimos principalmente al segmento de la comunidad investigativa que asume de una a otra manera objetivos progresistas de cambio social, este eje ha abarcado varias

opciones polarizadas, entre las que se destacan dos:

**Sub-eje 6.1: SOBRE EL CARACTER DEL ESTADO**

**Polo A: El estado monolítico internamente coherente**

**Polo B: El estado internamente contradictorio**

Esta opción lleva, por un lado, a posiciones que propugnan que las únicas posibilidades coherentes ante el estado capitalista son o el criticismo externo o la integración al sistema, y, por otro, a las que propugnan una lucha contrahegemónica en "todas las trincheras", lo que incluye diversos aparatos del estado y, en particular, las instancias de planificación.

Para la primera visión, la planificación dentro del capitalismo sólo puede ser funcional al capital o sus fracciones hegemónicas, pero con el mismo criterio también deberían serlo la investigación y la reproducción de los paradigmas en las universidades estatales. La experiencia de Izquierda Unida en Lima, a incluso la de la Unidad Popular en Chile seden "accidentes", en tanto no se dieron en una situación de estado revolucionario. (En todo caso, el sentido de una u otra posición no podría determinarse como principio universal, sino en relación a coyunturas determinadas.)

**Sub-eje 6.2: SOBRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL**

**Polo A: El estado como instrumento del cambio, como factotum del desarrollo**

**Polo B: El estado como obstáculo, la sociedad civil como matriz generadora del cambio**

Para una visión, los procesos de la economía y/o la sociedad (usualmente vistos como procesos sin sujeto: la mano invisible, la lógica del capital) son los que van generando la fenomenología urbana, y el estado es un mero epifenómeno que se somete a la lógica de esos procesos, para facilitarlos (el estado de bienestar, el estado como representante del "capital en general"). Por tanto, no tendría sentido investigar la lógica propia de las políticas estatales, sino meramente

descifrarlas desde la perspectiva de su función en esos procesos.

Para otra visión, el estado y sus políticas (de infraestructura, de regulación de la propiedad, de precios y fiscal, etc.) tendrían la capacidad de producir la ciudad, la urbanización, etc., y su autonomía relativa le permitiría modificar sustancialmente las tendencias procesales.

Esta opción se complica con el "descubrimiento" de que nuevos actores sociales producen, en su movimiento frente o fuera de la legalidad estatal, formas sociales que responderían a otra lógica, propia de los sectores subordinados. Así, puede incluso llegarse a afirmar que la ciudad es crecientemente un producto de los sectores populares, sin advertir el carácter subordinado de su propia lógica.

**Eje 7: SOBRE EL CONTEXTO RELEVANTE DE LO URBANO**

Polo A: Todos los procesos urbanos pueden remitirse, finalmente, a la categoría de efectos de procesos de orden mundial (la acumulación a escala mundial, la crisis mundial, etc.)

Polo B: El contexto propio de lo urbano es el de la sociedad local, lo cotidiano.

Cuando estas visiones alternativas se combinan con la determinación de la problemática urbana como esencialmente popular, donde quienes sufren privaciones e injusticias son predominantemente los sectores populares, pueden llevar a la hipótesis combinada de que, mientras en el campo mundial son el gran capital y los estados quienes pueden actuar, el campo propio de los actores populares sería la escena local (ni siquiera la nacional). La sociedad civil estaría caracterizada -al menos a nivel popular- por esta miopía que le impide ver, juzgar y actuar más allá de lo cotidiano directamente experimentable. En cambio, otra visión condena apriorísticamente toda acción local, como distracción del gran objetivo: la revolución mundial.

Tal como en el caso anterior, será la coyuntura mundial, nacional y local, la que

dé sentido a las diversas vías de acción popular, siendo imposible determinar estructural y universalmente ese sentido. En el contexto de una búsqueda de nuevos caminos para la democracia, esta opción debe ser sometida a crítica, so pena de recaer en concepciones de la "democracia directa" que terminan negando al pueblo organizado la posibilidad de participar en las definiciones cruciales sobre el proyecto de sociedad nacional.

### ***EJE 8: SOBRE LA TECNOLOGIA Y LAS RELACIONES SOCIALES***

Polo A: La tecnología (o el desarrollo de las fuerzas productivas) determinan las tendencias de configuración espacial y el contenido de las sociedades urbanas

Polo B: Las relaciones sociales son determinantes, las tecnologías son meramente instrumentales

Esta opción dicotómica, que suele aparecer además como una división profesional entre "tecnólogos" y "sociólogos", conlleva una falta de comprensión del carácter social y no autónomo de las relaciones tecnológicas, por un lado, y de las bases materiales de los procesos sociales, por el otro. Asociado al tecnologicismo suele venir el "espacialismo" que afirma la posibilidad de transformar las relaciones sociales a partir del diseño y construcción de los soportes materiales de la ciudad.

### ***EJE 9: SOBRE ONTOLOGIA Y EL PROTAGONISMO SOCIAL***

Polo A: La urbanización y el desarrollo urbano son producto de un proceso sin sujeto.

Polo B: La urbanización y el desarrollo urbano son producto de las decisiones tomadas por adores concretos privilegiados.

Esta opción implicaría la del objetivismo a ultranza frente al subjetivismo también absolutista. Los estudios sobre los factores que subyacían en las decisiones de localización de actividades y residencias cuando se afirmaba el papel activo de los agentes capitalistas productores y consumidores, o el actual énfasis en las estrategias y modelos conductuales de los actores del campo popular (en ambos casos con un vacío llamativo sobre los

comportamientos específicos del gobierno en materia de producción de infraestructura, etc.) caen en la segunda opción. Las teorías cuantitativistas de la urbanización y las migraciones, los modelos neoclásicos de la economía espacial, o las explicaciones especulativas de vertiente marxista sobre la lógica de esos procesos, han tendido a caer en la primera.

Se hace necesario encontrar las formas de articular ambos niveles de análisis, donde el determinismo estructural y el teleológico mantengan su especificidad, con el segundo altamente condicionado por el primero. Así, la lógica del comportamiento popular en las ciudades (invasiones, movimientos reivindicativos, etc.) no puede ser vista como el triunfo de la lógica popular, ni como embrión de una nueva sociedad, aun cuando su masividad y fuerza se impongan a las políticas propugnadas desde el gobierno capitalista, sino como tácticas de resistencia difícilmente idealizables por los mismos agentes populares. Su verdadero sentido sólo puede captarse si se los ve como subprocesos de un proceso global más amplio. Complicada con esta opción está la tan en boga en las ciencias sociales de los 80: la opción entre organizaciones políticas y movimientos sociales, y entre organizaciones clasistas y policlasistas en general.

### ***Eje 10: SOBRE LAS ESFERAS RELEVANTES***

***Sub-eje 10.1: Entre la ciudad como producto material cosificado y la ciudad como discurso***

***Sub-eje 10.2: Entre el economicismo y el politicismo***

***Sub-eje 10.3: Entre la producción y el consumo***

***Sub-eje 10.4: Entre la producción y la circulación***

***Sub-eje 10.5: Entre el valor y el valor de uso (o entre la plusvalía y las necesidades)***

Incluimos aquí varias opciones que se han presentado en este campo, donde la gran dificultad estriba en reconstruir la unidad entre lo que se presentan como aspectos o esferas separables, presentación que lleva a privilegiar una en el análisis y en las propuestas subsiguientes. Posiblemente en

estas opciones se puede ver con mayor claridad las consecuencias prácticas de la reducción a uno de los dos aspectos. Una visión de la economía centrada en las relaciones de producción, que ve la circulación como mero epifenómeno, no puede producir propuestas de acción para el mundo real, ni desde la contestación en el interior del régimen capitalista, ni desde el poder revolucionario en los procesos de transición. Los intentos de acabar por decreto con los mecanismos de generación y apropiación de renta en los países socialistas para sustituirlos con una asignación directa de la tierra y otros recursos no renovables según un plan físico-técnico, tampoco pudieron anular la unidad que subsiste en el mundo contemporáneo entre valor y valor de uso. Esto para dar dos ejemplos de la problemática más general señalada en este eje.

Estos aspectos de la problemática de investigación, cuya exteriorización como oposiciones es una simplificación que puede contribuir a clarificar la dinámica colectiva de evolución de las ideas sobre lo urbano, constituyen en realidad momentos del desarrollo complejo del conocimiento en este campo, en general tributarios del de las ciencias sociales en general. Sin embargo, cuando se confunde el proceso de separación analítica de lo que constituye una unidad, con el proceso de adopción de alternativas prácticas para orientar la investigación, se afecta negativamente la posibilidad de transformar la realidad.

Como hemos intentado señalar muy brevemente, estas son falsas opciones y la realidad no puede ser aprehendida a nivel del pensamiento sin un proceso completo de análisis y síntesis, lo que implica tomar en cuenta ambos aspectos de las oposiciones planteadas, tanto para reproducirla correctamente en el plano de las ideas como para operar en ella, con un objetivo de transformación. En consecuencia, si las investigaciones se realizan orientadas por opciones binarias, cualquiera sea el "paquete" de opciones adoptado, las propuestas construidas sobre ese conocimiento, asumido como conocimiento integral de la realidad, resultarán sesgadas,

mal fundadas y probablemente producirán efectos no deseados.'

Y esto no es un factor menor en el divorcio entre investigación y acción global en el campo urbano. Y si bien puede ser cierto que el largo camino del análisis está aún por recorrerse en buena parte, la responsabilidad del intelectual preocupado por la transformación de la materia investigada exige no postergar o escamotear la síntesis, produciendo aproximaciones sintéticas sucesivas, como marcos de sentido de los énfasis analíticos parciales.

El movimiento polarizado del pensamiento del colectivo de investigadores responde a una lógica compleja, donde algunos de los factores arriba mencionados impiden que ese movimiento corresponda a los cambios en la estructura de la realidad. Es más, en cada época podríamos encontrar elementos en la realidad para apoyar una a otra hipótesis, si de sustentarlas se trata. Por lo demás, si no hay una vocación -subjetiva o impuesta por mecanismos institucionales-, de globalización y de rigurosidad en el trabajo investigativo, la práctica efectiva de transformación se convierte en un componente indispensable, como realimentador y contrastador de nuestras decisiones sobre las teorías siempre provisionales con que trabajamos.

#### **4. La posibilidad de organizar el campo de ideas acerca de lo urbano a partir del objetivo de transformación de la realidad desde una perspectiva popular<sup>xvii</sup>**

Admitamos por un momento la hipótesis de que la práctica de producción de conocimientos, no articulada con prácticas empíricas, ha favorecido un deambular aparentemente errático entre polos del campo de ideas sobre lo urbano. Cabe entonces plantear la posibilidad de que la práctica, o al menos el objetivo de articular el conocimiento directa o indirectamente con esa práctica, podría contribuir a reorganizar el campo desde una intencionalidad colectiva suficientemente compartida como para servir de criterio, sin por eso anular el pluralismo teórico, temático y, obviamente, táctico-político<sup>xviii</sup>.

Utopía necesaria, que no debe bloquear las acciones posibles. En particular, si se trata de luchar por la hegemonía en el campo de las ideas sobre los fenómenos "urbanos", implica superar los momentos analíticos y plantear un proyecto alternativo de ciudad y las vías para llegar a él.

Si a partir de valores o de necesidades políticas tal proyecto requiere de la confluencia de amplios sectores sociales para ajustarse a esos valores o para tener viabilidad, deberá incorporar múltiples nociones de necesidad, aunque se aspire a una hegemonía articulada centralmente por el interés de los sectores populares.

Pero la eficacia de las ideas correctas puede ser nula si no va acompañada de fuerzas materiales, económicas, políticas y sociales, cuya organización debería corresponderse con las características de la utopía popular de ciudad.

Esto implicaría, perdido o disminuído "el cliente" estado, que esta comunidad debería incidir junto con un amplio espectro de organizaciones políticas o sociales populares. Pero si la cuestión es una cuestión cuya resolución hace al orden socio-político, no se puede pretender que el sujeto de esa transformación sea exclusivamente los pobladores organizados, los más afectados directamente. Por lo demás, así como descubrimos las múltiples identidades del obrero, no podemos ignorar las múltiples identidades de los pobladores.

Pero además, si se trata de contribuir, desde un campo específico, al proceso de construcción de las condiciones para una hegemonía noburguesa, popular, esto es imposible sin el proletariado y sus organizaciones, sin el campesinado, sin las mayorías étnicas subordinadas, sin una pluralidad de movimientos sociales y políticos no específicamente urbanos. Porque la cuestión urbana (como la regional)<sup>xix</sup>, si existe, es una cuestión social, una cuestión cuya forma de resolución afecta, al estado y a la sociedad en conjunto y que no puede ser vista como un problema corporativo, particular.

Un punto de partida sería, pluralísticamente, asumir el objetivo de contribuir a desarrollar un proyecto popular alternativo para la ciudad (sujeto a todas las objeciones a su definición) que permita disputar de manera más eficaz la hegemonía, mostrándose no sólo como alternativa de poder sino como alternativa de nuevo orden que incluya al menos a la sociedad local en su conjunto. Esto cobra un sentido más cabal si es parte de un proceso más amplio que supere lo urbano, lo que implica que los "urbanólogos", sin perder su especificidad (a definir), no pueden ser indiferentes a la crisis económica a escala mundial y sus efectos sobre nuestros países, ni a los límites que el imperialismo pone a la autodeterminación nacional, ni a las restricciones a la democracia, ni a ninguna de las grandes cuestiones que se mapean en nuestras ciudades como problemas aparentemente diversos, disciplinariamente recortados.

En esto es evidente que está en juego una manera de pensar y hacer la política. Pero puede ser más fértil contribuir a componer un paradigma en este campo a partir de este objetivo vagamente definido de transformación social, que a partir de la selección de un paradigma teórico, o de una definición disciplinaria del objeto. La acción nociva del dogmatismo teórico ha testimoniado que el pluralismo no nace de la exclusión de la política y la encerrona en la academia.

Esto implica preocuparse no sólo por encontrar la verdad, sino por establecer un diálogo y plantear una lucha, ni principal ni únicamente entre académicos, interactuando en el terreno de la opinión pública, con los agentes de la sociedad civil y del estado, librando una lucha ideológica en todos los frentes, donde las investigaciones puras y aplicadas, las teóricas y las empíricas, puedan ser recuperadas como discurso articulado de una utopía racional que responda a la lógica de una sociedad sin exclusión, sin dominación de las mayorías por las minorías.

Y esto requiere, como condición esencial, lograr conectarse con los códigos de esos interlocutores, propender a la creación de

foros democráticos donde se den estas comunicaciones y donde se enfrenten públicamente posiciones contrapuestas, todo lo cual implica una forma de articular diversas modalidades de investigación y de inserción en la realidad, diseñadas según la coyuntura, y no de manera universal.

Una investigación orientada a adoptar decisiones prácticas específicas requiere entonces de un diagnóstico y una prognosis que superan al propio campo de fenómenos en que se pretende intervenir. Si nos quedamos al nivel de los fenómenos, aunque fuera definidos más o menos ampliamente, seremos candidatos a la eterna sorpresa, incluso dentro de nuestro propio campo específico.

Profetizamos que el capitalismo iba a concentrar territorialmente población, recursos, poder, y de pronto nos encontramos con procesos de desconcentración imprevisibles, que lejos de contravenir la lógica capitalista, la implican. Pronosticamos tendencias ilimitadas del estado a centralizarse y a desarrollar un poder paralelo y funcional al desarrollo del capital privado monopolista y de pronto nos encontramos con un violento proceso de privatización o con el estado impulsando la municipalización u otras formas de "descentralización territorial". Apostamos mistificadoramente al antiestatismo de la sociedad civil o a los nuevos movimientos sociales y nos sorprenderemos si estos se desactivan o vuelven a dar lugar a los "viejos" movimientos sociales y políticos, o si la estadolatría regresa en cuanto el estado cuenta otra vez con recursos. Oportunismo? Desesperada búsqueda empírica de cualquier alternativa novedosa porque lo anterior no funcionó? Ropaje teórico para la cambiante táctica política?

La cuestión no es sólo constatar que la teoría y las investigaciones nos permitieron predecir, antes de que hubiera signos "evidentes" del cambio, o que tardamos mucho en interpretar esos signos, sino que las posibilidades del cambio, gestado en el interior de la realidad, no estaban adecuadamente contempladas por la lectura teórica con que orientábamos acciones a investigaciones.

Pero tampoco es posible exigir capacidad exacta de predecir el futuro a las ciencias sociales en general y en este campo de aplicación en particular. Debemos exigirnos, sí, predicciones que vengan acompañadas de propuestas sobre las vías para construir su viabilidad de realización. En otros términos, debemos pensar la ciudad, lo urbano, desde la perspectiva de la transición posible, a la democracia, al socialismo, o a alguna otra utopía global.

De lo contrario, la crítica al academicismo colectivo de parte de políticos y en especial de los revolucionarios, y su desprecio por la teoría en aras del pragmatismo, es comprensible.

En esto, más que pensar en utopías idealistas es necesario pensar en utopías enraizadas en la trascendencia de nuestras realidades históricas. Por eso es vital alimentarnos con el análisis crítico de las experiencias en diversos procesos de transición social en América Latina, incluso (y tal vez fundamentalmente) de las fallidas. Porque lo real es que hemos estado poco preparados no sólo para dar respuestas a un estado adverso a un proyecto popular (contradicción real) sino a un estado ocupado por fuerzas populares o sus representantes.

Para estar en condiciones de hacer cargo, de plantear alternativas desde la perspectiva de un proyecto popular, es necesaria una unidad creativa entre la teoría y la práctica, efectiva o potencial, para lo cual la investigación juega un papel de mecanismo de realimentación, pensando desde la acción alternativa posible y no meramente desde la caracterización ideológica del sistema o del régimen a partir de su "esencia" o de los efectos sociales de sus políticas.

<sup>1</sup> Para este trabajo se ha contado con la enorme ventaja de haber leído la mayoría de las ponencias presentadas por los participantes en este seminario, que constituyen una contribución fundamental a la reflexión y a la organización de la materia prima necesaria para lograr los objetivos del mismo. Dado que tales ponencias serán revisadas, no realizamos citas en este trabajo.

<sup>1</sup> Por ejemplo, la relación entre investigación y prácticas sociales empíricas y su interpretación

se modifica si la producción científica es irrelevante para orientar las acciones de los agentes del proceso de urbanización.

<sup>1</sup> Así, pare dar un ejemplo obvio, sería incorrecto atribuir el surgimiento o auge de determinada problemática con el momento en que la configuración espacial de la población produjo una determinada proporción de población urbana, si tal proporción fué recién calculada (y conocida) veinte años después, al re trabajar las cifras y definiciones censales. No es un cambio real sino el cambio en la percepción de la realidad (o la percepción de una novedad real) lo que mediaría entre la realidad y los temas o problemas investigados.

<sup>1</sup> En la ponencia de Angel Quintero sobre Puerto Rico (incluida en el volumen I) se dió el ejemplo de la burguesía que, atemorizada al haber perdido seguridad en las barriadas, impulsó estudios sobre esos sectores. Posiblemente hoy esa misma inseguridad de la burguesía, generalizada en lea barriadas de América Latina, no produce propuestas de investigación sino acciones como las de los escuadrones de la muerte, aspecto inocultable de las "nuevas políticas urbanas".

<sup>1</sup> Nos referimos a una regulación eficiente desde la perspectiva de los propios intereses dominantes. Por ejemplo, la separación entre economía y política que se refleja a nivel de la organización del estado sí es funcional para tales intereses.

<sup>1</sup> Así, paradójicamente, en la opción entre estado y sociedad civil que por momentos se plantean los investigadores urbanos, los interlocutores de ambos lados están en principio marcados por la estructura del estado. Es evidente que movimientos de otra envergadura no arrastran esta relación especular con el estado, como es el caso de los que se plantean is liberación de la mujer, los ecologistas, o los de los derechos humanos.

<sup>1</sup> Si el estado estuviera organizado para dar respuesta conjunta a los problemas del barrio, posiblemente otra sería la organización reivindicativa y sus planteos, sus prácticas y las nuevas ideologías que de allí surgieran.

<sup>1</sup> Aparentemente la comunidad académica está apegada a la coyuntura. Eso impediría dirigir la atención a la realidad profunda, pues la vertiginosidad evidente de los cambios de esta época la mantiene continuamente preocupado por estar "al día". Esto ayudaría al desarrollo de prácticas empiristas.

<sup>1</sup> A este nivel, debería analizarse especialmente el papel de los aparatos de educación superior, de las redes, de las publicaciones en el proceso de generación, difusión y reproducción de los temas, enfoques, etc.

<sup>1</sup> Sin embargo, una evaluación a fondo de esa relación de intercambio debería considerar los efectos que han tenido, sobre las ideas en el centro, conceptos desarrollados en el "Tercer Mundo", como el de la dependencia o de centro-periferia, o el de sector informal, o el de la relación de términos del intercambio, o el que han tenido las críticas a la antropología etnocéntrica; más aún el efecto que han tenido experiencias como la de los movimientos de pobladores b más en general de la Unidad Popular y su desenlace, o las propuestas foquistas y las mismas revoluciones y posteriores transiciones.

<sup>1</sup> "Faire l' histoire de la recherche urbaine. L' experience francaise depuis 1965" (Incluido en el presente volumen).

<sup>1</sup> "Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina" (incluido en este volumen).

<sup>1</sup> Ver: Hernando de Soto, **El otro sendero**, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1987. Para un comentario ver: José L. Coraggio, **Deuda externa y pedagogía popular**, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa ALOP-CARP-CEDIS-CIUDAD, Quito, 1988.

<sup>1</sup> Esto fué desarrollado posteriormente en: "Poder local, poder popular?", Cuadernos del CLAEH, 45-46, Montevideo, 1988, y en: "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", incluido en **Descentralización y poder local**, Textos, No. 11, CIUDAD, Quito, 1989.

<sup>1</sup> Esto implicaría confundir el objeto empírico ("las ciudades") con el objeto de estudio, determinado por la conjunción del campo teórico, el fenoménico, y los objetivos de acción o de conocimiento.

<sup>1</sup> Esto es evidente en los planteos más militantes de la "investigación participativa". Ver, por ejemplo, Orlando Fals Borda, "La ciencia y el pueblo (reflexiones sobre el significado y rol de la ciencia en la participación popular) en **Praxis Centroamericana** No. 1, CEASPA, Panamá, Julio-Diciembre 1982, pag. 156-178.

<sup>1</sup> Sería interesante reflexionar por un momento sobre las relaciones y agentes involucrados en



esta tarea de la producción de conocimiento como un "mercado" peculiar, donde las necesidades de conocimiento no se traducen en demandas efectivas que induzcan la asignación de recursos apropiada. Especialmente debería analizarse el papel de las agencias de financiamiento, que, en concurrencia con el estado, configuran la demanda, como mediadoras entre necesidad y oferta de "temas" o enfoques de investigación. La mercantilización y privatización de la investigación es, en todo caso, un hecho incuestionable.

<sup>1</sup> Este tema ha sido desarrollado posteriormente en "Investigación urbana y proyecto popular", **Espacio a debates**, Sao Pablo, 1989.

<sup>1</sup> Durante el seminario, Pedro Pirez propuso ubicar a esta propuesta como una "utopía profesional". Dados los alcances de esta reunión, parece una buena caracterización.

<sup>1</sup> Para un tratamiento posiblemente análogo de la cuestión regional, ver: J. L. Coraggio, A. Federico y O. Colman (Eds.) **La cuestión regional en América Latina**, CIUDAD/IIED-AL, Quito, 1989.



# 3

## Perspectivas del desarrollo regional en América Latina<sup>9</sup>

**E**n los sesenta, bajo la influencia del desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la Alianza para el Progreso, se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina. Dentro de ello, la planificación del desarrollo regional fue una actividad significativa asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones comandada por el Estado. Su sentido -pocas veces logrado- fue impulsar el desarrollo industrial o el desarrollo rural integrado donde éste no se daba, complementando o compensando las falencias del mercado para generar un desarrollo territorialmente balanceado. La estrategia de los polos de desarrollo, importada de Europa, se extendió como paradigma que a lo largo de la década se hizo presente en los documentos de planificación territorial y regional del continente. En 1963, en el Consejo Federal de Inversiones publicábamos Bases para el desarrollo regional argentino, inspirado en esa teoría, y nos visitaba Francois Perroux, enviado del General De Gaulle, quien se asombraba de la difusión (tal vez también de la incompreensión) de sus ideas (pues para él los polos de desarrollo no eran centros geográficos sino los grandes conglomerados internacionales).

La concentración territorial de inversiones industrializantes en los principales nodos de

una red urbana, la construcción de las infraestructuras de apoyo e interconexión, los sistemas de incentivos fiscales a la inversión en la periferia y muchos otros instrumentos, no fueron de orden regional sino propios de la capacidad interventora del Estado Nacional, su principal actor, por entonces formalmente dotado de la voluntad de diseñar e implementar la estructura territorial que requería un país internamente integrado. Mientras la metodología se extendía y homogeneizaba los documentos-plan -escasamente efectivos- de nuestros países, en el resto de América Latina envidiábamos a Celso Furtado, ese pionero de la planificación que, desde la SUDENE, nos decía que no sólo escribía documentos-plan sino que tenía la chequera: es decir, el poder para asignar efectivamente los recursos. Justamente uno de los argumentos a favor de la planificación regional era la necesidad de corregir la ineficiente asignación de recursos que resultaba de la excesiva concentración económica en las regiones más desarrolladas. Sin embargo, su principal línea de ataque era la de la equidad interregional. En esta perspectiva, enfrentada a la planificación Nacional o Sectorial, la planificación regional agregaba restricciones al crecimiento económico al sostener que debía asegurarse un cierto grado de equidad ante las regiones. Esa bandera se politizó al advertir que las desigualdades regionales eran un epifenómeno de la profunda inequidad social y política de nuestras sociedades. Así, la cuestión regional comenzó a asociarse con la cuestión agraria, con la cuestión étnica, con la cuestión del desarrollo del mercado interno y la formación de las clases nacionales asociadas a la modernidad y opuestas al latifundismo: la burguesía industrial y el proletariado, todos ellos aspectos de la cuestión nacional. Las luchas sociales que acompañaron el desarrollo de esa cuestión fueron vistas como “caos” y se impuso la seguridad del orden autoritario. En Brasil se inició la serie de gobiernos militares del Cono Sur, y en poco tiempo los regionalistas pudimos comprobar que las mismas leyes diseñadas para promover el desarrollo regional podían dejar de ser un instrumento de la equidad, y ser usadas como recurso legitimador de la

<sup>9</sup>Conferencia inaugural dada por J. L. Coraggio en el III SEMINARIO INTERNACIONAL: “ESTADO, REGIÓN Y SOCIEDAD EMERGENTE”, Recife, 9/12/1997.

concentración primitiva del capital privado, cobijado por el Estado autoritario, produciendo islas de gran industria moderna en medio de océanos de pobreza.

En los 80, avanzada la crisis mundial iniciada en los 70, y al implantarse el principio neoliberal del mercado total -del cual fuera pionera en América Latina la dictadura de Pinochet-, junto con la redefinición del Estado perdieron significación en el mundo la planificación en general y la regional en particular. Para algunos investigadores, sin embargo, el interés por lo regional se renueva en los países centrales justamente en los 80. Se inicia con el descubrimiento de casos exitosos de desarrollo regional cuyos agentes no eran las grandes empresas ni el Estado, sino el conjunto de relaciones entre pequeñas y medianas empresas y de ellas con otras instituciones de la sociedad local, constituyendo un “entorno innovador”. Este entorno, heredero del “distrito industrial” marshaliano, constituía en sí mismo un factor intangible de la producción regional, capaz de generar endógenamente procesos de desarrollo sostenido fuera de las regiones metropolitanas, creando las condiciones de respuesta flexible e innovadora que requiere el nuevo mercado. Como es usual en estos casos, las descripciones de la Terza Italia, el Silicon Valley y otros casos dieron lugar al intento de modelizar y replicar tales experiencias, hasta ahora sin éxito. Así como había sido difícil generar las condiciones para un desarrollo industrial sostenido donde no se debía darse según los criterios del mercado, parecía ahora difícil general las condiciones para el desarrollo endógeno donde no se había dado como resultado de lentos procesos culturales.

En América Latina, las traumáticas transformaciones del Estado nacional y la apertura al mercado global retrasaron la renovación del interés por el desarrollo regional. La visión utópica de un sistema articulado de regiones y centros dió lugar a la descripción positivista de un conjunto de zonas relativamente aisladas entre sí, con diferentes posiciones respecto al mercado global: unas deprimidas, en proceso de desindustrialización o nunca industrializadas y sin capacidad competitiva, otras de alta

productividad conectadas directamente a los mercados externos. La conexión global de esas regiones podía deberse a su capacidad para especializarse y exportar de acuerdo a los nuevos requerimientos del mercado, o bien a su capacidad para atraer inversiones extranjeras orientadas a las concentraciones metropolitanas del mercado interno, suficiente para convertirse en negocio de los grandes conglomerados globales. En cuanto a las zonas deprimidas, para ellas ya no se propusieron programas de desarrollo sino políticas sociales compensatorias. A su vez, en las zonas donde se logró atraer la inversión moderna, tendieron a darse desarrollos unilaterales social o ecológicamente, produciendo dualismos graves por el carácter excluyente y el impacto destructivo del nuevo estilo tecnoc-económico, lo que también se atendió con políticas sociales compensatorias. De pronto pareció que el nuevo estilo de desarrollo -el desarrollo informacional o supersimbólico- iba a generar efectos sociales desintegradores de manera generalizada, variando sólo la forma que adoptaría en unas u otras regiones.

La bandera de la equidad interregional pareció perder relevancia en países en que la pobreza devino crecientemente un problema urbano, principalmente dentro de las grandes ciudades, problema considerado políticamente prioritario por su amenaza a la gobernabilidad del sistema. Libradas al juego de fuerzas del mercado, con zonas de alta productividad o no, las regiones y sus redes de centros parecieron perder su unidad, fragmentándose internamente y entre sí como consecuencia de los cambios sociales y económicos que acompañaron la reestructuración tecnológica y organizativa asociada a la globalización.

Si en los sesenta la contraposición territorial se planteaba como lo regional (equidad y desarrollo balanceado) vs. lo nacional (eficiencia y crecimiento económico), en los 90 parece haberse instalado la contraposición directa entre lo local (lo humano, lo participativo autogestionario) y lo global (el mercado excluyente y alienante), perdiendo aparentemente su relevancia relativa tanto el nivel regional como el nacional. El paradigma neoliberal

disuelve las instancias intermedias entre los procesos personalizados de interacción directa, cotidiana, y los procesos ciegos globales, ubicuos y sin responsables visibles. Esto lo atestiguan los innumerables encuentros y trabajos sobre cómo sobrellevar o articular dichos niveles en un sistema que desarticula a los espacios locales entre sí a la vez que los pone a competir por su ingreso a la red de relaciones globales. La competencia de los lugares por el capital parece producir la desintegración de los lugares, sean exitosos o no en la competencia.

De hecho, la disolución de las barreras que protegían al mercado nacional y permitían la intervención política en sus espacios regionales, expusieron a las comarcas, centros y microregiones, al contacto directo con las fuerzas del mercado global. La revolución en la tecnología productiva, de transportes y comunicaciones hace posible que centros e incluso zonas de producción extractiva de alta productividad usen tecnologías de punta y se conecten directamente con el mercado global sin fuerte mediación de las estructuras regionales o los centros nacionales, lo que contribuirá a desalentar los procesos de inducción horizontal y vertical y por ende a desestructurar aún más las regiones que heredamos del modelo industrial-urbanizador.

El paradigma de desarrollo local propone no sólo otras escalas (microregiones, la escala humana) sino otros actores del desarrollo: Gobiernos Municipales, ONGs, Organizaciones Vecinales, Redes de Solidaridad y Autoayuda, Centros de Educación e Investigación. etc. Un gobierno local democrático participativo aparece en algunas propuestas como una condición indispensable adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil.

Pero si promover un desarrollo integrador requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, puede anticiparse la necesidad de una instancia y actores de escala mesolocal, articuladores de relaciones horizontales intraregionales, como espacio para generar un poder social y político

suficiente para orientar la sociedad en una dirección deseada por la ciudadanía. Sin embargo, parece difícil que la mera agregación regional de actores sociales y políticos locales debilitados y fragmentados produzca ese poder. En tal sentido, el desarrollo desde lo local y el desarrollo regional aparecen no como opciones sino como mutuamente necesarios. En cuanto al Estado Nacional, hoy parece profundizar su retirada de la promoción del desarrollo local y regional, dejando la responsabilidad en manos de gobiernos locales o provinciales/estatales. Pareciera que, sin el surgimiento de un nuevo espíritu estatal y de proyectos de integración nacional, sólo acontecimientos como los de Chiapas en México o los del movimiento de los Sin Tierra en Brasil, o las puebladas y cortes de ruta en Argentina, serían capaces de incorporar en la agenda política nacional la necesidad de intervenciones transformadoras en las regiones fuertemente pobladas y sin recursos, cuyo pleno desarrollo no interesa al capital.

Técnicos e intelectuales del centro y la periferia han comenzado a plantear propuestas sociales alternativas al mercado, en general coherentes con el paradigma del desarrollo local. Son propuestas con pretensión paradigmática (Tercer Sector, Economía Social, Economía de Solidaridad), y tienen en común que apuntan a compensar de otra manera (diversa de las políticas sociales focalizadas) el déficit integrador del mercado. Pero esas alternativas idealizan a la sociedad civil emergente y pretenden evitar al Estado y la política. Suponen que la sociedad puede ser pensada como totalidad y dirigida en una u otra dirección por una voluntad colectiva y de acuerdo a un “interés general” a partir del encuentro libre e interactivo de variados actores colectivos no gubernamentales -ya sean las tradicionales organizaciones corporativas redireccionadas, o nuevas organizaciones emergentes de las nuevas estrategias de supervivencia y expresión de los sectores populares, los técnicos e intelectuales reorganizados en universidades y ONGs. Se renueva así la expectativa por una sociedad civil a la que el proceso de desestatización devuelve libertades y lanza a la competencia, pero también habilita para asumir

responsabilidades por el bien común que habían sido depositadas en el Estado.

No es difícil advertir la incongruencia entre el limitado nivel de lo local, barrial o comarcal, de lo cotidiano, por un lado, y la grandiosidad de construir totalidades sociales de mayor alcance. La lógica sugiere reintroducir a la región -urbana, rural o mejor aún: rural-urbana- como posibilidad intermedia de rearticulación de los diversos localismos, en una complejidad mayor y más potente para enfrentar la globalización del mercado. En todo caso, tenemos la convicción de que el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción, a menos que instancias supralocales -regionales y nacionales- lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global. Esto supone revertir las tendencias a la desigualdad que hoy se registran entre gobiernos estatales/provinciales y locales cuyos recursos quedan ligados más a las desiguales bases económicas locales que a los mecanismos de redistribución compensadora. Supone también que el Estado y las finanzas nacionales den más prioridad al pago de la deuda social que al de la deuda externa.

La promoción del desarrollo regional debería propiciar la emergencia de redes de creciente complejidad, contribuyendo a articular acciones, proyectos e iniciativas de horizonte local, demostrando las ventajas de asociarse o de comunicarse y de expandir el alcance de los proyectos. De hecho, se viene difundiendo en el continente la nueva fórmula diagnóstica: “el problema es la desarticulación, el aislamiento, la fragmentación; las capacidades están ahí, los recursos están ahí; sólo faltaría la visión de que es posible, todos juntos, cooperativamente, poner en marcha nuevos procesos de desarrollo, desde abajo, desde lo local, para lo local.” La planificación estratégica se pone de moda...

Sin embargo, en un contexto marcado por la inseguridad, la precariedad y la fragmentación social, estas iniciativas de articulación y concertación son usualmente protagonizadas por élites locales o

interlocales, poco democráticas en sus prácticas, desplazadas o amenazadas por las transformaciones estructurales, reactivas a los “afuerinos” que no vengán a invertir y dar trabajo, con escasa o nula participación de los realmente “de abajo”. En esas condiciones es difícil que de la sociedad surja y se encarne un proyecto de integración societal, una genuina preocupación por la totalidad y por la ampliación de la frontera de lo posible por la vía de la acción colectiva, dándose en cambio nuevas luchas por los restos del poder estatal diluido, por la representación política sustitutiva y sus prebendas.

En tal sentido, es necesario plantear que un sistema representativo democrático, donde el poder político y las instancias administrativas estatales sean recuperadas y controladas desde la sociedad, asegurando la participación activa y autónoma en la gestión de las mayorías marginadas de la nueva modernidad, es un recurso insustituible para el desarrollo, es un factor de la competitividad dinámica. Esto requiere un fuerte cambio en la cultura política, que supere el vicio clientelista y se privilegie un ejercicio del poder político que promueva nuevas estructuras económicas integradoras y no se limite a recibir o atraer cualquier actividad que sume nuevos puestos de trabajo a cualquier costo. Requiere no sólo de ideas, proyectos y capacidad inversionista, que efectivamente hacen falta, sino de una lucha cultural.

No ayuda a recuperar la creatividad el oscurantismo y el miedo resultantes de las traumáticas experiencias de la represión, la hiperinflación, la inseguridad física o jurídica o el desempleo, y ahora por la amenaza de los nuevos gurús modernos (los economistas) de que como la economía tiene leyes naturales, éstas no deben ser interferidas so pena de un caos destructor. La ideología neoliberal del mercado como único asignador eficiente y equitativo de recursos escasos es una ilusión paralizante, cuya capacidad destructora ya está a la vista. ¿Cómo pensar un proceso de desarrollo regional orientado por una voluntad colectiva si se toma como dado nada menos que el mercado global y las estructuras del poder político dominado por minorías?

Ayudaría a recuperar la confianza el mostrar con nuevas experiencias que es posible alentar instituciones económicas eficientes y a la vez sensibles al desarrollo humano. En esto puede ser instrumental el fortalecimiento de una instancia regional, como nivel intermedio de reencuentro y reintegración socio-económica y cultural de las diversidades locales, recuperando la heterogeneidad cultural y ecológica como recurso para producir formas de desarrollo humano universal, promoviendo una solidaridad no mecánica, no basada en la reivindicación de necesidades compartidas, sino basada en la generación de nuevas relaciones de interdependencia, una solidaridad orgánica que cimente la formación de una voluntad política transformadora, productora de sociedad regional más equitativa, capaz de autodesarrollarse en abierto contacto con otras regiones.

Sin embargo, es difícil lograr el desarrollo local, interlocal y regional cuando el contexto es hostil al desarrollo humano y sustentable. Si al Estado ya no le cabe el papel de construir y proveer directamente el desarrollo, le corresponde por lo menos el de proveer el marco favorable para que los agentes promotores de las redes económico-sociales incentiven y demuestren las posibilidades existentes. Para eso, el Estado debe autoreformarse, pero en una dirección diversa de la actualmente predominante. Deben reformarse los sistemas jurídicos que condenan a proporciones enormes de la población a vivir en la ilegalidad para sobrevivir, que aceptan la coexistencia de recursos materiales ociosos con poblaciones desempleadas sin imponer límites morales a la propiedad privada, sistemas políticos que se autonomizan de sus representados, que promueven la negociación cortoplacista de las cúpulas antes que la producción de consensos estratégicos de base, sistemas educativos duales, desarraigados de los problemas de la economía y la sociedad local y regional, que impiden cumplir incluso el apotegma liberal de la igualdad de oportunidades, sistemas de crédito caro excluyentes de los emprendedores populares, sistemas de producción simbólica alienantes, que producen noticias y valores que infunden miedo y desactivan la

creatividad personal y social, en lugar de recuperar y difundir las buenas experiencias del pueblo, una política económica que pretende lograr los necesarios equilibrios macroeconómicos a costa de los equilibrios psicosociales de las mayorías, privilegiando la deuda externa por sobre la deuda interna, sistemas fiscales regresivos y focalizados en el consumo, sistemas judiciales que permiten la impunidad de la evasión fiscal y la consecuente concentración del ingreso, con un poder de policía dirigido al pequeño emprendimiento, creándole un alto umbral para ingresar a la legalidad.

Si se asume, como se viene asumiendo, que una reforma de segunda generación del Estado es posible, que se haga para favorecer a la gente y no a las minorías, que se haga para generar un contexto favorable a los emprendimientos de la gente, a las búsquedas de otras formas de asociación, de producción y distribución. En tal contexto, las iniciativas de desarrollo local, interlocal y regional pueden prosperar con otros ritmos, reduciendo los costos sociales y potenciando al máximo la creatividad humana. Aquí es importante destacar que no hay antagonismo entre el desarrollo regional y la competitividad empresarial: un desarrollo humano sustentable de alta difusión y profundidad crea, a su vez, las bases para una competitividad auténtica, crea la base cultural para el desarrollo de empresas basadas en la creatividad humana más que en la explotación de recursos y del trabajo humano.

Sin consolidar nuevas bases materiales para un poder social de sentido popular, y sin un papel concomitante del Estado, parece difícil revertir las tendencias desintegradoras existentes en la mayoría de las regiones del continente. Para poder pensar esto ayudaría revisar algunos de los lugares comunes que se han venido imponiendo con el neoliberalismo.

En los sesenta se discutía si el desarrollo regional dependía del desarrollo de las exportaciones que iban a tener efectos multiplicadores de derrame en el resto de la economía regional, o si era necesaria una economía endógena desarrollada, con buenos servicios y calidad para atraer o

generar actividades de exportación. Hoy esa discusión parece haberse saldado a nivel nacional: hay que exportar, lo demás vendrá por añadidura. Y las regiones con capacidad exportadora serían las que tienen derecho al desarrollo. Creemos necesario superar la obsesión por las exportaciones, y la confusión entre modernidad y presencia de las grandes empresas y marcas del mundo. La economía debe tener como objetivo satisfacer las necesidades básicas de todos, con igualdad de oportunidades y normas mínimas de equidad, no la de maximizar el balance comercial. Esa obsesión lleva a la dualización: por un lado un sector integrado al mercado mundial, con alta productividad y tecnologías de punta, y por otro un resto de la economía (y de la sociedad) regional retrasado, empobrecido, fragmentado.

Centrarse en la competitividad vista como capacidad de exportar ciertos bienes en exceso de lo que se importa supone olvidar el criterio del ingreso real y la calidad de vida como objetivo. La modernización del sector agrario para exportar puede tener como consecuencia que se expulse masivamente a trabajadores del sector agrícola despojándolos de medios de producción y de acceso al consumo, y a la vez que quienes aún pueden comprar en el mercado interno deban pagar los mismos precios internacionales que los países que no producen alimentos, reduciendo así el ingreso real. En un sistema tecnológico donde el conocimiento y la información aparecen como fuerzas productivas principales, las regiones y países que se inserten en el mercado global en base a mano de obra no calificada y de bajo precio o mediante la expoliación de los recursos naturales estarán erosionando las bases de una sociedad integrada, con calidad de vida creciente y competitividad de largo plazo. ¿Por qué fracasó la industrialización sustitutiva de importaciones? Una de las causas fundamentales fue la debilidad social del desarrollo económico. Se generaron islas de modernidad en mares de pobreza, no sólo de ingresos sino de democracia. Esto no debemos repetirlo otra vez, con la nueva oleada de modernización productiva. Por lo demás, la fórmula del libre comercio es una idea, la realidad es del comercio regulado por el poder de los grandes bloques

comerciales, que fijan reglas para la apropiación desigual de los beneficios de la revolución tecnológica. Una América Latina unida, con gobiernos representativos y respaldados por democracias auténticas es una condición difícil pero necesaria para liberalizar realmente el comercio.

El mercado global no puede ni debe evitarse. Sin embargo, no debemos olvidar que la economía de mercado es fundamentalmente capitalista, y que -más allá de otros valores morales- el mercado global fuerza hoy más que nunca a las empresas y empresarios a orientarse no por el desarrollo sino por la ganancia inmediata, en muchos casos en connivencia con el Gobierno de turno. No podríamos pensar en revitalizar las economías regionales y con ellas los niveles y calidades de las economías locales sin que el sistema de empresas comience a comportarse de acuerdo a la visión utópica que de ellas transmite la teoría económica neoliberal. Es decir, que efectivamente operen bajo condiciones de competencia y se vean obligadas a innovar, a reinvertir para incrementar la productividad de los recursos escasos (no necesariamente del trabajo, lo que supone la posibilidad de introducir tecnologías mano de obra intensivas) y a pasar a los precios las reducciones de costos que tales innovaciones permiten.

Esto no fue el caso de los sistemas de empresas ineficientes, cobijados políticamente por un Estado protector del estrecho mercado nacional pero además complicado de maneras no confesables con intereses de empresas particulares, ni fue logrado por las empresas públicas monopólicas, productoras de bienes y servicios, que no estaban sometidas a la competencia ni al control social, y utilizaban sus políticas de empleo y gasto como instrumentos de política clientelar si es que no de enriquecimiento ilícito de sus funcionarios.

Pero tampoco se va a lograr espontáneamente por un mercado "abierto" a la inversión moderna extranjera, privatizando empresas públicas que se entregan a precios de liquidación como concesión monopólica, elevando las tasas de rentabilidad a niveles exorbitantes para los



estándares mundiales y obligando a nuestros consumidores y productores nacionales a pagar altísimos precios por servicios públicos imprescindibles, por los alimentos, por los carburantes, por los transportes, por el suelo urbano, por el crédito para la producción y el consumo. (Tenemos un claro ejemplo de esto: las recientes oleadas de compras de empresas argentinas, públicas y privadas, con su ilusión y experiencia de mejoría en la eficiencia de corto plazo - centrada sobre todo en que “ahora sí se prestan los servicios”, luego que se dejó expreso caer la productividad del sector público para generar legitimidad en la opinión pública- han dejado nuestro mercado interno cautivo de empresas monopólicas con una estrategia no de desarrollo sino de maximización de la ganancia en un mercado que irá estrechándose a medida que se producen los efectos recesivos de esas mismas políticas. A esto se suma la falta de regulación y control de la inversión y reinversión de esos excedentes, de modo de garantizar que no volveremos a sufrir una crisis de calidad en los servicios por la falta de inversión en infraestructura para el largo plazo.)

¿Cómo va a producirse ese efecto de competencia y baja de precios en un mercado en que la ganancia es predominantemente de fuente monopólica y rentista? Lo que la misma teoría neoclásica indica es que en esas condiciones el mercado se torna ineficiente y no produce los resultados que justifican su libertad. Que debe intervenir el Estado para cortar las ganancias monopólicas y redistribuir las rentas. Si a esto le agregamos la dimensión de promoción del desarrollo, parte de esos excedentes captados por el sistema fiscal deberían desviarse no al consumo inmediato de satisfactores básicos sino a la promoción de inversiones productivas asociadas indisolublemente con un esquema institucional integrador, a la gestación de un ambiente emprendedor capaz de autosostener su propia dinámica en base a estructuras más equitativas de distribución de los resultados. Esto abarca tanto al sector empresarial, especialmente las PYMES, como a la economía popular, de pequeños emprendimientos, de redes cooperativas y servicios autogestionarios, al sistema

educativo y de investigación, como a la gestión eficiente y participativa del presupuesto público.

Entonces, el desarrollo integrador, nacional, regional y local, requiere un contexto favorable que debe ser promovido desde el poder político, en particular desde el Estado Nacional. El desarrollo regional no puede ser dejado en manos de los agentes regionales si no se crea ese contexto favorable al desarrollo. Aunque comienzan a oírse voces de que el Estado no deja de ser necesario, las ideas aquí expuestas parecen ir todavía en contra de la corriente predominante, impulsada aún con fuerza por el neoliberalismo.

Si se quiere limitar la nueva ampliación del Estado y su peso en la economía, hay otra alternativa: la generación de contrapesos económicos capaces de limitar la acción de los monopolios en el mercado. Esto supone el desarrollo de otro sector de las economías regionales, capaz de establecer otro equilibrio en su relación con la economía empresarial capitalista y la economía pública: la economía popular rural-urbana. Pero esto no se logra con la multiplicación de micro-emprendimientos o micro-intervenciones. Se requiere una estrategia de conjunto, donde desde abajo -las organizaciones de la sociedad civil- pero también desde el Estado, se promueva tal desarrollo que naturalmente no se dará si se deja librado al mercado real. Desde esta perspectiva, la cuestión regional es hoy la de la reintegración nacional en un mundo globalizado, y su adecuada gestión debe incluir la consideración de las dimensiones tecnológicas, económicas, sociales, políticas y culturales. Cómo concretarlo en un programa capaz de hegemonizar voluntades y generar recursos no puede ser decidido por ningún modelo importado ni de invención local. Sólo el análisis concreto de cada situación concreta, alentado por las experiencias de otras regiones y países y motorizado por un proyecto estratégico genuinamente democrático puede comenzar a encontrar las respuestas a las problemáticas regionales contemporáneas, reintegrando a los lugares y sus sociedades locales en redes de cooperación y redefiniendo los términos de su relación con

el capital global. En esto, como en los sesenta, el Estado nacional seguirá siendo un actor principal y por tanto deberán serlo los partidos políticos. Sin embargo, salvo excepciones, ya no es posible pensar en un Estado capaz de inventar y construir regiones como un ingeniero construye edificios. Las nuevas regiones deberán tener bases reales, y aunque no estarán exentas de conflictos internos, su competitividad de largo plazo dependerá que hayan sido constituidas por la voluntad democrática de una multiplicidad de actores agregados solidariamente por una identidad con bases históricas pero también con un proyecto compartido de desarrollo integral.

Este desafío histórico requiere creatividad, innovaciones institucionales y cambios en los valores, de una magnitud y profundidad equivalente a la revolución tecnológica y organizativa que hoy experimentan la producción, la circulación, la comunicación y el consumo. No hay modelo llave en mano, listo para aplicar a toda región y país. Una vez más, deberemos hacer el camino al andar.

# 4

## La agenda del desarrollo local<sup>10</sup>

### 1. Los lugares y el capital global

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores por la posibilidad de participar en este encuentro sobre la problemática del desarrollo local, en una ciudad tan querida como Montevideo. Justamente en 1987 estuvimos en Montevideo en otro Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Descentralización y Desarrollo Local. ¿Cuánto avanzamos en 10 años, y adonde iremos con el desarrollo local si seguimos el mismo camino?

La claridad analítica de los expositores que me precedieron nos ayuda a pensar lo local, a ubicarlo conceptualmente. También en aquel Seminario hubo importantes contribuciones conceptuales sobre el tema. Pero me parece que ya el problema no está tanto en la concepción teórica, en la anticipación de las posibilidades que ofrece el desarrollo local, sino en las prácticas, porque esas ideas tan claras que hemos oído se van incorporando al discurso universal, pero no se traducen en una práctica que esté transformando de una manera visible e igualmente generalizada las realidades locales de América Latina. Tal vez la brecha entre teoría y práctica está provocada por el generalizado escepticismo sobre la posibilidad de revertir las tendencias negativas que hoy marcan el presente y se proyectan hacia el futuro de nuestras sociedades.

Sufrimos un proceso de revolución tecnológica y económica de gran violencia, que, en aras de los equilibrios macroeconómicos, está violentando equilibrios psicosociales y transformando traumáticamente nuestras vidas cotidianas. Un proceso que es, a la vez, de diferenciación y de uniformación. La difusión, en el mundo del discurso, del Desarrollo Local y su vinculación con el discurso de Desarrollo Humano, podría ser celebrada como parte del proceso de uniformación. Pero hay otra uniformación, simultánea y dolorosa, en el mundo real: la de la extensión de la pobreza. Una pobreza agudizada que ya no es un fenómeno típicamente rural, ni atribuible a ciertas localidades comparadas con otras. Aún en el centro de las ciudades más grandes y más desarrolladas de nuestro continente hay áreas de pobreza, con poblaciones comparables a las de ciudades y regiones enteras, si es que no de países.

La fuerza que impulsa estos procesos es la del proceso de acumulación de capital y su revolución tecnológica, proceso que está atravesando la recta final hacia la conformación del mercado capitalista: el mercado global. En este contexto, un apurado pragmatismo puede convertir al Desarrollo Local en un mero instrumento de la competencia entre lugares para atraer las inversiones del capital global.

Es como si el capital estuviera navegando por el mundo, oteando el horizonte en busca de localidades que ofrezcan aquellas oportunidades de inversión que mejor combinen rentabilidad y riesgo -inversión financiera, comercial o productiva, especulación con títulos y moneda, instalación, compra y reestructuración (o cierre) de establecimientos productivos, compra y transformación de servicios básicos, etc.. Muchas de esas **localizaciones** son de una gran inestabilidad, porque están continuamente sometidas a la competitividad de otros lugares y oportunidades, y porque para las decisiones cortoplacistas que las gobiernan el desarrollo humano es sólo un factor más, aunque puedan tener enorme impacto en la vida y

---

<sup>10</sup> Descentralización: el día después..., Cuadernos de postgrado, serie cursos y conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

las posibilidades de desarrollo de una comunidad.

Efectivamente, algunas inversiones basan su competitividad en la desregulación del medioambiente, en mano de obra de bajo costo, con baja calificación, flexible en el sentido de ser dispensable sin derechos ni costos, en subsidios directos e indirectos provistos por los gobiernos a costa de las clases populares. Todo lo cual está generalmente asociado a naciones poco desarrolladas, social y territorialmente polarizadas, con una democracia formal sostenida por el clientelismo focalizado en los sectores de máxima pobreza y no por una ciudadanía participante.

Sin embargo, las inversiones pueden prosperar e incluso en algunos casos requieren de condiciones locales asociadas con un alto grado de desarrollo humano: sociedades integradas, más equitativas, social y políticamente estables, con una población con altos niveles de educación y capacitación, buenos niveles de vida y un medioambiente equilibrado, que pueden proveer mano de obra flexible por su formación básica y su capital cultural.

Mientras se mantengan las enormes desigualdades entre regiones del mundo, el desarrollo local apelando a inversiones del primer tipo puede tener éxito, pero la degradación de la sociedad y el medioambiente que generan pueden ser irreversibles, y terminarán por descalificarlas en la competencia de largo plazo.

Promover un “desarrollo local” mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, puede conducir al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social; en suma, a un crecimiento local sin Desarrollo Humano, sin sustentabilidad. Competir por las inversiones que requieren los factores asociados a localidades con alto grado de desarrollo humano es, en cambio, coherente con el Desarrollo Local que propugnamos.

## 2. Lo local y el desarrollo

¿Será que tenemos que seguir repreguntándonos qué es lo local? Aclararlo no terminará de resolver el problema del desarrollo local, porque la cuestión central no está en el significado de lo **local** sino en el sentido del **desarrollo**. Podemos confrontar diversas concepciones de las virtudes de lo local: como idealización de una vida superior, como ámbito más eficiente de la organización de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de la convivencia, como escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. Menos valorativamente, lo local puede ser visto como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores.

Este mismo concepto presenta dificultades. Porque, si vamos a delimitar lo local con ese criterio, en la ciudad de Buenos Aires lo local abarca el centro y toda la periferia de una ciudad de 12 millones de habitantes, porque, aunque relativamente desconectados entre sí, los habitantes de los barrios periféricos están interactuando cotidianamente a través del centro. Y cuando “lo local” puede ser una región de 12 millones de habitantes, no estamos hablando de comunidades pequeñas y experimentables igualmente por cada uno de sus integrantes, sino de una sociedad con una gran diferenciación y fragmentación interna, con una gran dificultad de articulación.

También hay problemas si se pretende asociar lo local con una identidad positiva. En la Universidad General Sarmiento, ubicada en la periferia de Buenos Aires, rodeada por tres municipios que tienen 800 millones de habitantes, la mitad de los cuales está por debajo de la línea de pobreza, hay algo que caracteriza a la juventud: quiere escapar de su localidad, ve a la Universidad como trampolín para fugarse al centro; es decir, no hay mucho de positivo en esta identidad aunque es un rasgo de identidad.

Esta problemática no se resuelve con acuerdos conceptuales, pues está reflejando una realidad que se hace difícil entender en qué sentido se puede seguir planteando “lo local” como alternativa. ¿Alternativa a qué? Coincido totalmente con lo que acaba de expresar Arocena, que (sea lo que sea) lo local no es la alternativa a lo global, que no es a esa opción a la que estamos enfrentados, global versus local. Pero entonces la pregunta inicial misma debería ser desplazada. Tendríamos que preguntarnos por algo más trascendente, por el **desarrollo**, y ubicar lo local como un ámbito específico dentro de esa problemática más amplia. A eso también se ha apuntado en las exposiciones anteriores.

El objetivo trascendente es el desarrollo, y en particular el desarrollo humano. Pero no en la versión que *de hecho* ve al desarrollo humano como la satisfacción aparente de unas necesidades mínimas, o el incremento de ciertos indicadores sociales. Por **desarrollo humano** nos referimos a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la calidad de vida, que es la única fuerza que puede contraponerse a la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites. Hace falta esa fuerza equivalente para contraponerla a la lógica del capital político y a la lógica del capital dinero. Para denotar esa pretensión es que aceptamos usar el término de “capital” humano.

Hoy coexisten gran cantidad de intervenciones en los terrenos de lo económico, lo social, lo político, la participación, la cultura, que pueden converger con la propuesta de desarrollo humano. El problema es que están aisladas o, en todo caso, que son fácilmente aislables. Por lo tanto, su sentido de conjunto, si surge alguno, será un resultado emergente. En otros términos, no resultará del intento colectivo de múltiples agentes por avanzar guiados por un mismo objetivo estratégico, de manera articulada, con vocación sistémica y no meramente local, de modo de potenciar la cantidad y la calidad de los recursos que se están aplicando buscando la sustentabilidad de las nuevas estructuras resultantes.

Hace ya tiempo que venimos multiplicando experiencias aisladas a la vez que reducimos la articulación entre ellas a este encontrarnos para socializar nuestros logros y dificultades. Sin embargo, es evidente que la pobreza persiste y se amplía, mientras que el desarrollo, como proceso autosostenido, no surge de esas intervenciones. El enigma de la pobreza eterna y del desarrollo ausente no parece resolverse en el mero encuentro de las experiencias, salvo la recurrente referencia a la perversidad de las políticas económicas y a la escasez de los recursos compensatorios.

### 3. La posibilidad de una estrategia y sus recursos ocultos

Para que nuestra reflexión pueda superar esta situación, parece necesario pensar en términos de **estrategia**, término caído en desuso porque, se dice, fracasó la ingeniería social, y así se cumplió la afirmación Popperiana de que era imposible construir voluntariamente las instituciones o las estructuras sociales. Esa descalificación de la voluntad es difícil de aceptar cuando al mismo tiempo estamos sufriendo una operación de ingeniería social inédita, en la que se están reformando los estados, las sociedades, los mercados. Debemos entonces recuperar el derecho a pensar las otras posibilidades que encierra esta misma realidad, pero que no se dan sin una acción persistente y convergente de múltiples agentes.

La conciencia de las posibilidades de un cambio estratégicamente orientado estará apuntalada por una nueva síntesis de toda esta riquísima y extraordinaria experiencia acumulada, síntesis que no parece haber surgido de encuentros en que nos limitamos, año tras año, a volver a establecer nuestros puntos comunes, a reconocer nuestras dificultades en las dificultades del otro y nuestras posibilidades en sus logros. Esa síntesis permitirá plantear, con bases empíricas, un nuevo punto de partida para el pensamiento, un marco de sentido firme para la acción de promoción del desarrollo desde instancias locales, que provea nuevas claves en el momento de examinar nuestras experiencias y diseñar futuras acciones.

Yo no voy a hacer esa síntesis, pues excede mis capacidades. Quiero simplemente proponer algunas ideas iniciales sobre cómo pensar ese marco para reorientar las intervenciones. En primer lugar, la estrategia no puede ser pensada como la resultante del conjunto de oposiciones a las tendencias negativas de cambio que se vienen registrando (centralización vs. descentralización, local vs. global, solidaridad vs. competencia, estatización vs. privatización, participacionismo vs. democracia representativa formal, etc. etc.) sino que tiene que aprovechar los recursos movilizados por los procesos que generan esas tendencias modificando sus resultados.

En particular, se trata de aprovechar los recursos financieros, las habilidades, las capacidades, la fuerza de las organizaciones que se están instrumentando para la implementación de las políticas sociales. Para ello es necesario intervenir activamente dentro de procesos contradictorios que están en marcha (como el de descentralización, o el de focalización de las políticas sociales), para darles un sentido distinto. Esto supone que hay márgenes político-institucionales para hacerlo.

En otra oportunidad he planteado la posibilidad de aprovechar el espacio y los recursos que genera el proceso de descentralización del estado, lo que implica tanto superar la visión administrativa y eficientista que la orienta como superar una visión política estrechamente opositora. En todo caso, alrededor de la descentralización se ejercen fuerzas y se están movilizando recursos que -antes que pensar en pararla- debemos pensar como canalizarla para un proyecto de desarrollo distinto.

Igualmente, hay un gran potencial en las llamadas “nuevas políticas sociales”, las políticas sociales compensatorias focalizadas en los sectores más pobres, de las cuales son parte muchos de los programas y experiencias que se presentan en este encuentro, o porque sus agentes son parte del estado local, o porque participan del proceso de tercerización de la política social que en buena medida está redefiniendo a las ONG.

Afirmamos que el principal obstáculo no es de recursos. Recursos hay, el problema es que están mal invertidos, que son usados para paliar, para compensar, no para superar la crisis masiva de reproducción de los sectores populares.

Junto con las nuevas políticas se están dando reformas en los sistemas educativos, en los sistemas de salud, en los sistemas previsionales, hay fuerzas hacia la privatización de los servicios públicos, hay un proceso de tercerización del estado. En tanto estos cambios están asociados por un gran proceso socialmente regresivo, parece lógico pensar en obstaculizarlos, en pararlos. Por mi parte prefiero pensar que una alternativa viable es “cabalgar” sobre esas fuerzas, para redirigirlas y cambiar cualitativa y cuantitativamente sus resultados, logrando así efectos en una escala social significativa, algo casi imposible por el mero agregado de emprendimientos o programas aislados.

Se trata entonces de reorientar los recursos que estos procesos desarraigan y movilizan, redireccionándolos hacia un desarrollo de otro tipo. Así, es posible canalizar el poder de compra del estado (favoreciendo la competitividad de las microempresas o las redes de producción y servicios no capitalistas en las licitaciones), incidir en las formas que asume la tercerización y la privatización (favoreciendo las redes de empresas autogestionarias de servicios, o creando entes reguladores de los servicios públicos en lugar de dar el monopolio a grandes empresas -a veces estatales pero de otro continente-), evitar la dispersión clientelar de los recursos, favoreciendo su coordinación y adecuación con proyectos de desarrollo desde las comunidades.

Existe, entonces, un espacio de acción y de resignificación de esos procesos y recursos que, para ser aprovechado, requiere no sólo de la voluntad política para intervenir y codeterminar los resultados de la reestructuración en marcha, sino también de un marco estratégico y metodologías compartidas para la generación de propuestas específicas eficaces.

Hay un punto que es visto como dificultad y como obstáculo, pero que también creo puede ser visto como un recurso, que es el pragmatismo de las masas (si es que el término todavía se puede usar), esa primacía de la necesidad inmediata, ese inmediatismo que facilita la vigencia y extensión de los mecanismos clientelares.

Esas actitudes y disposiciones pueden ser vistas como obstáculos y tratar de sustituirlos mediante una lucha cultural basada en intervenciones ideológicas. O puede ser vista como puntos de partida, como otros tantos puntos de apoyo, como fuentes de energía social. Porque la resolución de los problemas de todos los días de la gente no debe ser ajena a la política, no debe aparecer como una opción a la lucha cultural. Podemos integrar la búsqueda de mejores condiciones de vida *junto con* el desarrollo de mejores formas societales, políticas, técnicas, organizativas, de comunicación, siempre que muestren su eficacia para encarar aquellos problemas. Así, la capacidad movilizadora de la resolución de problemas sentidos se convierte en un recurso para el cambio de las estructuras que generan esos problemas.

Del mismo modo, hasta la tendencia a la dualización y a la exclusión que se viene manifestando puede ser vista como un recurso, porque implica un aflojamiento de las tenazas de la dominación, a través de la doble legitimidad de un sistema que era integrador a la vez que diferenciador y marginante de sectores más o menos significativos. Ahora hay una dificultad estructural del sistema para integrar a través del trabajo, para generar la solidaridad orgánica y las expectativas de ascenso resultantes de la participación compartida en un sistema dinámico de división social de trabajo. Por eso se apela crecientemente a estrategias de legitimación simbólica y a políticas clientelistas de compensación social, lo que es un signo de la debilidad política estructural del nuevo sistema de producción y reproducción. Esto genera un espacio donde se pueden construir otras relaciones, donde pueden germinar estructuras que -sin pretender sustituir a las estructuras predominantes del capital, con las que tienen una relación abierta,

contradictoriamente complementaria o competitiva-, integran lo que por otro lado es una exclusión desintegradora.

Por último, el mundo de las nuevas tecnologías, que por un lado genera graves tendencias a la precarización del trabajo, al subempleo y al desempleo, y que ha contribuido a la desindustrialización de nuestros países, es a la vez un recurso, como ya se planteaba en el seminario del 87, porque abre muchas posibilidades a nivel local, a nivel micro, para el desarrollo de redes y para una mejor articulación de lo local con lo interlocal y lo global. Sin embargo, puede ser que no las estemos aprovechando.

Si el conocimiento es un recurso fundamental para la inserción en las nuevas estructuras tecnológicas, económicas y sociales, nuevamente podríamos establecer una condición de partida negativa: los sistemas de investigación, de educación y capacitación están en crisis. A esto contribuyen las tendencias a la privatización o al cierre de los organismos públicos de investigación y las reducciones de su presupuesto en el contexto del ajuste, pero también el burocratismo y el corporativismo de esos sistemas, que dificultan la reorganización de sus recursos para encarar la transición. La respuesta ha sido emprender reformas fuertes del sistema, y dentro de ese proceso es posible replantear -activa y no defensivamente- el papel de la universidad, de los centros de investigación, de la escuela, de los centros tecnológicos, de las redes de capacitación laboral, de los sistemas de formación continua, de las redes de educación popular, desde la perspectiva del desarrollo humano y, dentro del él, del desarrollo local.

Aunque de manera contradictoria, hay entonces recursos que, reencauzados, pueden operar como fuerzas contrarrestantes de las tendencias no deseadas de la reestructuración. Aprovechar todas estas posibilidades y recursos implica su redireccionamiento colectivo. Esto supone involucrar a muchos y muy diversos actores, que vienen actuando autónomamente, con objetivos institucionales y sectoriales diversos, pero que podrían lograr el efecto

de conjunto si operaran de manera consistente con el objetivo estratégico del desarrollo humano sustentable. Lograr esta unidad en la diversidad es, de hecho, una tarea política, pues supone iniciativas, propuestas orientadoras, convocatorias, la búsqueda de consensos o de acuerdos en la esfera pública, o bien el surgimiento de una hegemonía dentro de las prácticas del conjunto.

En esto, la política partidista puede ser una limitante. La competencia entre partidos hace que incluso los mejores proyectos progresistas, una vez instalados en el gobierno, comiencen a reorientarse por el imperativo de ganar la próxima elección y de atender los compromisos corporativos que permiten financiar las campañas electorales. Esta lógica, intrínseca al sistema de competencia entre partidos políticos, se agrava en la sociedad informacional o supersimbólica, y debe ser contrarrestada dentro mismo del sistema democrático.

El diagnóstico sugiere entonces la existencia de otro obstáculo, de otra ausencia de condiciones, esta vez para la acción política: el rechazo de la ciudadanía a los políticos y, con ellos, de la política. En eso coinciden algunos promotores del desarrollo local al afirmar la conveniencia en principio de permanecer “a salvo” de los políticos profesionales, del clientelismo, del electoralismo, todo lo cual asocian también con “la” política. Esta pretensión de incontaminación consolida la separación entre el sistema político y la sociedad, hace difícil ligar las prácticas del desarrollo con las de un coherente cambio estructural.

Ese doble rechazo está dirigido en realidad al modo de hacer política predominante en nuestros países. Pero sería un error concluir que es posible rechazar la política en general, o lo político, para refugiarse en un mundo ideal de puras gestiones y de resolución privada o quasi-privada de problemas. Hay que resignificar la política, hay que reabsorber y redefinir lo público, hay que adoptar otras maneras de hacer política, algo sobre lo que hay experiencias muy ricas en nuestro continente. En ese sentido, el rechazo popular a las prácticas políticas tradicionales debe verse como una

condición favorable para impulsar conjuntamente una refundación de lo político y de la acción colectiva para el desarrollo.

En resumen, posibilidades hay, pero falta efectivizarlas. Hay recursos, pero falta darles un sentido de conjunto, articulando el accionar cotidiano que los moviliza. En la búsqueda de ese sentido de conjunto puede ser útil ir enmarcando las diversas acciones de desarrollo local en una estrategia común de desarrollo humano sustentable, que brinde una referencia para orientar sinérgicamente los programas dentro de un juego de relaciones de cooperación competitiva.

#### **4. El desarrollo local y la economía popular**

Un primer punto a plantear, en esa dirección, es el relativo al qué hacer con la economía. Las tendencias indican que, aún si algunos sectores de la actividad económica logran ser competitivos en el mercado global, su reestructuración o instalación y su propia dinámica económica será insuficiente para reintegrar a una mayoría de los trabajadores. Esto ha llevado a centrar expectativas en ese conjunto de actividades económicas que están fuera del sector empresarial capitalista o sector moderno en proceso de integración al mercado global, que son las que han mitigado el desempleo y el subempleo que acompañan la reestructuración de este sector y de la economía pública. A ellas van dirigidas las extendidas políticas de “desarrollo del sector informal”.

Al respecto, he venido planteando la necesidad de superar la concepción de un proceso darwinista, de cuyas cenizas resultaría una nueva generación de empresas, y adoptar en cambio una visión centrada en la conformación de un *sistema* de economía popular. No voy a exponer eso ahora, porque no lo permite el tiempo disponible, pero agrego algunas ideas al respecto.

La **economía popular** no tiene que ver con la formalización de lo “informal”, sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, *una economía del trabajo*, por



contraposición con la economía del capital. Dicha economía del trabajo está formada no por empresas orientadas hacia la acumulación sino por las unidades domésticas, sus emprendimientos y redes, orientadas por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.

Las economías domésticas (predominantemente conformadas en base a las familias) son la unidad elemental de constitución de este sistema, pero sus redes interactivas, de circulación de bienes, servicios e información, potenciadas por los centros que las apoyan, les dan organicidad. En esto, la palabra **sinergia** ya está instalada en el discurso de los promotores del desarrollo. Lo difícil es lograrla y que pase del nivel del discurso al del sentido común de las prácticas cotidianas. El concepto lo tenemos, y tiene que ver con cómo lograr movimientos de conjunto con un sentido compartido sin recurrir a organizaciones o planificaciones rígidas, o al papel de activistas omnipresentes que mantengan la iniciativa, sostengan y coordinen los procesos complejos del desarrollo. Tiene que ver con cómo lograr una coordinación en la interacción de agentes autónomos, una competencia cooperativa, de modo que las actividades se estimulen y apoyen productivamente.

Para promover un desarrollo humano sustentable se hace imprescindible vincular las intervenciones orientadas por ese objetivo de largo plazo con la resolución inmediata de las necesidades, con un desarrollo visible de la calidad de vida, y todo eso tiene un componente económico. Pero aunque postulo la centralidad de lo económico en esta coyuntura, el desarrollo de la economía popular -que es un sistema de economía del trabajo, pero también de vinculación, de comunicación, de representación- requiere un enfoque integral, no economicista.

Arrastramos una herencia, que se manifiesta tanto en la organización del estado como en las especializaciones que adoptan las organizaciones de la sociedad civil: es la división entre lo social y lo económico, entre las políticas sociales y las económicas. Sin embargo, los “programas sociales” manejan

recursos escasos, resuelven necesidades, inciden directamente en los mercados o quasi-mercados. Asimismo, la educación y capacitación, la salud, los seguros sociales, la vivienda, el transporte, la difusión de información, participan en la generación de una matriz de recursos materiales y culturales sobre la cual se conforman capacidades y disposiciones productivas, lo que obviamente incide en las posibilidades de la economía. Hoy se afirma que la competitividad es sistémica, y que en el mercado global compiten no sólo empresas sino sistemas institucionales, y dichos sistemas son económico-sociales (y político-culturales).

La diferenciación entre lo “social” y lo “económico”, debería cambiar de sentido desde la perspectiva de una promoción y de una concepción del desarrollo humano, centrada en la reproducción ampliada de la vida. Esa diferenciación tiene raíces en la especialización disciplinaria que acompañó el desarrollo de las ciencias sociales, pero también en la concepción implícita de que, mientras el mundo de la economía es un mundo regido por leyes objetivas como las naturales, el mundo de la sociedad dependería de contratos sociales o acuerdos voluntarios entre las personas. Y esto de refleja en la organización usual de los gobiernos y sus ministerios y secretarías: los del “frente económico” y los del “frente social”.

El sistema moderno ha reflejado esta dicotomía a todo nivel; por ejemplo, en sus sistemas de registración de la actividad “económica”. Cuando una necesidad es satisfecha a través de bienes o servicios producidos para el mercado, la actividad productiva es registrada como económica, sea un servicio cultural como un teatro, un servicio de salud o educación, un sanatorio o una escuela privada, o la mercantilización de actividades usualmente consideradas “domésticas” y no registrables como económicas (como una lavandería o las comidas para llevar). Si en cambio es satisfecha dentro de un hogar, o de una comunidad, la actividad que genera los satisfactores es excluida del mundo económico. Pero lo que diferencia esas actividades no es su carácter económico o no

económico, sino la lógica que las orienta: la motivación pecuniaria, por un lado, o la de la satisfacción *directa* de necesidades por el otro.

Esta dicotomía se presenta también en las versiones hoy dominantes del Desarrollo Humano. Organismos internacionales como el PNUD (ver sus Informes de Desarrollo Humano), recaen en esa dicotomía, al construir un indicador de DH basado en variables que indican directa o indirectamente el grado de satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas para la vida, y destacan que, si se hace lo necesario, esos indicadores pueden avanzar independientemente de la evolución de la economía.

¿Cómo ligar la promoción de una economía popular con el **desarrollo local**? No se trata de basar el desarrollo local exclusivamente en el surgimiento de un nuevo sector socioeconómico, sino de verlo como un eje - interactuante con otros sub-sistemas económicos: la economía empresarial capitalista, la economía pública- del *desarrollo de la sociedad y la economía local en su conjunto*. Más aún, hay que superar la tendencia a focalizar los programas de promoción del desarrollo local en los sectores de máxima pobreza. Para poner en marcha un proceso de desarrollo autosostenido, hay que pensar en el desarrollo socioeconómico como necesariamente contradictorio y desigual - dentro de ciertos límites de equidad-, que incluye a muy diversos sectores. Aún así, invertir recursos en el desarrollo de la economía popular asegura que simultáneamente se está contribuyendo a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, y a poner en marcha un proceso autosostenido.

En esa línea, es necesario distinguir entre la dinámica de un sector ligado y subordinado directamente a la lógica de la acumulación global, cuyo carácter local es circunstancial, y la dinámica de un sector arraigado o estrechamente ligado al desarrollo generalizado de la sociedad local o regional. El desarrollo del primer sector puede requerir la degradación de las condiciones de vida de las mayorías locales (cuando se

basa en la que CEPAL denomina “competitividad espúrea”), la neutralización de su participación en los procesos de decisión local y la permanencia en el poder de grupos que garantizan la ausencia de restricciones a sus efectos sobre la sociedad y el medioambiente.

En cambio, el interés del segundo sector puede ser convergente con el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad local y con la estabilidad de una democracia que sólo puede darse con plena participación de las mayorías como protagonistas en el desarrollo local. En este sentido, la conformación de un sistema de economía popular local puede contribuir a la constitución de nuevos sujetos políticos, representantes autónomos de los intereses mayoritarios, condición favorable para la profundización de las instituciones democráticas.

Visualizar la economía local como formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial, permite pensar en la necesidad de incidir sobre los términos del intercambio entre la economía popular y la economía pública, o entre la economía popular y la economía empresarial y no sólo sobre el salario real que es sólo uno de los precios que afecta a la economía popular. Entre esos subsistemas se dan intercambios de bienes materiales, de servicios, de información, y transferencias (como los subsidios o los impuestos), cuyo balance agregado puede ser objeto de negociación social y política, o de modificación mediante el ejercicio del poder económico o político de los sectores populares. Porque los denominados “precios de mercado” (más claramente los impuestos y subsidios) no son la expresión simple de costos y eficiencias comparadas, sino la resultante de relaciones de poder económico y político desiguales.

Esta visión, junto con la de la dinámica congruente o contrapuesta al desarrollo local, permiten también pensar otras alianzas estratégicas. Porque no sólo el *desarrollo humano*, sino también la *competitividad* de la economía local en el mundo global, la *democratización*, la *governabilidad* y la *sustentabilidad*

*medioambiental*, tienen que ser objetivos compartidos para el conjunto de la ciudad, de la localidad o de la región de que estemos hablando. La combinación de ambas visiones indica como muy importante, por ejemplo, la relación de las economías domésticas y sus redes, con el estrato de pequeñas y medianas empresas. Es revelador que los intentos de exportar las instituciones más formales de las redes de pequeñas empresas tipo Tercera Italia han fracasado, entre otras cosas porque no había en la región recipiente la invisible (y obviamente no exportable) matriz cultural y social que les daba eficacia. Esto sugiere la necesidad de trabajar en los dos niveles al mismo tiempo, promoviendo el desarrollo de esas redes de cooperación competitiva entre empresas y fortaleciendo a la vez su sustrato de economías domésticas, muchas veces suturadas con relaciones familiares, de vecindad, étnicas, de clase.

### 5. Otros aspectos que deberían considerarse

En la misma dirección, les propongo que en esta búsqueda compartida revisemos las hipótesis del *organizacionismo*, esa idea de que, para que sea sustentable, toda empresa humana colectiva debe cuajar en una organización, con objetivos, recursos y mecanismos de representación y dirección formales.

Llama la atención que en el lenguaje de las organizaciones sociales se denomine “instituciones” a las *organizaciones* públicas, y en cambio quede sin ese nombre el vasto conjunto de comportamientos recurrentes, sistemáticos, pautados por usos y costumbres, capaces de producir efectos de masas sin requerir de una organización para tal fin (como lo que Thompson denominó, para otra época, “economía moral de la muchedumbre”).

Creo que debemos aprender de la dificultad para mantener siempre activadas las organizaciones construidas para reivindicar o para emprender colectivamente tareas del momento. Debemos valorar las redes relativamente libres -pasando de una analogía con mecanismos físicos a una analogía de redes neuronales, donde se dan

conexiones que no podemos prever ni organizar-, facilitando esa interacción, ese modo de creatividad colectiva, en lugar de pretender cristalizarlas siempre en organizaciones, en corporaciones con recursos más o menos centralizados.

En esto, la dimensión cultural es fundamental. En la ponencia de Ricardo Cetrulo que Uds. van a oír mañana, se plantea esta difícil relación entre lo económico y lo cultural. No sólo no hay una opción entre la acción en lo cultural y la acción en lo económico, sino que, en estas sociedades modernas, lo económico ha sido fundante de buena parte de los valores que hoy tenemos. Las instituciones económicas (las de la economía real, no las de los modelos), deben ser consideradas desde una ciencia económica no economicista, porque la economía es un hecho cultural, y su desarrollo (o su ausencia de desarrollo) tiene componentes culturales constitutivos.

Vinculado a esto está la cuestión de las recientes tendencias a la resignificación de lo público, algo que no puede separarse de la construcción de una nueva institucionalidad en el desarrollo local. Esa resignificación se da, cuando la plaza da lugar al *shopping* como espacio quasi-público en el cual, por ejemplo, la policía es policía privada, o cuando, a través de la televisión, desde nuestras casas, participamos de los debates políticos (no sería extraño que terminemos votando a través de la televisión interactiva), o “vamos al fútbol” para eludir la agresividad creciente de las canchas. En la Argentina acabamos de pasar por un juicio (el “caso de María Soledad”) transmitido como espectáculo en vivo por televisión, donde a ciertas horas del día la población de todo el país estaba participando como público sin voz, e incluso, de pronto, todos a una, salió a las calles de las principales ciudades a manifestar a favor de una justicia imparcial. Todas estas nuevas formas de la esfera pública nos hablan de un proceso en el que es necesario incidir para fortalecer la democracia y evitar una nueva ronda de mercantilización de lo público.

Porque la redefinición de lo público (implícita o explícita) es algo central en toda propuesta de desarrollo. Se liga, por

ejemplo, con la cuestión del qué hacer ante el papel devastadoramente destructor de los monopolios comerciales que están entrando en América Latina. Cuando en una sociedad local se instala un monopolio comercial que va a ocupar 300 personas y a la vez va a hacer quebrar a tres mil comercios, que va a redefinir el espacio público, que va a redefinir las pautas de consumo, desplazando una enorme cantidad de productos de actividades artesanales y de pequeñas y medianas industrias, introduciendo marcas de la economía global, importando bienes producidos en países con otros sistemas de derechos humanos (y otros costos del trabajo), ese monopolio comercial está jugando el papel de "Caballo de Troya" de un sistema global socialmente polarizador y excluyente, lo que impide ver su **localización** como una celebración de la modernidad.

A pesar de la acuciante necesidad de los sectores excluidos, el proceso de desarrollo local debe incorporar a los sectores medios. Aunque parece la respuesta socioeconómica más eficaz en lo inmediato, la focalización de los programas sociales en la pobreza extrema termina reproduciendo la pobreza, no genera desarrollo ni permite el surgimiento de estructuras que sostengan una equidad estructural. Para ello es fundamental incorporar los recursos materiales y culturales de los sectores medios, buena parte de ellos también en proceso de degradación. Igualmente importante nos parece dar un papel destacado a la juventud, no sólo por ser el sector etario más afectado por la crisis, sino por su potencial como fuerza social. Cuando a los jóvenes ha tenido la posibilidad de movilizarse para resolver problemas de la sociedad, han mostrado ese potencial extraordinario.

Perseguir el desarrollo local en un mundo global nos llevará, por necesidad, a cuestionar la política macroeconómica, como mediadora entre los procesos económicos globales y los locales. ¿Cómo vamos a lograr el desarrollo local con políticas macroeconómicas dirigidas a desarticular cualquier mecanismo económico autosustentado de desarrollo? Igualmente, se hará necesario cuestionar el

sistema normativo de la actividad económica. Muchas prácticas de economía popular que podrían ser exitosas y realimentar otro desarrollo, son bloqueadas por las estructuras legales del poder. Un poder que se presenta como regulación, o como cierta definición de lo que es propiedad, o de lo que es sujeto de crédito, o de lo que es contrato, o por los usos del poder de policía o de la justicia.

En todo caso, no es suficiente proponer una administración más transparente y legítima de la cosa pública, sino que es necesario contrarrestar los efectos nocivos de la globalización. No se trata sólo de administrar sino de gobernar, es decir, de dar sentido al conjunto social. En otros términos, a partir de cierto momento, si no se producen cambios en el contexto, la economía popular no podría desarrollarse ni el desarrollo local autosustentarse. Aunque debemos evitar recaer en la propuesta de que debe cambiarse la totalidad o no podrá cambiarse nada, estos factores contextuales son corresponsales de que las iniciativas de desarrollo local no hayan podido avanzar más aún cuando los objetivos y las metodologías hubieran sido correctas.

Nos parece también esencial permitir y fomentar la pluralidad de iniciativas. Para el desarrollo no hay *un* sujeto, no hay *una* institución, ni *una* forma de organización, ni *un* lugar privilegiado para la acción. Al desarrollo concurren quienes hacen teatro popular, asistencia social, medicina, o educación, los pastores, los investigadores, las ONG, las universidades, los gobiernos locales, los partidos, los dirigentes sociales. Dónde va a iniciarse el proceso, quiénes serán sus agentes, es algo que no podemos establecer aquí respondiendo a la pregunta de cuál es el nuevo sujeto. Hay que fomentar la multiplicidad de iniciativas, la posibilidad de una creación colectiva sin camisas de fuerza ideológicas ni sujetos predeterminados.

¿Qué es un ámbito local de acción desde esta perspectiva? Una ciudad, o una región centrada en un área urbana aparece como la unidad mínima para desplegar e integrar sinérgicamente este tipo de acciones, superando el sectorialismo, buscando la

integración de las intervenciones, el sentido de conjunto en cada práctica particular que requiere de las otras para existir. Una unidad suficientemente compleja y articulada al todo social como para ser el punto de partida de otro desarrollo *desde* la sociedad local. Por ejemplo, no es suficiente con reivindicar la creación de otra escuela a nivel local sin a la vez cuestionar qué está pasando en las escuelas del país, qué se está enseñando, qué pasa con el aprendizaje, qué formación se está dando, qué vinculación tiene la formación con la posibilidad de ser ciudadano y de integrarse a la economía. Lo mismo pasa con la salud, o con el presupuesto participativo, porque instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado y eso difícilmente puede alcanzarse a nivel local.

Para ser sustentable, se requiere una escala al menos regional de acción. Por lo mismo, trabajar para el desarrollo local abre la necesidad y la posibilidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples, como un paso hacia estructuras capaces de confrontar los procesos de orden global o nacional. Para ello, además de comprender y seguir el movimiento de la globalización y de conocer a fondo cada realidad local, es preciso hacer una síntesis de lo mejor de las prácticas de promoción del desarrollo, planteando una plataforma revitalizada de sentido común para reorientar las intervenciones futuras.

Creo que hay muy poco de nuevo en todo lo que mencioné. *Lo novedoso sería hacerlo.* Lo novedoso sería que realmente pusiéramos en marcha, en varios lugares, interconectadamente, un proceso universalista, realmente sinérgico de desarrollo local.



# 5

## La política urbana metropolitana frente a la globalización<sup>11</sup>



### I. La centralidad de la política urbana metropolitana

#### 1. La globalización del mercado como contexto de la ciudad

La globalización del mercado es acompañada por la desactivación de los instrumentos estatales para dirigir el desarrollo industrial centrado en el mercado interno. Esos instrumentos segmentaban el mercado mundial en mercados nacionales y la interacción entre agentes de distintos mercados nacionales daba lugar al “mercado inter-nacional”. La conformación del mercado interno confrontaba en el terreno político a sectores económicos que buscaban influir en las políticas públicas y en la definición de un “interés general” que, en la disputa por la hegemonía, necesariamente aparecía asociado a una propuesta de desarrollo nacional. En ese proceso fueron surgiendo y acumulándose regulaciones de los mercados e instituciones diseñadas, entre otras cosas, para promover la integración social y en particular para proteger los derechos de los trabajadores y los intereses de ciertas fracciones empresariales.

---

<sup>11</sup>Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México sobre “Políticas y Estudios Metropolitanos”, México D.F. 10-14 marzo, 1997. Se agradecen los comentarios a la primera versión de Claudia Danani, María Di Pace y Alberto Federico. Publicado en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997.

Desde la utopía del mercado libre, tales instituciones impedían una asignación eficiente de los recursos y -en nombre del *realismo económico*- fueron reducidas a su mínima expresión en los países más débiles en su voluntad o fuerza de negociación. A cambio, hoy experimentamos las consecuencias de la eficiencia del mercado realmente existente, lograda a través de la hiperliberalización de los mercados de productos y de capitales y de la desregulación del mercado de trabajo. La revolución tecnológica y organizativa -que el capital global impulsa ciegamente en su furor competitivo- desplaza al trabajo asalariado y al capital productivo como categorías centrales que estructuraban identidades de clase e instituciones, mientras que el capital financiero se convierte en el sujeto que reorganiza economías, sociedades y culturas.

Aquel mercado internacional iba acompañado de su correlato social: la diferenciación entre burguesía nacional y burguesía extranjera. El capital se encarnaba en sujetos que, igualmente motivados por la ganancia, podían tener comportamientos y objetivos particulares distintos frente a la relación entre acumulación privada y desarrollo nacional. Objetivamente interesada en el crecimiento del mercado interno, se esperaba de la burguesía nacional cierta predisposición a entrar en acuerdos con las organizaciones sindicales, pues un incremento de los salarios reales y una ampliación de las clases medias urbanas significaba costos mayores pero también una ampliación del mercado para la producción nacional. Por su lado, el empresariado ubicado en actividades de exportación y/o importación, interesado en abrir la economía para acceder al mercado externo y bajar sus costos, aparecía en contradicción con las fracciones industrialistas y como aliado estratégico del capital externo.

En ese sistema, la protección del mercado interior atraía fracciones productivas del capital extranjero, impedidas, por las barreras al comercio internacional, de penetrar con sus productos desde los países de origen. La inversión externa -supuestamente regulada por las leyes de inversión extranjera, que decidían en qué

ramas y bajo qué condiciones podía establecerse- era vista como necesaria para el desarrollo y la modernización productiva, a la vez que como un riesgo calculado. En todo caso, siempre quedaba abierta la cuestión del uso de las ganancias generadas en el país, que se pretendía fueran reinvertidas en lugar de ser remesadas a las casas matrices. El control de cambios, hoy llevado a su mínima expresión o inexistente, fue un instrumento privilegiado para lograr tal objetivo, del mismo modo que los vaivenes del tipo de cambio reflejaban no sólo el ajuste de los mercados sino la coyuntura de las correlaciones de fuerzas sociales y económicas.

Los Estados nacionales jugaron entonces un papel fundacional en la creación del mercado, pero, desde una perspectiva global, lo estructuraron como *conjunto segmentado de mercados internos y fracciones de clase articuladas en un mercado inter-nacional*. Hoy los Estados administran los costos de la adaptación a un *mercado global*, y eso significa que aquellas diferenciaciones y segmentaciones sociales y económicas, políticamente sustentadas por el Estado-Nación, tienden a desdibujarse y aparecen otras, derivadas más directamente del juego del mercado. Significa que el mercado nacional comienza a ser más una construcción estadística que una entidad real con sus propias leyes, dinanismos y actores; que hay tendencias a convertir el territorio nacional en un ámbito definido por coordenadas virtuales, en el que se proyectan las fuerzas económicas que operan, sin más límites que la competencia, en un espacio sin barreras políticas. Significa también que se generan sociedades urbanas con brechas internas difícilmente reversibles, con Gobiernos aparentemente sin posibilidad de controlar el mecanismo de mercado que las crea, pues sus agentes no son locales ni influibles. Nuevas formas rígidas de segmentación y de exclusión vienen a substituir las formas dialécticas de la integración desigual y contradictoria, propias de la sociedad de clases relativamente más abierta que caracterizara al desarrollo industrializante.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Para el caso de Argentina existe una serie de trabajos que van siguiendo los efectos del

El capital global que llega a las ciudades lo hace “filtrado” por el contexto nacional. La doctrina macroeconómica vigente indica que la entrada de capitales sigue siendo requerida para el éxito del modelo de crecimiento, pero que ahora interesa principalmente para balancear las cuentas del comercio exterior y mantener así la estabilidad del sistema “interno” de precios y su vinculación con el mundial, aunque las condiciones que esos capitales requieren para su entrada se contradigan con los factores del desarrollo productivo. En esto, el capital global enfrenta una periferia sin capacidad de respuesta, con sindicatos y Estados debilitados y en proceso de fragmentación. *A la* neoclásica, el empresario global penetra para crear su *alter ego*, un consumidor global que, esté donde esté, consuma los productos diseñados, producidos y comercializados por una maquinaria de alcance global y localización ubicua, ahorre e invierta en el sistema financiero globalizado, se informe y forme sus preferencias a partir de sistemas globales de producción simbólica.

Pero ni siquiera la entronización del dinero mundial uniformará totalmente las diversas regiones del globo. Subsistirán diferencias geográficas, de infraestructura, económicas, sociales y culturales. Sin embargo -se nos dice- ya no serán el resultado “artificial” de decisiones políticas sino de asumir “la naturaleza” necesaria del mecanismo de mercado operando sobre factores históricos o geográficos. Pero esa realidad asumida, lejos de ser una realidad natural, universal como la del mundo físico, es la realidad -también objetiva- del poder y de la correlación de fuerzas que acompaña el nuevo mundo global en este momento histórico. En efecto, el mercado realmente existente dista de la utopía de la competencia perfecta con agentes pero sin sujetos: la discriminación de precios de

---

proceso y ayudan a comprenderlo. Ver: Alberto Minujin (editor), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo., UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1993; Luis Beccaria y Néstor López (comps), Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina., UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1996;



productos y factores de producción, la segmentación estratégica de mercados, la diferenciación de productos y la manipulación simbólica de valores y pautas culturales para maximizar las ganancias estarán más presentes que nunca, instrumentos de la competencia monopólica entre unos pocos cientos de conglomerados globales. Esas estrategias y fuerzas interactúan, se confrontan o se articulan con estrategias políticas y de acción colectiva, por lo que el resultado diferenciador resultante no será una realidad asocial y apolítica, despojada de la acción “artificial” del hombre y sus artefactos organizativos. A la vez, en el trasfondo, el mercado financiero con sus 200.000 agentes y sus millones de inversores y el “mercado político” tienen posibilidades dinámicas inciertas que escapan al control de las poderosas organizaciones corporativas y políticas.<sup>13</sup>

Entonces, tampoco ahora se cumplirá la promesa de la teoría neoclásica: el libre movimiento de los factores en un mercado global no llevará a uniformar ingresos y oportunidades, ni siquiera entre los segmentos integrados de las diversas sociedades. Porque la competencia global incentivará y se apoyará en las diferencias heredadas cuando convenga, con lo que la “uniformación global” se refiere más al dominio sin trabas de las condiciones para la acumulación de capital que a la homogeneidad del efecto de las estrategias desplegadas. Porque las reglas del juego del mercado global se imponen a los jugadores nacionales con distintos ritmos y fuerzas, dado que los países centrales mantienen todavía un alto control político del comercio internacional e imponen condiciones económicas y extra-económicas a los países más débiles, los organismos internacionales tratan la deuda de los países centrales de manera muy diversa a la de los del resto del

---

<sup>13</sup>La ideología del mercado como mecanismo natural, capaz de destruir o crear riqueza y felicidad es posiblemente decisiva en la justificación de la relativa autonomía que han logrado sus “sacerdotes”, los macroeconomistas que, aunque sustituibles como personas, como tecnocracia parecen estar más allá de la coyuntura política, tratados con cuidado discursivo por partidos gobernantes y opositores.

mundo, y las sociedades políticas locales ponen límites distintos al accionar del mercado y de sus abogados en cada sociedad.

A esto se suma que la base heredada es muy diversa para los diversos lugares, incluso dentro de un mismo país. En esto inciden, sin duda, las infraestructuras físicas, las posiciones respecto a los recursos naturales y al nuevo sistema de flujos del mercado global, las historias productivas, las capacidades laborales y empresariales locales, las matrices culturales de larga data.

Pero los lugares también se distinguen entre sí por algo que es crucial en esta época de transición epocal: se diferencian por la existencia o inexistencia y por la calidad de un proyecto que oriente su rumbo<sup>14</sup> y, sobre todo, por la influencia del contexto nacional y regional en que están insertas. Podemos especular que, en el contexto de un Estado prebendario y una sociedad fragmentada, algunos centros urbanos pueden continuar siendo o surgir como enclaves poco seguros del sistema global, internamente duales, más integrados con el resto del mundo que con su propio país, atractivos apenas para la búsqueda de altas ganancias especulativas en el corto plazo.

---

<sup>14</sup> Por eso proliferan las metodologías de “planificación estratégica”, algunas orientadas a la “ciudad negocio” (que el cortoplacismo convierte en una intervención cosmética de la ciudad dual), otras hacia la ciudad integrada (que abre un proceso de nuevo estilo de gobierno local al privilegiar formas complejas pero ineludibles de participación efectiva de los ciudadanos y sus representaciones). Ver: Manuel Castells y Jordi Borja, Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, United Nations Center for Human Settlements, Habitat II, Estambul, 1996; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, “Rio de Janeiro: ejemplo de metrópole partida e sem rumbo?”, (mimeo), IPPUR-UFRJ, Río de Janeiro, 1997; J.L. Coraggio, Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

## 2. El dominio del capital global sobre la sociedad urbana

El dominio del capital se manifiesta, entre otras formas, por la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para atraer al capital global. En el contexto de una posición nacional de debilidad frente a la globalización, algunos lugares pueden sin duda atraer capitales manteniendo o facilitando unilateralmente el bajo costo de la mano de obra (por la vía de los bajos salarios y de los bajos costos de la seguridad social que busca el ajuste estructural), la irrestricta seguridad jurídica y política a los derechos de propiedad del capital, la “disciplina” laboral, un paraíso fiscal y otras ventajas que puedan hacer una diferencia significativa para la rentabilidad de las inversiones. Minimizada la capacidad o voluntad de los Estados de crear diferencias “artificiales”, las ventajas “reales” que se ofrecen en estos casos suelen ser verdaderas exacciones sobre el patrimonio público acumulado bajo el régimen anterior (privatizaciones a precios de liquidación, concesiones de virtuales monopolios en los servicios públicos, etc.) o significar la exclusión y pérdida brutal de derechos adquiridos por la clase trabajadora, incluyendo a amplios sectores medios.

Paradójicamente, aquellos lugares ubicados en contextos nacionales posicionados con fuerza y legitimidad social y política frente al embate de la globalización, que se inician con ventajas históricas de posición, infraestructura y sistemas eficientes de administración pública, cuyas sociedades han logrado articular un proyecto integrador compartido que inspire y facilite las iniciativas que conducen al desarrollo deseado, tendrían mayor probabilidad de conformarse o confirmarse como centros duraderos del poder económico y financiero y como concentraciones de los componentes más dinámicos de las actividades económicas y, a la vez, contribuir al desarrollo de su entorno.

En todo caso, el capital y sus inversiones localizadas aparecen como condición para el crecimiento. En esto, globalizado el mercado, pierde relevancia la diferenciación

entre “burguesía nacional” y “burguesía extranjera”, o entre capitales con esa denominación, y se hace más relevante una diferenciación basada en la posible confluencia entre el interés de largo plazo de fracciones particulares del capital y la clase de sociedad y sistema político locales que se quieren desarrollar o consolidar.<sup>15</sup> En efecto, viejas o nuevas fracciones del capital nacional son destruidas o se pliegan a la desindustrialización voluntaria, volviéndose especulativas o comerciales, asociándose subordinadamente con capitales de ámbito global, participando de la repartija de las privatizaciones, evasores fiscales y corresponsables de la eterna deuda externa y del vaciamiento de la capacidad económica del Estado, invirtiendo a través de agentes financieros, sin saber bien para producir qué ni dónde en el mundo. Al hacerlo, contribuyen a que desamboquemos en situaciones sociales sólo atractivas para proyectos de inversión refractarios a un desarrollo social integrador. Por su parte, las pequeñas y medianas empresas (PYMES), supuestamente capaces de resolver por condiciones particulares asociadas a su tamaño el problema del desempleo, ocupando el espacio del capital nacional, no realizan tal ilusión, por falta de condiciones históricas o de políticas adecuadas,<sup>16</sup> pero también de posibilidades reales en un mercado libre donde la concentración del capital subsume todo lo significativamente rentable. Por lo demás, es probable que, sin una acción política decidida y sostenida por la sociedad para avanzar hacia una competitividad sistémica, la mera modernización tecnológica de las PYMES reduciría significativamente sus ventajas en la creación de empleos a la vez que las desnacionalizaría.

---

<sup>15</sup>La posible atracción del capital hacia sociedades con mayor integración social y estabilidad democrática ya ha sido identificada incluso por la misma banca de desarrollo. Otra cosa es, en cambio, qué actúe en consonancia. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, 1993.

<sup>16</sup>Sobre esto, ver: Patrizio Bianchi y Maria Grazia Giordani; Inovation Policy at the local and National levels: the case of Emilia-Romagna; European Planning Studies; 1993.

Poco a poco tiende a diluirse la diferencia y la posibilidad de que las fracciones del capital “local” influyan concierten con los poderes públicos un sentido más social y nacional para las políticas estatales, a la vez que los gobiernos nacionales y metropolitanos pasan a negociar directamente con los *lobbistas* de conglomerados globales, mediados o no por los poderes políticos de otros países. Las preferencias por el capital nacional parecen perder entonces su sentido, dado que el comportamiento del que sobrevive mimetiza al del capital sin nacionalidad, de modo que en lo fundamental las caras y lenguajes concretos no importan, si es que no son preferibles las formas más avanzadas.<sup>17</sup>

Por su parte, la clase trabajadora comienza a sufrir las consecuencias de un mercado global de trabajo en que tienen que competir con la élite de trabajadores, técnicos y profesionales asociada a los centros de altas tecnologías y a la vez con la masa de trabajadores sustituibles, ubicados en verdaderas zonas francas, “libres” de derechos sociales e impuestos, donde los costos salariales son apenas una fracción de lo que históricamente se alcanzó en los países jugados al desarrollo industrial. A esto se agrega la insuficiencia dinámica de la acumulación capitalista, que en términos relativos e incluso absolutos expulsa fuerza de trabajo. La situación de la clase sin más recursos que su trabajo sufre, por ello, un proceso de regresión, con altísimas tasas de

---

<sup>17</sup> No decimos que no haya diferencias, pero incluso pueden no ser favorables al capital nacional, como en el caso de los nuevos capitalistas surgidos cuando el poder político-administrativo es usado como recurso para el enriquecimiento de ciertos grupos, con todas las consecuencias que el sistema para ocultar la corrupción agrega a un sistema político ávido de recursos para alimentar su maquinaria competitiva de alto costo. Asimismo, aunque sin duda el capital y sus intereses específicos se estructuran de diversa manera según la rama y el lugar en que se asienta como capital productivo, no hay que tomar la fijeza material de la inversión (una autopista, un gran centro comercial o una red de servicios urbanos) como inmovilidad de un capital que, alentado por una tasa diferencial de beneficio, puede liquidarse y trasladarse fuera del país o a otra rama con una mera transacción bursátil.

desempleo, subempleo y precarización, resultado del proceso global de reestructuración tecnológica y de los mercados. A la vez que se polarizan y desintegran, las sociedades latinoamericanas son atravesadas por la división entre los diversos tipos de ocupados y los desocupados estructurales.

### 3. ¿Hacia una nueva fase de la reestructuración del Estado?

En la región más urbanizada del globo, esta problemática social se convierte en una cuestión de Estado con alta visibilidad por su concentración en las ciudades. Porque el sistema político sigue requiriendo la legitimación a través del voto de las mayorías pero también porque, salvo sectores de marginalidad total, el consumo de las masas urbanas empobrecidas sigue siendo negocio para el gran capital, como lo demuestran los hipermercados (destruidores del pequeño comercio), los servicios de esparcimiento (el fútbol como negocio, el TV-cable), o la venta de paquetes de alimentos para los programas sociales.

¿Qué nuevas políticas públicas se plantean en congruencia con este contexto, y qué posibles políticas alternativas pueden proponerse? ¿Hasta dónde es posible pensar políticas realmente alternativas sin cuestionar las instituciones del mercado total? ¿Pueden llegar al gobierno fuerzas orientadas por la voluntad de transformar esta situación a favor de los sectores populares y de reinstalar en la esfera pública la idea de un proyecto social que use pero no sea esclavo del mercado? En todo caso, esta compleja problemática se enfrentará desde un Estado “post-ajuste”, debilitado por la privatización y por la regresión del sistema fiscal, por una descentralización implementada de tal modo que tiende a favorecer el localismo, el clientelismo y la irresponsabilidad pública ante los problemas de la sociedad.

Entrampado en el pago de la creciente deuda externa, debilitado frente al capital y a los bloques político-económicos del nuevo mundo post-guerra fría, el Estado reformado ya está viendo erosionar la legitimidad de las

políticas diseñadas para esta transición, más “amigas del mercado” que “amigas de la gente”, sin recursos adecuados a la magnitud de las cuestiones que debe encarar, sea por razones de “governabilidad”, sea por una genuina preocupación por la equidad, la justicia social y la democracia.<sup>18</sup>

Es entonces urgente prepararse para otra fase de esta transición epocal, superando tanto la contemplación derrotista como la mera resistencia, pasando a recuperar las mejores experiencias que está dando este continente y desarrollando activamente otras que provean puntos de apoyo que vayan prefigurando y creando las condiciones para una nueva relación entre Estado, economía y sociedad. En ese sentido, creemos que las metrópolis latinoamericanas son un lugar privilegiado para profundizar esa búsqueda, a condición de ampliar el alcance y la calidad del espacio que conocemos como “política urbana”.

#### 4. La resignificación de las políticas públicas

El período marcado por el paradigma de desarrollo industrializante bajo la conducción del Estado institucionalizó un sistema de políticas públicas hoy impactado por los cambios estructurales que estamos experimentando.

Ese sistema diferenciaba, entre otras, las siguientes políticas:

- ✓ Políticas macroeconómicas (e.g.: monetaria y fiscal, de cambios, de comercio exterior)
- ✓ Políticas económicas sectoriales (e.g.: agricultura, industria, minería, transporte, energía, obras públicas, comercio interior)
- ✓ Políticas sociales (e.g.: vivienda, salud, educación, de seguridad o bienestar social)
- ✓ Políticas regionales (e.g.: promoción de zonas periféricas a través de exenciones impositivas, concentración de inversiones en

centros de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado, políticas sociales diferenciales, etc.)

- ✓ Política urbana (e.g.: gestión de la infraestructura y los servicios públicos locales, normas de ordenamiento de usos del suelo)

En esta tradición, la **política urbana**, de alcance *local* y con inclinación hacia una *visión física* de la ciudad, tenía un papel marginal y escasa integración con las demás políticas, que aunque tenían un obvio impacto en cada lugar, eran predominantemente de jurisdicción *nacional*. A lo sumo, una política local establecía un orden físico interno o acomodaba una parte de su territorio para recibir o atraer inversiones (como aquellos parques industriales que proliferaron en los 60). Esta autolimitación de la política urbana se reflejaba en la diferenciación disciplinar entre (a) *políticas de urbanización*, referidas a procesos multidimensionales de los sistemas regionales de centros urbanos, generalmente asociadas a las profesiones del economista y el geógrafo y (b) la *política “urbana”*, entendida como local e *intraurbana* y básicamente centrada en el diseño o planeamiento físico de cada ciudad, generalmente asociada a la profesión del arquitecto-urbanista. Una buena planificación urbana debía tomar en consideración, pero *como dados*, los procesos de otro orden que repercutían *externamente* en la ciudad y sus tendencias. La economía urbana era vista como un caso extremo de *economía abierta*, sin recursos ni instrumentos para programar o dirigir su propio desarrollo. Los “análisis de base económica” reflejaban esto, al dividir la actividad económica urbana en el sector dinámico, exportador, y el sector endógeno, meramente receptor de impactos mecánicos cuantificados por un multiplicador del empleo o del valor agregado. Estas visiones reflejaban en buena medida el predominio del concepto fiscalista de *desarrollo urbano*.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>Como es evidente, en este intento de encuadre inicial no intentamos registrar las importantes variantes con que estas tendencias generales se concretizan en cada país del continente, pero creemos que hacerlo no cambiaría la validez de la argumentación que sigue.

<sup>19</sup>Sobre estos temas, puede verse: J.L. Coraggio, "Pautas para una discusión sobre el futuro de la investigación urbana en América Latina", *Sociológica*, Año 7, N° 18, UAM, México, Enero-Abril 1992; también, los trabajos incluidos

Procesos recientes han venido a modificar el cuadro anterior:

✓ la globalización trajo aparejado el desmantelamiento de las políticas sectoriales, y la aparente jerarquización de la política macroeconómica,<sup>20</sup> centrada en lograr ciertos equilibrios económicos, relativamente *fáciles de obtener* cuando - desde el ejercicio arbitrario del poder político- se puede ignorar su contrapartida en términos de desequilibrios sociales, manifestados como exclusión económica masiva y fragmentación social, simbolizada hoy por el anuncio del “fin del trabajo” como categoría central en la articulación de las sociedades;<sup>21</sup>

✓ la reforma del Estado y de su relación con la sociedad y la economía implicó un cambio de énfasis -de la planificación a la gestión- que, entre otros aspectos, convoca al campo de la política urbana nuevas aproximaciones disciplinarias, como la Administración Pública Local o la Sociología Institucional; también trajo un impulso a la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil que, por las modalidades y contenidos que asume, termina siendo otra cara del proceso de traspaso de poder del Estado Nacional a los poderes económicos más concentrados;<sup>22</sup>

---

en: J.L. Coraggio (Ed), La investigación urbana en América Latina. Vol 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1990.

<sup>20</sup>Sin embargo, de hecho la política económica ha quedado reducida al papel de acondicionar la desregulación del mercado y la minimización del Estado.

<sup>21</sup>Ver: Jeremy Rifkin, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996. También ver: Clauss Offe, “Precariousness and the Labor Market. A Medium Term Review of Available Policy Responses”, ponencia presentada a la Conferencia sobre “Flexibilidad Económica e Integración Social en el Siglo XXI”, OECD, París, Diciembre 16, 1996.

<sup>22</sup>A la vez, la descentralización abre un espacio institucional que puede ser utilizado para complejizar las intervenciones locales y también para avanzar hacia una democracia más participativa. Ver: J.L. Coraggio, “Las dos corrientes de descentralización en América Latina”, en Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

✓ la introyección, en el espacio de la política social, de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado -con el consecuente desplazamiento de los criterios de asignación de recursos que habían surgido junto con una cultura de los derechos humanos universales y el proyecto de integración social- que se tradujo en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza;

✓ se está completando el proceso de urbanización que hace de América Latina la región más urbanizada del mundo<sup>23</sup> y que, según estimaciones para 1992, con sólo el 8.5% de la población mundial, tiene 4 de las 13 megaciudades mundiales y 26 de los 101 centros mayores de 2.5 millones de habitantes. Esto constituye un recurso en tanto se pueda potenciar la ubicación de esos centros metropolitanos en la red de conexiones que constituye el sistema nervioso del nuevo sistema informacional global.<sup>24,25</sup> Esto precipita la competencia

---

<sup>23</sup>Se prevee que hacia el año 2000 América Latina tendría un 76.8% de población urbana, mientras que las otras regiones tendrían valores menores: África (39.1%), América del Norte (74.9), Asia (35.0%), Europa (75.1%), Oceanía (71.4%), ex-Unión Soviética (70.7). Ver: Alfredo E. Lattes, “La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica”, en J.L. Coraggio (Editor), La Investigación Urbana en América Latina, Tomo 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1989.

<sup>24</sup>Si bien se habla de que la forma que corresponde a la economía global es la de una “ciudad global”, ubicada, constituida como nodo en una red dinámica de flujos, se reconoce que dicha red debe tener soportes materiales en lugares de máxima sinergia, y en ello los grandes centros históricos siguen jugando con ventajas. Ver: Saskia Sassen, The Global City, Princeton University Press, Princeton, 1991, y El complejo urbano en una economía mundial; RICS; Marzo 1994; también: Manuel Castells y Jordi Borja (op.cit).

<sup>25</sup>La región de América Latina y el Caribe tiene 10 de sus países en el grupo de 53 países con alto desarrollo humano y sólo un país (Haití) en el grupo de los países de bajo índice de desarrollo humano. Ver: Human Development Report, PNUD, New York, 1994; Report on the World Social Situation, 1993, United Nations, New York, 1993. Este punto de partida favorable

entre los centros metropolitanos para posicionarse en dicho sistema; una respuesta que se viene generalizando es la de recortar dentro de las regiones metropolitanas centros “modernos”, conectados por redes de alta tecnología directamente con el sistema global. El “marketing” de dicho centro moderno es el lado simbólico de una realidad urbana dual, producto de la exacerbada y planificada segregación tecnológica, económica y social.

✓ asociado a los anteriores procesos, se está dando una concentración de problemas sociales de intensidad y masividad inéditas en las principales metrópolis latinoamericanas, lo que pone en duda su gobernabilidad y por tanto la estabilidad de su participación en el nuevo sistema tecnoeconómico. Por ahora, la preocupación por la estabilidad política ha traído aparejadas respuestas de manipulación simbólica, así como políticas de “control de daños” centradas en la reformulación de lo que queda de las políticas sociales, como políticas de acceso a paquetes de alimentos o de servicios básicos, focalizadas en los segmentos urbanos de pobreza extrema.<sup>26</sup>

✓ consecuentemente con las tendencias indicadas, el Banco Mundial viene impulsando una nueva política urbana que contemple:

(a) el *incremento de la productividad urbana* mediante el mejoramiento de:

---

puede sin embargo perderse si continúan las actuales tendencias de crecimiento económico diferencial entre las regiones del mundo y se sigue profundizando el deterioro del desarrollo humano en nuestra región. En cuanto a la ventaja de la urbanización, las proyecciones indican que, para el 2010, ya habrá 26 megaciudades en el mundo de las cuales sólo 5 serán latinoamericanas; ver: Urban Agglomerations, United Nations, Population Division, New York, 1992.

<sup>26</sup>Que esto no ha sido suficiente lo atestigua que en la reciente Conferencia sobre Crimen y Violencia Urbana, realizada en Río de Janeiro con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, el informe presentado por el Banco Mundial calificó a América Latina como la región más violenta del mundo (“Las democracias frente a una nueva violencia”, editorial del diario Clarín, Buenos Aires, 9 de marzo de 1997).

i. la administración de la infraestructura urbana, con mayor participación del sector privado;

ii. la estructura normativa, para aumentar la eficiencia del mercado;

iii. la capacidad técnica y financiera de las instituciones municipales;

iv. los servicios financieros para el desarrollo urbano;

(b) la *mitigación* de la pobreza urbana, aumentando la “densidad de mano de obra en las inversiones productivas” y “enriqueciendo el capital humano *de los pobres* (focalización) a través del mejoramiento de la educación, la salud y la nutrición”;

(c) la protección del medio ambiente urbano.<sup>27</sup>

Todas estas tendencias resignifican las políticas públicas. Así, *la política macroeconómica* se ha convertido de hecho en garante absoluto de las condiciones institucionales que reclama la libertad de acumulación del capital a escala global, *las políticas económicas sectoriales* han sido vaciadas de contenido y recursos, *las nuevas políticas sociales* se han convertido en el instrumento principal para controlar el daño político que acarrea, a los partidos políticos gobernantes y la clase política en general, la pérdida de legitimidad de los gobiernos y finalmente del sistema que implementa un modelo económico excluyente en nombre del “realismo”, y *la política urbana* es vista como una instancia de implementación de las anteriores.<sup>28</sup>

Más allá de las intenciones, esta conjunción de una política macroeconómica excluyente y su política social compensatoria es funcional a una estrategia dirigida a consolidar la nueva correlación de poder en favor de los grandes conglomerados del capital global. Los sujetos aparentes de

---

<sup>27</sup>Ver: Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990, Banco Mundial, Washington, 1991.

<sup>28</sup>Llama la atención el juego de palabras que justamente denomina “realismo” a la operación voluntarista de sustituir la compleja realidad por un modelo, que termina por hacerse parte reconstruida de la realidad, pero al costo de escindirla en prácticamente dos mundos: el de los que participan y se rigen por las reglas del mercado, y el resto, inorgánico y anómico.

dicha estrategia son los representantes políticos y tecnocráticos de los grandes países y bloques, y los gobiernos que implementan esas políticas en cada país. Dicha correlación es claramente desfavorable para las clases trabajadoras en todo el mundo, lo que está permitiendo imponer una regresión brutal de los avances logrados -contradictoria pero efectivamente- durante las décadas marcadas por el paradigma de desarrollo industrializador.

Es en este contexto que hay que examinar el papel potencial de las grandes metrópolis, superando la dicotomía local-global y revisando el carácter hasta ahora autolimitado y subordinado de la “política urbana”, abriendo la posibilidad de pensar una **nueva política urbana**, especialmente en los centros metropolitanos

### **5. Posibilidades de las regiones metropolitanas como impulsoras del cambio de rumbo**

Aunque hacia el final de los 90 el movimiento Zapatista en Chiapas y los cortes de ruta en el interior de la Argentina nos indican que la *resistencia* al ajuste y la globalización puede venir del campo o de la ciudad, del centro o de la periferia, el papel de las sociedades metropolitanas será crucial para lograr la *substitución* del modelo imperante por uno alternativo.

Las grandes metrópolis son un territorio históricamente privilegiado en que se confrontan o interpenetran, incluso visualmente por sus concreciones en el paisaje urbano, tres lógicas o sentidos: la de la *acumulación del capital*, la de la *acumulación del poder político*, y la de la *reproducción de la vida humana*.

Mientras que el ámbito de acumulación del capital es cada vez más global, su dependencia respecto a poderes y condiciones locales en un dado lugar es cada vez menor. En cambio, la reproducción del poder político a escala nacional está crecientemente asociada a la gobernabilidad de las metrópolis. Esto -para la concepción hoy predominante de la política- requiere mantener bajo control simbólico y

clientelístico a las mayorías urbanas excluidas o marginadas y (por ese y otros factores) contribuir a garantizar los requerimientos del capital global, en buena medida planteados por organismos tecnocráticos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID).

Así como la clase política está “atada” en su reproducción al control de los territorios metropolitanos, también la ciudadanía encuentra que la reproducción de la vida humana, estando afectada brutalmente por procesos de orden global, depende principalmente de las acciones a nivel local para retomar control de las condiciones de dicha reproducción. Sin embargo, la desfavorable correlación de fuerzas anteriormente mencionada hace que las acciones políticas parezcan de alcance limitado, y esto induce a retraerse de la acción política y a refugiarse en estrategias de sobrevivencia fundamentalmente familiares o limitadamente comunitarias. En el caso de los sectores más desfavorecidos económicamente, tales estrategias incluyen con peso creciente la recepción pasiva de ayudas clientelares que incorporan a los ciudadanos-voto a las estrategias partidocráticas de acumulación de poder nacional y local.

Salir de esta situación requiere cambios nada fáciles, pero aún si parece difícil *construir* estructuras sociales distintas, trabajar en esa dirección puede permitir que, en coyunturas que no pueden ser previstas con precisión, *emergen* o se “condensan” como nuevas estructuras las redes, relaciones y recursos que se mantuvieron tensionados en la confrontación con las otras dos lógicas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>Un indicador de esa posible emergencia puede ser la necesidad, que experimentan algunos candidatos a ocupar posiciones en gobiernos locales, de diferenciarse de las políticas nacionales, incluso si son del mismo partido gobernante. Esto refleja la dificultad para ganar el voto ciudadano cuando se defiende sin matices la política macroeconómica. Las mayorías urbanas, por su desarticulación de hecho, o por estar convencidas -por la propaganda, por la experiencia reciente, o por la ausencia de alternativas convincentes- de que no es posible o conveniente oponerse al modelo económico en las instancias del gobierno nacional, pueden sin embargo manifestar su sentimiento de frustración

En lo que hace al espacio de la política urbana, proponemos que *es necesario y posible trabajar por una nueva política urbana metropolitana con una perspectiva de desarrollo humano sustentable que, al procurar las condiciones de realización de sus objetivos locales, se convertiría de hecho en el principal frente de confrontación con la política macroeconómica dominante, dando un giro nuevo a la contradicción entre el trabajo (no sólo ni principalmente asalariado) y el capital.*

## 6. Economía y política urbana

Como ya vimos, cuando la metrópolis es vista desde la perspectiva de las clases dominantes, los desafíos de la globalización se presentan como: **(a)** su *governabilidad*, garantía de estabilidad para los procesos de acumulación de poder y capital; **(b)** su *competitividad de corto plazo*, entre cuyos factores se incluye el ordenamiento urbano que garantice el funcionamiento adecuado de los servicios que requiere un sistema basado en el intercambio, la eficiencia de la administración pública, la desregulación y reducción de costos del trabajo asalariado; **(c)** la *mitigación de la pobreza urbana* y el cumplimiento mínimo de los nuevos standards internacionales respecto al medio ambiente.<sup>30</sup>

---

y su deseo de otras vías cuando votan para los niveles locales de gobierno, aparentemente inocuos para la macroeconomía pero eficaces para la política social y el mayor control ciudadano de la clase política. Esa dificultad para expresarse a nivel nacional puede modificarse si la hegemonía del neoliberalismo comienza a ceder desde los mismos países centrales.

<sup>30</sup>Esto no se da sin contradicciones; por ejemplo, mientras el capital global puede reclamar bajar los costos de la corrupción, esos mecanismos pueden ser vistos como necesarios para la reproducción en el poder de los sectores políticos gobernantes; asimismo, la desregulación significa extender y profundizar la pobreza y la precariedad, lo que genera costos crecientes para el asistencialismo y la seguridad urbana; empresas y gobierno pueden coincidir en la conveniencia de cumplir las normas ambientales, pero la cuestión es quién asume los costos. Ver: J.L. Coraggio, "Towards a sustainable social

Un programa alternativo resignificaría estos desafíos desde una propuesta de desarrollo humano sustentable, como el logro una democracia participativa y de un sistema económico-social equitativo y basado en una competitividad "auténtica".<sup>31</sup> En esto, un problema que atormenta a quienes se plantean como fuerza alternativa de gobierno es cómo redirigir el proceso de cambio estructural, manteniendo la estabilidad resultante del ajuste macroeconómico, pero revirtiendo sus resultados sociales y permitiendo un desarrollo productivo y social sinérgico que efectivamente posibilite una inserción favorable en el mundo global.

Esto no es fácil de imaginar si se dan como inamovibles los mismos recursos (y deudas), actores y condicionantes. La visibilidad actual de actores y recursos está en buena medida mediatizada por los conglomerados de producción simbólica. Logran bloquear la posibilidad de pensar algún escenario en que su centro no esté ocupado por los grandes capitalistas, los políticos profesionales, la banca internacional, y los mismos medios de comunicación seleccionando qué es noticia ante una ciudadanía-público cautivo e inerme. Así, las noticias económicas en la ciudad oscilan entre la lucha interna de las cúpulas políticas, los escándalos de corrupción, la exterioridad estética de las islas de modernidad, asociadas a los nuevos emporios y obras urbanas, y la cotidianidad del mar de pobreza y violencia. Pero hay otra ciudad, oculta, que no es noticia, la ciudad de la ingeniosidad popular para sobrevivir, la de las nuevas experiencias económicas populares, la de las redes y actores de la solidaridad, una ciudad que permite que ese cuadro de polarización no

---

policy", en *URBAN ISSUES*, Volume 21, UNICEF, New York, December, 1995.

<sup>31</sup>La competitividad auténtica no debería excluir objetivos de eficiencia administrativa, orden urbano, etc., pero los articula o, si es necesario, subordina, al objetivo trascendente del desarrollo humano. Esa no es exactamente la versión de la CEPAL, que acuñó el término. Ver: *Transformación productiva con equidad*, Cepal, Santiago, 1990, y *Cepal-UNESCO, Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Cepal/UNESCO, Santiago, 1992



haya explotado todavía. Qué pasa o qué puede pasar allí es una cuestión clave, porque de allí es de donde pueden surgir nuevas iniciativas, nuevos recursos, nuevas energías sociales, nuevas identidades y formas de representación que democratizen el sistema político, revalorizando lo público.

En esto debemos confiar en que, si se liberan las fuerzas creativas de la lógica de la reproducción ampliada de la vida con la misma convicción y voluntad política con que se liberaron las de la acumulación del capital, será posible reorientar las acciones y recursos utilizados para encarar los problemas acuciantes de la pobreza urbana, generando nuevas estructuras económicas, instituciones y pautas culturales que constituyan una sólida base para el desarrollo integrador y la democratización efectiva.

El Banco Mundial reclama expresamente<sup>32</sup> que *las metrópolis tomen como dato las políticas del ajuste macroeconómico de corte neoliberal y contribuyan a apoyarlas*. Esto significa aceptar y apenas amenguar las consecuencias económicas y sociales del proceso de mercado: dualización productiva, legal y social, manifestada visualmente en la segregación entre un centro moderno de alta productividad -parte de la ciudad global-, estructurado en un nivel con sus áreas de residencia y de servicios para las élites que en él participan y, por otro lado, el nivel "inferior", el de las vastas zonas de la ciudad popular, magmática, empobrecida, controlada policialmente en sus fronteras con la otra ciudad y atendida con paquetes "básicos" (es decir: *mínimos*) de política asistencialista.

Lejos de asumir esa tarea, moralmente inaceptable y además condenada al fracaso por su ineficacia, las fuerzas políticas y sociales metropolitanas tienen la alternativa de confrontar en su propia práctica las políticas macroeconómicas nacionales y sus marcos jurídico-políticos y culturales, proponiendo y demostrando que son posibles otras respuestas a la globalización. Esto requiere una acción política que no se encarne en representantes autonomizados de

las bases sociales y sin responsabilidad por los problemas cotidianos de la reproducción de la vida (atribuidos a "la realidad"), sino en activistas y mediadores cuyo *leit motiv* sea transformar los términos de esta cuestión. En qué medida esto requiere sólo el surgimiento de un movimiento con otros objetivos o comportamientos políticos o una profunda reforma del sistema político es un tema que excede este trabajo.

Una política urbana metropolitana alternativa sería contradictoria con la acumulación de capital, pero no necesariamente antagónica. Basta pensar que los factores de localización de algunas fracciones del capital pueden incluir como atractivo: **(a)** una política de costos de corrupción cero, **(b)** un sistema democrático que garantice los acuerdos con el sector público de manera más estable que los arreglos con cúpulas ilegítimas, **(c)** una sociedad integrada, poseedora de un alto capital cultural y capacidades que aportan a la flexibilidad que requiere el capital más que la impunidad de la sobreexplotación a los trabajadores, **(d)** una política de servicios públicos que evite los monopolios privados y actúe también en pro de la integración de la ciudad como un todo, **(e)** una economía local dinámica, generadora de recursos y mercados para la producción capitalista.<sup>33</sup> Las ventajas de estos factores pueden más que compensar la contribución de excedente que el capital deberá aportar al fondo de desarrollo de todos los ciudadanos a través de una política fiscal progresiva y transparente.

No se trata entonces de pretender la desaparición del subsistema empresarial capitalista, pero sí el establecimiento de otras reglas del juego. No se presupone la reabsorción por la sociedad del subsistema de economía pública, sino privilegiar su rol como instrumento del interés general, en cuya definición y control deben jugar un papel protagónico las mayorías, ahora reducidas al papel de masa de maniobras de

<sup>32</sup>Ver: *Política urbana...*(op.cit.), pag. 6-7.

<sup>33</sup>Ver: J.L. Coraggio, "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", PONENCIAS del Instituto Fronesis, N° 10, Quito, 1994.

las maquinarias electorales.<sup>34</sup> En lugar de pretender que las metrópolis se ajusten a una macropolítica dictada desde las necesidades del capital global, la macropolítica<sup>35</sup> debe ser coherentemente rediseñada de abajo a arriba, de modo de asegurar los requerimientos contextuales para movilizar y facilitar la evolución sinérgica de los elementos concretos de la sociedad y la economía hacia un desarrollo humano sustentable. En este sentido, hacer bien la tarea local llevará a replantear la necesidad de un proyecto nacional, si es que no regional, de integración al mundo global.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>Ello supone, por ejemplo, recuperar para la gestión metropolitana las extraordinarias experiencias de presupuesto participativo con que ya contamos, particularmente las impulsadas por el PT en Brasil: Ver: Diretrizes para Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre-Administração Popular, Porto Alegre, 1993; De Acevedo, Sergio e Avritzer, Leonardo; A Política Do Orçamento Participativo: Formas de relacionamento entre estado e sociedade civil; Grupo de Políticas Públicas, Caxambu, 1994; Do Carmo Lara Perpetua, Maria; Orçamento Participativo 96 de Betim: bom pra Betim, melhor pra voce, Prefeitura Municipal, s/f; Decisão Popular: Orçamento Participativo, Plano de Obras para 1994, Prefeitura Popular, Belo Horizonte, 1993; Horizonte aberto: "Orçamento Participativo: um exercício de cidadania"; Belo Horizonte, 1995;

<sup>35</sup>No sólo macroeconómica, sino también referida a los sistemas jurídicos, a las reglas del juego en la producción simbólica, etc

<sup>36</sup>Igualmente, una perspectiva orientada por un proyecto de desarrollo humano debería superar las tendencias localistas y centralistas asumiendo la problemática del país y sus regiones, pues su mala resolución afecta la viabilidad misma del desarrollo metropolitano. Un ejemplo de esto es la dinámica que se da entre la Capital Federal y el Gran Buenos Aires en Argentina, donde la primera ha ganado su autonomía, pero no puede ni debe desligar su desarrollo futuro del de los 8 millones de habitantes que la rodean. Sin embargo, por el arrastre cultural de la oposición entre Buenos Aires y el interior y por la conveniencia electoral de la clase política centrada en una estrategia de competencia por el poder, la necesaria integración social, política y administrativa de la zona metropolitana aparece como una imposibilidad en el cortoplazo. En otro orden, podemos festejar los avances en los encuentros de las ciudades del Mercosur y su constitución como red potencialmente interlocutora en el espacio global, pero cabe

Esto requiere que el espacio de decisión pública vaya más allá de aplicar a escala metropolitana las viejas políticas urbanas y de asumir las nuevas funciones administrativas con eficiencia y transparencia.<sup>37</sup> El Banco Mundial plantea que existe una relación fuerte entre política macroeconómica y política urbana, pero, en su visión, esa relación implica que acondicionemos el espacio urbano para un mejor cumplimiento de las necesidades del ajuste. El sentido inverso es el correcto: contribuyamos a definir una política macroeconómica a partir de los proyectos y experiencias de desarrollo desde las metrópolis latinoamericanas.

¿Cómo emprender desde lo local esa tarea de desarrollo de bases económicas, sociales y culturales distintas que impregnarían al conjunto nacional por el peso y la dinámica

---

preguntarse: "¿red para qué?". Si se trata de avanzar en propuestas como la de UNICEF, que plantea que sin la acción mancomunada y efectiva de los Alcaldes las condiciones de vida de los niños no pueden modificarse en la medida necesaria, o si se constituyen en un espacio donde se replantea la necesaria complementariedad entre el desarrollo de la "ciudad global" y las regiones y sistemas urbanos nacionales, o si se plantean cómo avanzar mancomunadamente para crear las condiciones políticas o económicas para otro desarrollo, esas redes pueden ser muy positivas. Si se trata de meramente administrar mejor el ajuste, no agregan nada significativo. Su alcance no lo dará la iniciativa de asociación que viene de arriba sino el mandato que lleven los representantes metropolitanos.

<sup>37</sup>Crear que para corregir las macropolíticas hay que acceder *primero* al poder político nacional puede posponer indefinidamente el desarrollo de una alternativa real. La fijación con usar las posiciones de poder local para un objetivo que se supone trasciende la problemática del desarrollo metropolitano integral puede impedir poner en marcha el difícil ejercicio de generar, desde los niveles metropolitanos, estructuras económicas y jurídicas y una cultura favorables para ese desarrollo a escala nacional. Esa puede ser una limitante del, desde otras perspectivas extraordinario, gobierno frenteamplista en Montevideo. Ver. J.L. Coraggio: Descentralización: el día después..., Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

de las metrópolis? A continuación intentaremos contribuir a esa búsqueda de nuevas vías para la política metropolitana, presentando una perspectiva sugerida por el análisis de las posibilidades de la economía popular urbana.

## II. La economía popular es más que la suma de microproyectos

### 1. El redistribucionismo en la perspectiva del Desarrollo Humano

Siempre se dio un contrapunto entre las teorías del *crecimiento* y las que se autodiferenciaban como teorías del *desarrollo*. Siempre se previno que podía haber crecimiento sin desarrollo, es decir, sin la transformación institucional, tecnológica y social que suponía el paradigma de la modernidad. ¿Cuál es entonces la novedad de adjetivar el desarrollo como desarrollo “humano” para contraponerlo con el crecimiento económico?

En una primera aproximación, la perspectiva del desarrollo humano implica centrar la atención y la acción --en particular la del Estado, pero también la de otras formas de acción colectiva-- *directamente* en la evolución de las condiciones de vida de los sectores sociales, particularmente de aquellos que no alcanzan los niveles considerados como mínimos en cada época y sociedad.<sup>38</sup> Así como los indicadores del crecimiento económico son centrales para las teorías economicistas, aquí son críticos los indicadores de equidad social y de calidad de vida. Además, la perspectiva del desarrollo humano reafirma que el crecimiento económico no produce de por sí una mejoría en las condiciones de vida, a través de lo que se ha denominado “efecto de derrame”, por lo que es preciso invertir *directamente* en la gente, logrando mejoras

---

<sup>38</sup>En la Argentina hay una continua discusión pública acerca de cuántos hogares o personas están por debajo de la línea de indigencia o de pobreza. Hay, sin embargo, mucha menos discusión pública sobre los valores de esas líneas, groseramente reducidos por debajo de una canasta básica consensuada como el mínimo aceptable. Ver referencias de nota 3.

inmediatas en la salud, en la educación, en la seguridad y en general en la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad, soporte de sus capacidades o, lo que sería lo mismo, *invertir en capital humano*.

¿Qué significa esto como estrategia de inversión para una sociedad que sigue siendo capitalista? Por su propia naturaleza, mientras siga siendo capitalista, la inversión privada se orienta hacia aquellas actividades en que haya o se pueda crear una demanda solvente que le permita realizar ganancias. La demanda solvente es el criterio que define sus prioridades, no la satisfacción de las necesidades más urgentes. Similar criterio orienta sus decisiones tecnológicas, las que definen cómo se va a producir -por ejemplo, generando más o menos empleo, degradando o cuidando el medioambiente, desarrollando las capacidades humanas o las de los robots, etc.

El capital y sus agentes no tienen reparos en invertir para producir alimentos imprescindibles, o vivienda, en organizar escuelas privadas o gestionar las artes, siempre que puedan lucrar con su venta a quienes los necesitan. Pero que el capital invierta en producir satisfactores de las necesidades humanas no es lo que se quiere significar con “invertir en la gente”. Mucho menos bajo condiciones de desigualdad brutal en la distribución de los ingresos y con una exclusión creciente del mercado de trabajo, pues una gran proporción de “la gente” no puede expresar sino una parte de sus necesidades indispensables como demanda solvente en el mercado. El funcionamiento libre de la economía de mercado deja así fuera del rango de lo humano a ingentes masas de la población mundial.

Dentro del sistema capitalista, parecerían quedar tres vías (todas ellas “políticas”) para cumplir con el mandato de “invertir en la gente” cuando el libre juego del mercado lo excluye como un negocio no rentable:

#### 1. *El Estado puede recuperar (principalmente por la vía fiscal) una parte de los ingresos apropiados por las minorías*

***asociadas al capital,<sup>39</sup> reciclándolos a través del mismo mercado capitalista hacia inversiones de mayor eficiencia social y hacia la producción de bienes y servicios para los sectores necesitados:***

*1.1. incentivando selectivamente la inversión capitalista más demandante de trabajo asalariado, o mediante la demanda pública al sector empresarial de:*

- bienes y servicios de primera necesidad para ser distribuidos en forma gratuita o subsidiada entre quienes carecen de medios para adquirirlos en el mercado; esa distribución puede hacerse directamente por las mismas empresas públicas, cubriendo los costos de tal distribución, o con la intermediación remunerada de organizaciones sin fines de lucro (voluntariado, ONGs, organizaciones comunitarias y sociales, etc.)
- obras de infraestructura productiva o social de impacto directo en las condiciones de vida de los sectores populares,

*1.2. transferirlos a la población de menores ingresos como subsidios (por ejemplo, mediante un seguro de desempleo, cubriendo el déficit del sistema público de pensiones y jubilaciones, o mediante un salario social mínimo garantizado) para que sean sus perceptores quienes orienten al mercado con sus nuevas demandas;<sup>40 41</sup>*

***2. Como variante de la vía anterior, el Estado puede canalizar los ingresos recuperados hacia el desarrollo de agentes públicos o cuasi-públicos:***

- *subsidiando empresas públicas que produzcan y distribuyan bienes y servicios de primera necesidad según criterios de prioridad y equidad social (educación, salud, paquetes alimentarios, etc.);*

<sup>39</sup>Esto puede hacerse a través del cobro de impuestos, o de la exención fiscal orientada, fomentando la “filantropía” de las empresas o individuos de altos ingresos.

<sup>40</sup>El déficit resulta, entre otras razones, del desbalance entre aportantes y beneficiarios resultante de la reestructuración tecnológica.

<sup>41</sup>Ver Rubén Lo Vuolo, Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano, CIEPP, Buenos Aires, 1995.

- *subsidiando asociaciones sin fines de lucro que cumplan esas mismas funciones;*

***3. El Estado puede usar ese ingreso captado como un fondo (parcialmente revolvente) de inversión social, utilizado mediante un sistema de preferencias y costos subsidiados para desarrollar empresas de trabajadores:***

*3.1. promoviendo las pequeñas empresas, usualmente familiares, caracterizadas por una alta generación de empleo por unidad de producto, apoyando con asistencia técnica el desarrollo de sus capacidades para participar del mercado;*

*3.2. promoviendo el surgimiento de emprendimientos de trabajadores individuales o asociados (microemprendimientos familiares, redes de abastecimiento o comercialización, cooperativas de distinto tipo) dispuestos a producir para el mercado, complementando o compitiendo con las empresas del capital. De ese modo, a través de emprendimientos no estrictamente empresariales, se generan ingresos que además ejercen un poder de demanda que reorienta parte de la inversión capitalista y la propia hacia los sectores de producción de bienes y servicios de primera necesidad. En esta variante, los agentes a cargo de los programas pueden ser:*

- organizaciones estatales a cargo de los programas;
- organizaciones sin fines de lucro que, con bajos costos, canalizan los recursos y promueven las nuevas actividades según una combinación de criterios de eficiencia social y de mercado;
- asociaciones de productores;

Esas tres vías, que se han venido experimentando en combinaciones variadas, han mostrado o bien una baja relación beneficio social-costos o poca eficacia para poner en marcha un proceso autosostenido capaz de sustentar nuevos equilibrios socioeconómicos y políticos. Por tanto, apenas alivian las consecuencias de la liberación de las fuerzas del capital y de sus megamecanismos mediáticos orientados hacia un consumismo (y una insatisfacción) sin límites.

En todo caso, para compensar por sí solas los efectos sociales de la globalización, tales vías deberían ser continuamente “subsidiadas” por la voluntad política y la transferencia de excedentes, de manera uniforme y a escala global, algo improbable en el mediano plazo y difícil de iniciar a nivel nacional por la resistencia que presentan los intereses ya atados a mecanismos de competitividad cortoplacista. Esas vías podrían ser funcionales en un capitalismo no salvaje, cuya clase dirigente incorporara en su estrategia global la gobernabilidad democrática, la sustentabilidad social y la ecológica.<sup>42</sup> Sin embargo, ello supondría la acción de un fuerte movimiento democrático internacional o incluso la constitución de un poder político democrático a nivel global, como ha venido sugiriendo la Secretaría y otros organismos de las Naciones Unidas<sup>43</sup> algo que enfrenta la resistencia de las principales potencias mundiales.

En todo caso, presuponer que la justicia social se logra cuando todos tienen acceso a un mínimo de satisfactores históricamente determinado sólo desplaza la cuestión. Tal determinación histórica es resultado de un proceso social de desarrollo de nuevos medios para cubrir necesidades insatisfechas, pero también de *creación de necesidades* por medio de la manipulación simbólica, lo que supone una definición de la buena vida, el diseño de una cultura en sentido amplio. Si se cumplieran los presupuestos de la teoría neoclásica, los consumidores mismos serían quienes determinarían soberanamente qué y cuánto quieren consumir, indicando a los productores, a través de sus decisiones de compra, cuáles son sus preferencias. Lo real es que el ejercicio de tal “soberanía” está al menos codeterminado por la acción

---

<sup>42</sup>Cuando la exclusión es extrema, la reintegración al mercado como sujetos productores autónomos puede aparecer como progresista al lado del asistencialismo -tanto del clientelista como del solidario-. Ver: Ota de Leonardis, Diana Mauri y Franco Rotelli, *La empresa social*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

<sup>43</sup>Ver los volúmenes sucesivos del *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York, 1990-1996.

psicológica de la propaganda y en general por la producción simbólica de los monopolios que controlan los medios de comunicación de masas.<sup>44</sup><sup>45</sup>

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, ¿qué significa mejorar de manera inmediata la vida de la gente? La primera opción es la **distribucionista**. Aún dentro de una sociedad de mercado, una perspectiva moral indicaría que debe actuarse para compensar las desigualdades iniciales -centrando inicialmente recursos en las mayorías que no tienen acceso a niveles de vida hoy considerados mínimos- hasta que madure el proceso de inversión en sus capacidades (“capital humano”) para competir como individuos en la sociedad. Esto requiere resolver el conflicto que supone que los recursos para sustentar tal redistribución o inversión deben tomarse de los sectores minoritarios que se apropian la mayor parte de la riqueza para un consumo suntuario o para seguir acumulando y concentrando riquezas. Sin embargo, en un sistema democrático, donde las decisiones públicas se tomaran según indique la mayoría de los ciudadanos, este esquema debería cerrar: la sociedad política decidiría limitar el enriquecimiento de unos pocos y autoasegurarse una participación más equitativa en los beneficios de la tecnología, del trabajo, de la organización productiva. Pero, como es notorio, ese no es el caso: sea por el interés, sea por “pragmatismo”, la clase política y la clase capitalista negocian a espaldas de la voluntad popular otros acuerdos y políticas de Estado -y pueden hacerlo porque la democracia realmente existente y el voto popular se los permite.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>No hay que confundir el estilo de consumo segmentado predominante con las posibilidades integrativas y comunicativas del consumo en sociedad. Sobre las condiciones para “que el consumo sea un lugar donde se pueda pensar”, ver: Néstor García Canclini, “El consumo sirve para pensar”, *Diálogos de la comunicación*, Nro. 30, Lima, 1991.

<sup>45</sup>La extensión creciente de estos mecanismos de producción simbólica a las contiendas electorales no puede sino deparar una pérdida *directamente política* de la soberanía de las mayorías.

<sup>46</sup>Ver: J.L. Coraggio, “Comunicación y representación popular: el caso de la Revolución Sandinista”, *Papers on Latin America*, N° 36,

Pero no todo se resolvería fácilmente con un mecanismo de plebiscitos continuos para decidir qué se produce y quién lo consume. El pensamiento conservador diría que ya en el mercado se “vota” qué productos deben seguir produciéndose (aunque con voto calificado por los ingresos). Pero los deseos y motivaciones de los “votantes” son manipulables por los grandes oferentes de productos. De hecho, un aspecto de la mercantilización de la política es la manipulación de las elecciones con técnicas, recursos y valores análogos a los de la competencia en el mercado. Un plebiscito sobre instituciones y valores -si bien recurso democrático importante- correría el mismo riesgo mientras subsistan las estructuras de poder económico y el control de la producción simbólica hoy imperantes.

En todo caso, ese método no daría fácil respuesta a contradicciones objetivas como las que se dan entre la satisfacción inmediata y futura de las necesidades. Además, se plantearían complejas opciones culturales entre valores de sobriedad y austeridad, de conservación y cuidado de los recursos limitados y valores asociados al derroche y la renovación *per se*, entre diversas concepciones sobre lo que es legítimo y lo que no lo es como acción económica. Y, sobre todo, se reafirmaría el pragmatismo de las masas que, antes que complejos discursos sobre lo posible, requerirían ver y experimentar las alternativas como opciones inmediatas realmente existentes.

## **2. La promoción de un sector de Economía Popular metropolitana como componente de un proyecto político-cultural alternativo**

### **2.1. La insuficiencia de las nuevas políticas sociales**

Lo anterior sugiere que, sin un cambio adecuado de macroestructuras, la mera redistribución (en particular a partir de una posición de debilidad de las mayorías) o incluso volver a plantear un programa público de pleno empleo o de seguridad social equitativa será ya eficaz. Y que

tampoco será suficiente cierto incremento de la *sumatoria* de iniciativas de la sociedad como las que hoy proliferan en nuestros países.

Una razón, cuantitativa, es la incapacidad del modelo de gestión macroeconómica imperante para asignar recursos de uso social en magnitudes suficientes y a la vez sostener el proceso de acumulación capitalista. Otra razón tiene que ver con la calidad de las iniciativas: se actúa marginal y localmente sobre la disponibilidad de infraestructura social y sobre la oferta social de bienes y servicios para apenas cubrir las necesidades básicas insatisfechas de un sector que abarca desde los pobres estructurales hasta sectores medios económicamente empobrecidos, y a la vez se los continúa tensionando mediante la exacerbación de una cultura individualista y consumista.

Esas tácticas no construyen una alternativa estructural, que incluya a sus beneficiarios como productores y ciudadanos, sino que están dirigidas a que la gente aguante y sostenga su esperanza de ser alguna vez reintegrada al nuevo sistema moderno. El reconocimiento de que los ciudadanos excluidos son algo más que desempleados momentáneos o consumidores temporariamente insatisfechos apenas ha llevado a agregar a estos programas una dimensión de “empleo e ingreso”, que generalmente es estática, no autosustentada y de difícil replicabilidad.

Tanto por la necesidad de las clases trabajadoras de contar con bases materiales más autónomas como por la necesidad política de mostrar prácticamente que hay alternativas superiores al actual estado de cosas, *se requiere proponer e implementar otros modelos económicos*. La magnitud de los niveles de exclusión que se prevén a medida que se extiende y profundice el nuevo sistema de producción a todas las regiones y ramas de actividad en que sea rentable, y la generalización de la difusión global de las pautas de consumo (nuevos bienes y servicios, centros comerciales, hipermercados, etc.) que requiere dicho sistema, permiten anticipar que continuar con el tipo de políticas sociales, programas e

---

The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University, New York, 1994.

intervenciones remediales que se han venido planteando será insuficiente para cubrir la brecha creciente entre los objetivos del desarrollo humano y la realidad.<sup>47</sup>

## 2.2. La insuficiencia de la propuesta del “Tercer Sector”

Pasado el primer shock brutal del ajuste, se revitalizan o comienzan a aparecer propuestas que intentan a la vez achicar la brecha del desempleo y realizar la utopía de una sociedad cohesionada no sólo por la división del trabajo sino por vínculos de solidaridad interpersonal y social. Por ejemplo, está en boga la propuesta de desarrollar un sector de economía *social*,<sup>48</sup> liberado de los criterios de eficiencia y eficacia que impone el mercado capitalista, desviando hacia él recursos y capacidades para resolver las necesidades de infraestructura y servicios a nivel local, confiando en que esto irá generando nuevos valores y terminará reposicionando al trabajo como categoría articuladora de la sociedad, ahora como *trabajo voluntario*.

La economía del Tercer Sector o economía social, estaría formada por organizaciones sin fines de lucro, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la gente. El trabajo característico de este sector es el denominado *voluntariado*, aunque se admite que se requieren recursos financieros - mediante *donaciones* privadas o como *aportes públicos*- que deben usarse para cubrir costos de operación y prestación de servicios, incluidas compensaciones

---

<sup>47</sup>Sobre los límites de dos casos de gran intervención social concentrada en regiones metropolitanas del continente, ver: Claudia Danani, Magdalena Chiara y Judith Filc, El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares: una aproximación macroinstitucional?, Informe de Investigación, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1997, y Ana Cristina Laurell, “Pronasol o la pobreza”, en Nueva sociedad. Pobreza y políticas sociales, Nro.131, Caracas, Mayo-Junio 1994.

<sup>48</sup> Ver: Jeremy Rifkin, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996.

pecuniarias para una parte de sus trabajadores. Aunque tiene requisitos y consecuencias económicas, su interés es social: satisfacer las necesidades de los marginales y excluidos del nuevo sistema productivo capitalista.

En esta visión, el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia con fines pecuniarios (producir para vender), y sus agentes, formarían parte del Primer Sector, visto como el sector de mercado, prácticamente identificado con el sector capitalista. Ambiguamente, el consumo de bienes y servicios considerados básicos sería también una actividad económica propia del Tercer Sector, por lo que se entiende el peso que se da a las transferencias de ingreso (salario social) como instrumento para su desarrollo y el carácter de revolución que se atribuye a la redefinición entre tiempo de trabajo/tiempo de ocio. Sin embargo, como dijimos, la sumatoria de ese tipo de emprendimientos no asegura ni siquiera que queden satisfechas las necesidades básicas, por su mismo carácter histórico y, por tanto, variable.

Pero si así fuera, ¿qué dinamizará ese *tercer sector* una vez cubiertos esos niveles básicos? ¿Cómo podrá sostenerse y sustentar adecuados equilibrios psico-sociales internos en una sociedad impregnada de los valores de la innovación consumista? Los niveles crecientes de excedente que deberían ser extraídos de la acumulación capitalista para sostener una integración social con los mismos valores consumistas que aquella genera, terminarían afectando la viabilidad del Primer Sector, fuente de los excedentes desviados al Tercero. Además, sostener una correlación política que mantenga el control sobre el excedente significa plantear la necesidad de modificar drásticamente el funcionamiento de un sistema político cada vez más dependiente de recursos financieros y mediáticos.

Todo parece indicar que, al menos en los países periféricos, la respuesta a la tercera revolución tecno-social del capitalismo no puede ser una colección de micro-intervenciones creativas dirigidas a satisfacer necesidades urgentes, ni siquiera de macro-intervenciones puntuales

subsidiadas eternamente. El impacto material y cultural de esas medidas sería marginal, al ser fácilmente fagocitadas por el resto de las instituciones, dentro de un sistema cultural crecientemente producido por el capital, no sólo por los valores que introyecta en sus agentes sino porque las ramas de producción simbólica se han vuelto negocio del gran capital. Si se va a generar una alternativa, deberá incluir una transformación estructural del contexto en que se desenvuelven tales intervenciones, de las relaciones entre los tres subsistemas económicos (el empresarial capitalista, el público y el popular) y no del enclaustramiento sino -paradójicamente- de la competitividad abierta de la economía popular, para *hacerla generadora y no sólo receptora de recursos económicos*.

### 2.3. La cuarta vía: la promoción de una economía popular desde las metrópolis<sup>50</sup>

Es posible otra vía -que podría verse como programa complejo que integra y supera las tres vías anteriormente mencionadas y las concretiza al nivel de una región metropolitana- consistente en *que el excedente captado por el Estado sea redirigido para fomentar de manera integral, desde el Estado y desde las organizaciones de la sociedad, el desarrollo*

<sup>49</sup>Forman parte de la economía popular todas las unidades domésticas que no viven de la explotación del trabajo ajeno, ni pueden vivir de la riqueza acumulada. Sus miembros deben *continuar trabajando* -como asalariados o por cuenta propia- para realizar expectativas medias de calidad de vida o sólo cuentan con jubilaciones o pensiones por una vida realizada como trabajadores.

<sup>50</sup>No es objetivo de este trabajo desarrollar la concepción de la Economía Popular, por lo que remitimos al lector interesado a otros trabajos sobre ese tema. Puede verse: J.L. Coraggio, Economía urbana: la perspectiva popular, Instituto Fronesis, Quito, 1994, del cual se tomaron partes importantes para éste acápite; "A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo", en: Luiz Cesar de Queiroz y Orlando Alves Dos Santos Júnior (org), Globalização, fragmentação e reforma urbana, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994 ("La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo", Pobreza urbana y Desarrollo, N° 9, IIED-AL, Buenos Aires, 1995).

Sub-sistema	Lógica / sentido	Agentes
<i>economía empresarial</i>	Acumulación de capital	empresas, sus redes y aparatos ad hoc
<i>economía pública</i>	Acumulación y legitimación del poder	organizaciones del estado, partidos políticos, redes y aparatos ad hoc
<i>economía popular</i>	Reproducción ampliada de la vida	unidades domésticas, sus redes y aparatos ad hoc <sup>49</sup>

*de un subsistema socio-económico y cultural de producción y distribución, o economía popular, más autónomo y autárquico, orientado estratégicamente por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.*<sup>51</sup> Dicha reproducción se logra en parte mediante el consumo de su propia producción (mediado o no por intercambios mercantiles entre agentes de este subsistema), en parte mediante la obtención de mayores ingresos en su intercambio con el sector capitalista, especialmente con el sector de las PYMES (venta de bienes, servicios y trabajo asalariado), pero también mediante el desarrollo de relaciones comunitarias y sociales y estilos de vida de otra calidad.

Para visualizar la economía popular como *tercer polo* (y no como receptáculo asistencial) de la economía, es necesario pensar la economía metropolitana como

<sup>51</sup>El concepto de "reproducción ampliada" es clave: no se refiere a la satisfacción sin límites de las necesidades que introyecta el capital, sino a una expansión sin límites de la calidad de vida, incluidas las relaciones comunitarias y sociales, las capacidades humanas y su realización, lo que requiere consumos pero no se agota en él, y en todo caso no significa *consumismo*. Ver: J.L. Coraggio, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995 (Desenvolvimento humano e educação, Cortez Editora, Sao Paulo, 1996). Sobre el carácter histórico y el papel del consumo como motivación, es útil una lectura crítica de Robert Bocoock, El consumo, Talasa Ediciones, Madrid, 1995; también el artículo de García Canclini citado más arriba.



compuesta por tres subsistemas económicos, y a la vez tres lógicas de la *acción económica*:

*En síntesis, definimos la economía popular como un subsistema que vincula y potencia (mediante relaciones políticas y económicas desarrolladas sobre un sustrato de relaciones de parentesco, vecinales, étnicas, y otras relaciones de afinidad) las unidades domésticas populares (unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas) y sus organizaciones particulares y sociales relativamente autónomas. Su sentido está dado por la reproducción transgeneracional ampliada de la vida (biológica y cultural) de los sectores populares.*<sup>52</sup>

Cuando el capital-dinero se cambia por los servicios de recursos humanos, éstos suelen denominarse "capital humano". Pero desde la perspectiva de la economía popular, el *capital humano* no es visto como un objeto externo -que se puede comprar y explotar como recurso productivo subordinándolo a una lógica de acumulación- sino como un acervo inseparable de la persona, de la

---

<sup>52</sup> Esta definición se diferencia en varios aspectos de otras que utilizan el mismo término: **i)** no se presupone que, vista como agregado macroeconómico, la economía popular esté estructurada en base a relaciones de determinada calidad (reciprocidad completa, solidaridad unilateral, no monetización, no mercantilización, etc.); **ii)** no se reduce la economía popular a "establecimientos", separados material o funcionalmente de la unidad doméstica popular, ni menos aún a las microempresas, sino que su denominador común es que son unidades domésticas populares o sus formas económicas *ad-hoc*, también subordinadas a la lógica de reproducción ampliada de dichas unidades; **iii)** La economía popular incluye, también, los elementos complejos que surgen como resultado de la cooperación/competencia económica *entre* unidades domésticas: las redes de ayuda mutua, las redes de abastecimiento o comercialización conjunta, las organizaciones corporativas reivindicativas, las organizaciones de gestión comunitaria de servicios, las instancias gremiales o comunitarias de regulación económica, los centros de investigación, educación o asesoría que le sirven, etc.; **iv)** las unidades domésticas populares son vistas como unidades que también (re)producen y venden la fuerza de trabajo asalariada.

unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad y la sociedad, cuyo desarrollo incluye *de manera inmediata* la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.

Para esta concepción del capital humano colectivo, *la política estratégica es la inversión en educación* (formal, no-formal e informal), dirigida a la expansión sistemática de las capacidades, destrezas y habilidades de sus portadores. Si vemos al capital humano como una categoría comparable a la del capital, en el sentido de que es capaz de autodesarrollo por su propia dialéctica interna, surge otra visión de la educación. Dicha educación, para ser eficiente, debe ser *una autoeducación, lo*

*que incorpora en el capital humano una dinámica de autodesarrollo, convirtiéndolo en una entidad que se expande cualitativamente sin requerir siempre renovadas inversiones externas.* Esto supone que: **i)** se incorpore al capital humano no sólo las habilidades para hacer sino también las habilidades para aprender (el "aprender a aprender"), de modo que en su propio funcionamiento vaya superándose, incorporando o generando conocimientos útiles superiores o actualizados, en un proceso de aprendizaje vinculado a los procesos prácticos de transformación cada vez más compleja de la realidad; **ii)** la estructuración del capital humano incluya como aspecto interno funciones, (institucionalizadas y organizadas con autonomía relativa), de investigación, educación y capacitación, recuperando, potenciando científicamente y difundiendo libremente los resultados de su experiencia; **iii)** la propia eficacia del capital humano realimente la motivación de sus miembros, dando lugar a nuevas necesidades - educativas y no educativas- y a la vez le permita obtener los recursos materiales para autosustentarse.

En esta concepción, *el capital humano es una categoría social dialéctica*, cuyo desarrollo es inseparable del sentido y el accionar económico de los individuos y grupos articulados en la economía popular. Invertir en el capital humano equivale a invertir en el desarrollo de la economía popular. El capital humano alcanza su

máximo desarrollo cuando es capaz de reproducir las condiciones de su continuada expansión. *Siendo la economía popular un subsistema económico regido por la reproducción ampliada de su capital humano (y no por la acumulación del capital monetario), su desarrollo -y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía- dependerá del cambio de calidad de dicho capital.*

Los recursos de las unidades domésticas y sus extensiones *ad-hoc* no se limitan al posible despliegue de energía de trabajo y a sus elementos intangibles (destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc.), sino que abarca también los *medios de producción y reproducción en que el conocimiento se encuentra objetivado* (tierras, vivienda/local de habitación, producción o venta; instrumentos e instalaciones productivas; artefactos de consumo; etc). A nivel del conjunto de unidades domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras e infraestructura de uso común, centros y redes de servicios comunitarios, organizaciones corporativas y sociales, etc.

Esos medios materiales, organizaciones y capacidades son formados, acumulados o apropiados en función del objetivo de la reproducción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, dentro de cada marco cultural. Como ya dijimos, esa "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, predomina su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias.

Las actividades económicas (mercantiles y no mercantiles) intra-economía popular tienen un peso importante dentro del total de la economía urbana, pero muchas de esas actividades cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). Aún así, no puede postularse que este subsistema sea una "economía de solidaridad" en el sentido de que dichas relaciones sean predominantemente solida-

rias y no competitivas.<sup>53</sup> El grado y las formas de solidaridad difieren entre casos y coyunturas local o nacional específicas.

La fascinación moral por la comunidad - presente en las propuestas que idealizan la cultura popular, lo cotidiano y lo local- sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el *modelo de comunidad aislada*, cuyos miembros están vinculados por múltiples lazos necesarios para su sobrevivencia. Pero, conceptual y realmente, la categoría "comunidad" supone la existencia de "los no pertenecientes a la comunidad", o de "las otras" comunidades, para cuyos miembros no se aplican los mismos valores y reglas de comportamiento que para los integrantes de la propia comunidad. "Los otros" pueden muy bien ser vistos como enemigos o aplicárseles reglas de intercambio muy alejadas de la reciprocidad generalizada. En una ciudad puede llegarse a la apropiación de tierras urbanas ocupadas por otras comunidades por la vía armada, a la competencia exacerbada por recursos públicos, o a la lucha ideológica o étnica con el vecino.

A la vez que otras relaciones pueden sostener los intercambios materiales (como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo), son pocas las comunidades existentes en América Latina que no están ya sobreconformadas por la cultura occidental moderna, donde priman el mercado y el Estado, produciendo una despersonalización del intercambio de mercancías, la formación de una ciudadanía de individuos (por rudimentaria que ésta sea) y la introyección de relaciones y valores de poder económico y político.<sup>54</sup> La introyección de estos valores ha debilitado la fuerza de las relaciones de parentesco u otras constitutivas de las comunidades primarias.

---

<sup>53</sup>Para otro punto de vista, ver: Luis Razeto, "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Haak, Roelfien y Díaz (Eds.), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

<sup>54</sup> Ver: García Canclini, *Las culturas populares en el capitalismo*, Nueva Imagen, México D.F., 1989.

Sin embargo, estamos precisamente en un momento en que se retraen los mecanismos de integración del mercado capitalista y del Estado nacional, por lo que puede darse una revitalización de esos niveles comunitarios.

Por todo esto, nos inclinamos a pensar que, al considerar la promoción de una economía popular, es pertinente investigar en cada caso las contradicciones y articulaciones existentes entre redes de "solidaridad" y entre éstas y los intereses individuales. Podemos anticipar que en las grandes ciudades se dará un entrecruzamiento de diversas comunidades, entre otras: **i)** las basadas en la pertenencia a una raíz común, étnica o territorial (como los barrios en que van asentándose inmigrantes provenientes de una misma región o comarca); **ii)** las vecinales (por el contacto cotidiano en la zona de residencia, por servicios u otras condiciones colectivas locales compartidas como usuarios y/o gestores); **iii)** las redes de intercambio no mercantil o de ayuda mutua; **iv)** las redes de intercambio mercantil colectivo ("comprando juntos", venta de productos similares a través de redes comunes); **v)** las instituciones de representación social o política (sindicatos, corporaciones, movimientos sociales, gobiernos municipales); y **vi)** los movimientos ideológicos (religiosos, políticos) y culturales (ecologistas, de música rock).

En términos de Agnes Heller<sup>55</sup>, la cuestión de fondo es que en las sociedades en desarrollo hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así, la sociedad urbana, al entrelazar identidades y actividades muy diversas, plantea una superación moderna de las limitaciones de la comunidad, basada en intensas relaciones interpersonales "locales" entre unidades domésticas ligadas por relaciones de parentesco, territoriales o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Tal superación requiere la relativa subsunción de identidades y formas

de existencia tradicionales, mediante su reconfiguración y adecuación a los valores y normas de participación en agregaciones más heterogéneas. La cuestión abierta es qué relación guardará lo nuevo y lo viejo en un proyecto de desarrollo (y no de mera sustitución) de la economía popular.

El desarrollo de una economía popular supone superar el desencuentro entre la cultura popular y el conocimiento científico. Una condición para superar este desencuentro es que el pensamiento teórico se alimente y corrobore dentro de un proceso práctico y también autoeducativo: *la continua búsqueda y puesta a prueba empírica de formas -estrategias y mecanismos- más eficaces para resolver los problemas de la reproducción cotidiana. Si, como creemos, dicha búsqueda indica que esas formas alternativas están asociadas a valores, a instituciones, y a una distribución del poder diversa a la existente, se hará evidente la necesidad y sentido de conjugar las reformas económicas con reformas políticas y transformaciones culturales.* Este proceso de búsqueda conjunta por parte de intelectuales, técnicos y las bases populares y sus organizaciones, requiere habilidades comunicativas que también deben desarrollarse expresamente.

Conjugando un proceso de experiencias exitosas con un proceso de autoreflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros. En esto ayuda *la existencia de una tendencia objetiva a la ampliación continua de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida, es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable, en la medida que se emprende un cambio importante de las propias condiciones de vida. Esto da lugar a un enriquecimiento también continuo de la concepción del mundo por parte de los sectores populares y al planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana.*

Como se indica, ese proceso se acelera si cabalga sobre *experiencias económicas exitosas*, que van dando seguridad para emprender otras tareas. Los aspectos subjetivos, fundamentales para la consti-

<sup>55</sup> Ver: Agnes Heller, *Sociología de la vida cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1977.

tución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden ser presupuestos ni separados de los materiales, sino que son un resultado que sólo puede lograrse mediante el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que van progresivamente planteando los sectores populares.

En todo caso, este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado, hecho modelo, que la teoría prefigura. Una *teoría* de la economía popular no puede ser ni el detonante ni lo que caracterice una propuesta popular. Porque en el punto de partida contamos apenas con hipótesis insuficientemente fundadas como para orientar sin errores una intervención macrosocial, que incluso no han sido puestas a prueba en su capacidad de sistematizar las experiencias existentes en el continente. Corresponde que esas hipótesis, por tanto, sean conscientemente asumidas como tales y puesta a prueba con responsabilidad.<sup>56</sup>

El punto de partida es, también *la cultura popular*: el saber práctico, los valores, los hábitos, las actitudes, las autojustificaciones, las visiones del mundo, así como los objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas de los sectores populares. Es una cultura heterogénea, resultante de la compleja interacción entre las estrategias de dominación y las de resistencia a esa dominación. Contiene las contradicciones heredadas de la introyección de valores orientados por el ascenso social cuando su logro era posible sólo para una parte de la sociedad. Contiene, como rasgo duro que debe ser transformado, tendencias individualistas de los sectores medios que no corresponden ni con las posibilidades reales de autorealización ni con la interdependencia real entre las situaciones de los diversos estratos sociales.

---

<sup>56</sup> En esto, las ONGD que contribuyen a diseñar programas de desarrollo popular tienen la enorme responsabilidad de velar por su viabilidad, lo que va más allá de satisfacer las exigencias de las agencias donantes o financieras.

*Partir de ese sustrato socio-económico-cultural, donde el pragmatismo y el inmediatismo se han acentuado en el contexto de crisis, requiere combinar (a) la acción comunicativa en busca de un proyecto de desarrollo participativo, con (b) la acción orientada instrumentalmente a mejorar de inmediato y de manera evidente las condiciones de reproducción material.*

Es esencial entonces no aceptar una separación entre lo simbólico y lo material. Se trata de participar en la definición del sentido de las nuevas políticas estatales, de los organismos internacionales, de las ONGs, y también de incidir -con conocimiento y con recursos materiales- en potenciar las prácticas económicas que experimentan cotidianamente los sectores populares. En el proceso de esa práctica renovada podrán ir emergiendo nuevas instituciones, nuevos valores, nuevas visiones del mundo y de sus posibilidades.

*Cultura popular y economía popular deben entonces desarrollarse conjuntamente.* No se trata de pugnar por nuevas instituciones y valores, según una racionalidad práctica,<sup>57</sup> en el "frente cultural", mientras se trabaja instrumentalmente en el "frente económico", para lograr la sobrevivencia material. Se trata de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde la práctica de reproducción económica contribuya a generar nuevos valores e instituciones y el trabajo cultural vaya facilitando el cambio de perspectiva económica.

Esta tarea compleja sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos, asistentes sociales, investigadores, educadores, técnicos y profesionales, artistas, comunicadores, pastores) incluidos en un amplio movimiento cultural, que abarque múltiples dimensiones de la acción social y formas organizativas -tradicionales y nuevas-, que incluya múltiples identidades de lo popular, que tolere ritmos no sincronizados de avance

---

<sup>57</sup> En el sentido de J. Habermas. Ver: Thomas Mc Carthy, *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, Tecnos, Madrid, 1987.

-admitiendo numerosos puntos de iniciativa, que puedan incluso turnarse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización, mientras la experiencia se va decantando y la reflexión va haciendo inteligible el movimiento de conjunto a la vez que se desarrolla un nuevo paradigma social.

### 3. ¿Será viable la economía popular?

La viabilidad del cambio social raramente está dada previamente, más bien es algo a construir dentro del proceso de cambio mismo. La nueva política urbana debe desarrollar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad. Pero las propuestas deben pasar al menos el test de la plausibilidad. Una primera duda es si es posible constituir tal sub-sistema sin pretender la grandiosa tarea de sustituir al sistema capitalista. La respuesta es que el objetivo inicial es aprovechar las tendencias a la dualización y las necesidades de legitimación de dicho sistema para constituir estructuras capaces de interactuar con las fuerzas destructivas del mercado capitalista y a la vez resistirlas. Otra duda es si el imperativo de la gobernabilidad, junto con los límites morales y políticos que se plantea la sociedad global emergente, podrán imponer al capital el respeto a una economía popular parcialmente resguardada de su fuerza competitiva. Al respecto, la respuesta es que si bien se puede argumentar moral o políticamente en pro de políticas favorables a la economía popular, la correlación actual de fuerzas hace necesario mostrar su eficacia económica y social para sostener la legitimidad y viabilidad de tal resguardo. Pero es necesario reconocer que las condiciones para poder llegar a experimentar esa eficacia como subsistema no son pocas ni fáciles, y requieren un proceso políticamente defendido. Lo que parece llevarnos al punto inicial.

No hay opción: desarrollar donde no existe un subsistema de economía popular metropolitana autosustentada no es una tarea que pueda limitarse a una suma de microintervenciones. Se requieren importantes recursos iniciales y suficiente tiempo para desarrollar otras estructuras e instituciones económicas que le permitan

superar su estado fragmentario y conformar un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto, cuya actividad productiva pueda satisfacer directamente parte de las necesidades de los sectores populares pero también *competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en segmentos del mercado global, ocupar a los excluidos y generar los ingresos monetarios necesarios para articularse a través del mercado con el resto de la economía, así como el excedente económico necesario para sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases*. Esto no significa autosuficiencia, ni mucho menos la clausura de comunidades locales (aunque el desarrollo local puede ser una idea movilizadora de recursos y voluntades), pues requiere intercambios *regulados* con la economía del capital y la pública.

Lograr esa organicidad es una cuestión que no puede dejarse librada al decantamiento del mero juego económico ni suponerse que se logrará con un acompañamiento ideológico al mismo tipo de proyectos aislados que hoy predominan. *En esto radica una diferencia entre la propuesta de promover desde las regiones metropolitanas una economía popular y la de proseguir agregando a la sumatoria de microproyectos locales. Promover la conformación de un subsistema de economía popular metropolitana implica también trabajar con microproyectos, pero operando al mismo tiempo sobre las macrorelaciones e instituciones que velan por el conjunto (regulación de intercambios, justicia económica, representación colectiva, redes de financiamiento, sistemas de formación y capacitación, sistemas de investigación y control de calidad, etc. etc.), operando simultáneamente en las diversas partes de un todo en vías de conformación.*<sup>58</sup> Implica invertir recursos importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de

---

<sup>58</sup>Por ejemplo, supone anticipar que una economía popular metropolitana debe nacer equitativamente articulada con la economía popular de su región de influencia inmediata, en particular la rural, por las necesidades complementarias que pueden resolver en su articulación y para regular la competencia por recursos no renovables.

redes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y microredes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten y estimulen esas redes *de manera permanente*, expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos. En particular ha sido ampliamente reconocida las limitaciones de las administraciones locales para asumir las nuevas funciones; en esto el sistema educativo y de ciencia y técnica deberá jugar un papel fundamental para desarrollar y actualizar las capacidades requeridas, pero estas deberán estar al servicio de *otro desarrollo* desde lo local. Es más, para esta perspectiva, los actuales municipios sólo pueden ser eficaces como instancias descentralizadas de un *gobierno metropolitano*, algo de difícil constitución dado el interés que prácticamente todas las fuerzas políticas asignan a la permanencia de la fragmentación.<sup>59</sup>

La repetida experiencia de emprendimientos que no pueden sobrevivir, cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, habla de un sistema de instituciones, entre ellas el mercado, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza el mercado. El proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la economía popular y sus instituciones. Por eso se requieren reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento de las nuevas instituciones económicas.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup>Sobre esto, para el caso de Buenos Aires, ver: Néstor Lavergne, El escamoteo de Buenos Aires. La cuestión de la autonomía., Prendergast Editores, Buenos Aires, 1995.

<sup>60</sup>En esta misma línea, ver: Roberto Mangabeira Unger, A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil., Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.

Además, para que estas nuevas estructuras *jurídicas y económicas* no sean subsumidas por la lógica del capital y la del poder político a él asociado, es necesario también emprender una profunda transformación *cultural*, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder.<sup>61</sup> La equidad no es un factor que se puede *agregar* -como propone la CEPAL- a la transformación productiva, sino que tiene que encarnarse en nuevas estructuras económicas. Si se pretende realmente encontrar una solución permanente a los problemas del desempleo, la precariedad y la exclusión, no podrá reducirse la acción a microprogramas ni a políticas sectoriales de empleo dentro de las mismas macroestructuras.

Se requieren reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las cúpulas políticas y las corporativas. Se requiere desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias), que intimidan la libre expresión e incluso la libre actividad económica de las mayorías. Se requiere un cambio en la cultura política, un rechazo ético al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Se requiere liberar a los gobiernos locales de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional sin recaer en los caciquismos locales.

Se requiere también un pluralismo efectivo en los medios de comunicación de masas para generar y proponer otros valores y estilos de vida a la población, apelando a los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana y evitando las respuestas chauvinistas o fundamentalistas antimodernistas. Se requiere la organización y el ejercicio de un poder económico popular en el mercado, que apunte a la competitividad de la producción popular. Se

---

<sup>61</sup>Sobre esto, ver: Jorge R. Seibold SJ, "Imaginario social, trabajo y educación. Su problemática actual en medios populares del Gran Buenos Aires", San Miguel, 1997 (mimeo).

requieren mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando los mejores valores del artesanado: el orgullo por el producto del propio trabajo, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes.

Tales frentes de acción sólo pueden encararse sinérgicamente si, de la multiplicidad de acciones públicas y privadas orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, emerge un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo -por sus actores y por la libertad y diversidad de sus iniciativas-, que comparta un paradigma de acción social transformadora. Sólo en ese contexto cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de políticas y programas dirigidos a los sectores populares.

En América Latina, el desarrollo humano requiere pero no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. *Cómo* se accede es tan importante como *cuánto* se obtiene y para lograr *qué* clase de vida. Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Pretender lograr todos estos cambios supone otro proyecto económico pero también político-cultural y un amplio movimiento que lo sustente de manera congruente en la escena política y en las búsquedas colectivas de resolución a los problemas urgentes de cada localidad o grupo, articulando los esfuerzos de desarrollo desde lo local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo.<sup>62</sup>

En esto será fundamental la posición estructural de la capa de dirigentes sociales y políticos tanto como de los técnicos,

promotores, investigadores y tantos otros agentes que operan como mediadores desde ONGs, organizaciones sociales, centros educativos, asociaciones culturales, iglesias, movimientos sociales, etc.

Un “Tercer Sector”, conformado por iniciativa de una capa de mediadores entre la economía popular y las economías empresarial (por ejemplo: filantropía) y pública (ejemplo: ONGs que canalizan recursos públicos en la gestión tercerizada de programas sociales), tenderá a convertirlos en parte de la élite, funcional en última instancia a la reproducción de un sistema dual. Si, en cambio, dichos mediadores son subsumidos por la lógica de la economía popular, que requiere también de sus propios intelectuales, profesionales y técnicos orgánicamente incorporados a un proyecto de transformación, se fortalecerán las posibilidades de una respuesta efectiva no sólo al desempleo y la flexibilización del trabajo sino al proyecto hegemónico del capital global. Esto no es contradictorio con la viabilidad y la competitividad en el mercado global, sino que puede permitir lograrlas sobre bases de una mayor cohesión social, capacidad de autosustentación económica y estabilidad política.

Los economistas progresistas enfrentan el problema de hacer frente a la ortodoxia neoliberal -que propone una acción de gobierno limitada a garantizar el marco macroeconómico pero deja librado al mercado determinar qué sectores podrán ejercer efectivamente sus derechos humanos o qué regiones o países se desarrollarán o desaparecerán-, como el problema de la articulación entre un sistema de intervenciones que alienten o permitan decisiones microeconómicas eficientes y que promueven el desarrollo productivo y una mayor equidad social, por un lado, y una macroeconomía que sostenga los equilibrios identificados con la estabilidad del sistema de precios y el crecimiento, por el otro.<sup>63</sup> Pero esto no es sólo el problema de construir dos modelos congruentes, de modo que, al menos teóricamente, la agregación de esas

<sup>62</sup>Ver: J.L. Coraggio, “La agenda de desarrollo local”, en J.L. Coraggio, Descentralización: el día después..., (op.cit).

<sup>63</sup>Ver: Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, CEPAL/NUU, Santiago de Chile, 1996.

decisiones microeconómicas sea compatible con los balances macro. El “problema de la agregación” es también cómo construir un proyecto social que permita agregar social y políticamente las microintervenciones aisladas en un sistema orgánico, gobernado con estabilidad por fuerzas representativas del interés mayoritario y capaz de definir reglas del juego que faciliten comportamientos e iniciativas favorables a ese proyecto, en lugar de serles hostil. Por su peso y por su capacidad de generar sinergias imprescindibles, las sociedades metropolitanas pueden contribuir, como actores protagónicos, al proceso de consolidación de un proyecto de acción colectiva que, redefiniendo el alcance de la política urbana y sin perder la fuerza derivada de la movilización desde las bases locales, contribuya a redefinir las macropolíticas hoy reinantes.



# 6

## La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado<sup>64</sup>



### Diferencia y poder

Suele discutirse si la actual etapa de la globalización significa uniformación o diferenciación, contraponiendo ambas posibilidades. La celebración de la diferencia no sólo no se opone sino que está instalada en el discurso sobre la globalización. Lejos de expresar una contraposición a los procesos de globalización, el mantenimiento o incluso la amplificación de las diferencias entre lugares y sociedades aparece como constitutiva de aquellos. En términos muy generales, la complejidad y el desarrollo de un sistema supone no la homogeneización sino la diferenciación creciente.

Precisamente, lo que conspira contra la globalización como sistema complejo es la concentración del poder (contraria a la diversidad de centros de poder) en pocos grupos económicos. Y aun así, el capital monopólico no necesariamente pugna por homogeneizar el sistema en sentido absoluto. Su poder le permite beneficiarse de una distribución desigual del ingreso, diferenciando mercados, o de las diferencias de los modos y costos de vida entre regiones, para poner a competir los trabajadores de las zonas con mayores

<sup>64</sup> Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: "Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local", organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito, marzo 15-17, 2000.

salarios con las de salarios de indigencia, reduciendo la fuerza del sindicalismo donde alcanzó a tenerla.

La otredad puede ser condición de existencia y fuente de sentido de la propia identidad. Algunas organizaciones religiosas requieren la existencia del "infidel" para fortalecer su propia eficacia, o los poderes políticos recurren a formas de xenofobia para legitimar sus políticas o fortalecer sus posiciones. ¿Cómo fundamentar un aparato de dominación militar a escala global si no existieran regímenes o culturas que pueden ser presentados como amenazantes? En general, los poderes económicos, políticos e ideológicos pueden beneficiarse de las diferencias, porque tienen capacidad para manipularlas, exacerbarlas y hasta crearlas.

Por supuesto, la nueva ola de globalización o mundialización incluye también fuertes tendencias a homogeneizar y uniformar. La extensión del ámbito de inversión a nivel global exige un sistema legal que garantice patentes, contratos y plena movilidad del capital, centrado en los tribunales de los países centrales.<sup>65</sup> Otras tendencias a la

<sup>65</sup> ..."Even though transnationalism and deregulation have reduced the role of the state in governance of economic processes. The state remains as the ultimate guarantor of rights of capital whether national or foreign. Firms operating transnationally want to ensure the functions traditionally exercised by the state in the national realm of the economy, notably guaranteeing property rights and contracts. The state here can be conceived of as representing a technical administrative capacity which cannot be replicated at this time by any other institutional arrangement; furthermore, this is a capacity backed by military power. But this guarantee of the rights of capital is embedded in a certain type of state, a certain conception of the rights of capital, and a certain type of international legal regime: It is largely the state of the most powerful countries in the world, western notions of contract and propriety rights, and a new legal regime aimed at furthering economic globalization.

...The deregulation of key operations and market in the financial industry can be seen as a negotiation between nation-based legal regimes and the formation of consensus among a growing number of states about furthering the world economy (Mittelman, 1996; Trubek et al. 1993).

homogeneización resultan de las estrategias de las empresas capitalistas que necesitan escala para acumular, produciendo bienes estandarizados de consumo masivo, y de algunos estados que dominan el sistema político mundial a través de la difusión de sus formas de democracia. Incluso cuando la realidad se resiste a las fuerzas homogeneizadoras, el capital tiene poder para convertir en recursos las diferencias o, más dialécticamente, se apoya en ellas para avanzar no hacia cualquier uniformación sino hacia la que más le conviene (como es el caso de la uniformación de los costos laborales a la baja). ¿O no le conviene al capital monopólico y a sus estados asociados que se mantenga por ahora la diferencia entre el sistema político “occidental” y el autoritarismo que prevalece en China, el que le permite acceder a una enorme reserva de fuerza de trabajo barata y dócil? Por

---

In other words, it is not simply a matter of space economy extending beyond a national realm. It also has to do with the formation and legitimation of transnational legal regimes that are operative in national territories. National legal fields are becoming more internationalized in some of the major developed economies and transnational legal regimes become more important and begin to penetrate national fields hitherto closed. The state continues to play a crucial role in the production of legality around new forms of economic activity.”...

Sassen, Saskia: “The state and the global city: notes toward a conception of place-centered governance” en **Forthcoming competition and change: The journal of global political economy**, vol 1 n° 1, verano de 1995. Si bien se tiende a ver al capital como “sin nación”, su asociación con los poderes políticos es más que evidente, como lo es su interés por estar radicado legalmente en los principales centros de poder. En otro orden, el caso reciente del juicio a Pinochet ilustra la ambivalencia respecto a la posibilidad de contar con un sistema global de justicia. Si se sentara el precedente de que cualquier país puede tomar la iniciativa ante delitos de lesa humanidad, qué consecuencias podría tener sobre las acciones militares o los experimentos que realizan las grandes potencias en la periferia? Cuando la Nicaragua revolucionaria presentó su caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el gobierno hallado culpable, de Estados Unidos, no aceptó la jurisdicción de dicha Corte. Pareciera que lo que interesa no es una justicia con venda sino con filtro.

supuesto que no podemos reducir las propuestas que vienen del Norte a una mera lógica instrumental. También hay allí fuerzas políticas y movimientos sociales que genuinamente pugnan por una democratización de todos los países del mundo.

Asumir un proyecto nacional o multinacional para lograr otro desarrollo desde la periferia, implica también ver la propia especificidad, la diferencia, como recurso y no como defecto, como potencial de futuros cambios y no como *status quo* a sostener intocado. No se trata de reconocer la diferencia para fijarla, idealizarla o meramente conservarla incontaminada, sino como punto de partida efectivo de nuevos procesos de desarrollo social. Incluso puede ser fundamental recuperar y revitalizar tradiciones que se estaban perdiendo, que hasta pueden ser vistas como recursos culturales desde la perspectiva del desarrollo económico.

La diferencia no es fácil de determinar, en tanto no sólo la identidad o caracterización del otro, sino la propia, son en parte construidas sobre la base de una compleja relación de situaciones e intercambios materiales y simbólicos. Establecer la diferencia supone un intercambio de visiones entre varias partes respecto a lo propio y lo otro, lo que no es fácil de establecer, además, porque el lado considerado “propio” es objetivamente heterogéneo e incluye distintas experiencias, subjetividades y, por supuesto, prejuicios respecto a los otros.<sup>66</sup> El capital tiene también poder para incidir en la producción simbólica y, por tanto, en la producción de las diferencias.

Lo cultural incluye creencias e ideologías y, dada la temática de este seminario, que vincula cultura y desarrollo, debemos asegurarnos de incluir y examinar las

---

<sup>66</sup> En un trabajo reciente, García Canclini nos estimula a pensar las contribuciones para establecer lo “latinoamericano” que aportan las relaciones históricas, actuales y esperadas con Estados Unidos y con Europa. (García Canclini, Néstor: **La globalización imaginada**, Paidós, 1999.)

introyecciones de las ideologías teóricas con pretensión universal en el imaginario o sentido común y su encarnación en los comportamientos, disposiciones y expectativas de personas y grupos. En particular, aunque no lo intentaremos en este trabajo, nos parece fundamental reexaminar las concepciones del tiempo, del espacio, de la naturaleza y la sociedad, de lo económico y lo social, de la autoridad, de los derechos y obligaciones de las personas en comunidad y sociedad, de la deseabilidad o aprehensión ante las innovaciones *per se*, del imaginario sobre lo posible a nivel micro, meso y macro social, y lo que ello aporta para pensar el desarrollo.

De hecho, lo cultural incluye, no siempre visible, los marcos conceptuales mismos con que pensamos la sociedad, la comunidad, los individuos y sus relaciones, y lo cultural mismo. El sólo acudir a la categoría de sociedad civil en la convocatoria a este seminario supone una perspectiva particular, desde ciertas sociedades, desde ciertos desarrollos ya alcanzados, desde cierta posición en la totalidad social, y podríamos examinar si es apropiada para pensar en una agregación multicultural. Otro tanto ocurre con el concepto de gobernabilidad: no sólo cambia su significado si se lo piensa desde la perspectiva de las elites gobernantes que desde la perspectiva de las mayorías gobernadas, sino que el concepto subyacente de orden no tiene un único sentido para distintas nacionalidades o sistemas culturales particulares.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Así, el reciente levantamiento en Ecuador puede ser visto como una muestra de crisis de gobernabilidad o bien como una muestra de la capacidad de recuperación de las posibilidades de gobernabilidad y construcción de un sentido compartido para la compleja sociedad ecuatoriana. La interpretación de la Constitución es otro caso obvio de múltiples lecturas desde diversas posiciones de clase, pero también desde las diversas nacionalidades que pueden conformar una sociedad definida como “nacional” por el acuerdo constitutivo de un Estado centralizado. Por ejemplo, el plazo de seis meses dado por las organizaciones indígenas puede ser visto como demasiado prolongado desde una perspectiva centrada en la coyuntura del sistema político, o como apenas un instante en una perspectiva milenarista.

Seguramente lo que decimos no escapa a sesgos, ni es nuestra intención caer en un relativismo paralizante para pensar lo real y las acciones posibles para modificarlo. Nuestra intención no es resolver lo irresoluble, sino problematizar todo aquello que pueda presentarse como “verdadero” a secas. Sobre todo cuando las verdades absolutas están asociadas a estrategias de dominio y subordinación del otro. Es preciso tematizar estas cuestiones, dialogar hasta encontrar códigos compartidos que permitan establecer una mejor base para determinar las diferencias y lo común. A la vez, ninguna de estas dificultades debe limitarnos en el intento de elaborar propuestas abarcativas de desarrollo alternativo y en las condiciones de constitución y ejercicio de otros poderes sociales, políticos e ideológicos para tal fin.

### Paradigmas y lucha cultural

Poner en marcha un proceso de desarrollo local o regional relativamente autónomo en la periferia supone: (a) reconocer las contradicciones y conflictos, las disonancias cognitivas y la pluralidad de valores y creencias en el punto de partida, (b) superar, mediante el diálogo social o la interacción en las instituciones de gobierno, aquellos conflictos que bloquean el desarrollo deseado, (c) generar o potenciar poderes colectivos capaces de filtrar, moderar o contrarrestar los impactos negativos que se originan fuera de la sociedad o comunidad de cuyo desarrollo se trata.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> No se trata siempre ni principalmente de crear estructuras organizativas o normas obligatorias que asuman ese papel. Cada vez más las barreras de defensa y sobreconformación de los estímulos externos deben ser culturales. Por ejemplo, en lo económico, más que una aduana que, aplicando el poder de policía, prohíba la importación de bienes se trata de que la gente los rechace por sus efectos no deseados sobre su vida. Esto no es fácil cuando los bienes cuyo consumo provoca efectos no deseados ocultan esos efectos y vienen acompañados de bajos precios y acceso a la “nueva modernidad”. Por eso es tan central la lucha cultural desde la perspectiva de “otro desarrollo”. Esto incluye desde los medicamentos innecesarios o con efectos secundarios hasta la importación de bienes que desplazan actividades locales destruyendo

Las acciones colectivas de promoción de cambios que pretenden modificar las condiciones de vida de la gente deben ser responsables, coherentes y eficaces. Dado el impacto que pueden tener, se requiere superar la improvisación, contando con un marco sistemático de ideas plausibles y fundamentadas que orienten a los responsables públicos así como a los múltiples agentes estimulados por la intervención.

En particular, deberemos considerar las propuestas estratégicas con pretensión paradigmática, es decir, con intención de ser generalizadas y encarnarse en las más diversas prácticas e iniciativas dentro de la sociedad. Aunque no lo planteen así, tales propuestas –que suelen provenir de grupos intelectuales o técnicos asociados a estructuras o sectores de poder– intentan reorganizar el sistema de valores, conocimientos, visiones del mundo, actitudes, disposiciones, afectos y, en general, capacidades que la gente aplica en su vida cotidiana para lograr la reproducción en sociedad.<sup>69</sup>

---

oportunidades de empleo, o el fomento al consumo de lo local valorizando el trabajo personalizado de los miembros de una comunidad. Para evitar imponer opciones ilegítimas, es fundamental desarrollar efectivamente la calidad de los bienes y servicios de producción local. Esto supone innovar. Es muy difícil pensar en un desarrollo sin innovación. Esto no implica negar las tradiciones, que, como dijimos, pueden ser un gran recurso para el desarrollo.

<sup>69</sup>... “La vida cotidiana es la vida del hombre entero, o sea: el hombre participa en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad. En ella se “ponen en obra” todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías. La circunstancia de que todas sus capacidades se ponen en obra determina también, como es natural, el que ninguna de ellas pueda actuarse, ni con mucho, con toda su intensidad. El hombre de la vida cotidiana es activo y goza, obra y recibe, es afectivo y racional, pero no tiene tiempo ni posibilidad de absorberse enteramente en ninguno de esos aspectos para poder apurarlo según su intensidad”... Heller, Agnes: **Historia y vida cotidiana Aportaciones**

Sin duda que el espacio de tales sistemas de ideas no está vacío. Existe ya una propuesta con pretensión paradigmática: la del **desarrollo humano sustentable**, que abarca el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, las comunidades y las sociedades, ampliando el espectro de opciones para su propio desarrollo, así como el planteamiento de una relación no suicida con la naturaleza.<sup>70</sup>

Pero hay otro paradigma que es actualmente el hegemónico bajo la égida del capital y la cultura empresarial: el del **mercado total**, según el cual la empresa es el único agente moderno de la inversión, el desarrollo y el empleo, presentando al modelo empresarial y su concepto de eficiencia como forma universal de la racionalidad, aplicable a toda organización humana: otras organizaciones económicas, pero también políticas, sociales, etc.<sup>71</sup> A éste sistema de ideas no nos

---

**a la sociología socialista**, Enlace Grijalbo, Mexico, 1985.

<sup>70</sup> Si bien reconoce muchas vertientes y antecedentes, el principal promotor y sistematizador de esta propuesta es justamente, un organismo internacional: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien se ha planteado una metodología bastante abierta y dialógica para ir conformando ese paradigma, es evidente que se trata de una iniciativa llamada a defender el espacio institucional ante la pérdida de vigencia del paradigma del desarrollo industrializador que la misma organización impulsaba en los 60 y 70s. A nuestro juicio es una propuesta suficientemente amplia como para aceptarla como hipótesis “paraguas” de la búsqueda en que debemos empeñarnos. Ver: Coraggio, José Luis: **Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación**, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995.

<sup>71</sup> Un caso justamente paradigmático de esto son las propuestas de reforma de los sistemas educativos que ha venido proponiendo el Banco Mundial en América Latina: la escuela es vista como una empresa, su director como el empresario al que hay que capacitar para que reorganice el proceso de prestación de servicios educativos, compitiendo con otras escuelas por la demanda, dándole acceso a recursos en un mercado de fondos vinculables con la eficiencia (asimilada a calidad de la educación). Ver: Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María: **La educación según el Banco Mundial (Un**

referimos ya como propuesta *con pretensión* paradigmática sino como *paradigma*, en el sentido de que efectivamente impregna las prácticas no sólo de quienes están comprometidos con el proyecto neoliberal, sino de muchos de los que intentan oponérsele en nombre del desarrollo humano.<sup>72</sup>

El *desarrollo del capital* requiere, entre otras cosas, mercados globales (y sus correspondientes valores respecto a la libertad de mercado, a la propiedad privada, a los contratos), cuya institucionalización es resguardada por organizaciones internacionales; una moneda mundial estable, resguardada por los organismos financieros internacionales que imponen políticas coherentes con ese objetivo a los gobiernos de la periferia; una cultura de consumo masivo (incentivada por la universalización de un imaginario de la buena vida consistente en poseer los bienes y servicios que el capital produce), difundida por medios de comunicación masiva manejados por el mismo capital; un sistema jurídico global (y sus correspondientes valores acerca de lo que es legal, de la justicia, de las instituciones de administración de justicia), resguardado por el poder político-militar de los principales estados propulsores del capitalismo.

La institución central de ese sistema es el **mercado**: el lugar imaginario donde se encuentran individuos preconstituidos, motivados egoístamente por su propio beneficio, que requieren del concurso de otros y lo logran manipulándolos, respondiendo a sus necesidades o creándolas mediante la manipulación simbólica. Desde una perspectiva absolutizadora del capital, el **Estado** es visto como instrumento del poder económico, para respaldarlo, o bien como poder competidor. La **naturaleza** es vista como insumo, cuyo uso y reproducción se decide por la lógica de la acumulación en condiciones de competencia (corto placismo

de la rotación del capital frente a los tiempos de renovación de los recursos naturales, pérdidas resultantes de la degradación de la naturaleza que no son internalizadas en el cálculo de la ganancia). Las capacidades encarnadas en el **trabajo humano** son vistas como otro insumo más, cuya dosificación es definida según los precios relativos y las productividades marginales en relación con otros insumos, de acuerdo al objetivo de acumulación de capital sin límites. La **competencia** es la clave para el buen funcionamiento del sistema y a la vez, tiende a ser erosionada continuamente en su propio funcionamiento, pues en ausencia de poderes contrarrestantes conduce al monopolio. Coherentemente con esto, el **individualismo**, el *homo economicus* hedonista que busca su máxima satisfacción, es visto como basamento de todo el sistema. Y esto se justifica con el teorema que pretende demostrar que, mediante una "mano invisible", sin necesidad de intervención de poderes colectivos, la competencia motivada por el máximo provecho privado a costa de los demás conduce al **bienestar general**. La cooperación se logra no por formas de colusión o agregación voluntaria, sino a través de la **división social del trabajo**, de la especialización de empresas y trabajadores que va resultando del proceso de competencia en el mercado. En el extremo del modelo, la persona se disuelve en roles (incluso disociados en la teoría) como **consumidor** o **trabajador**. La destrucción que acompaña a la innovación capitalista es vista como mal necesario, como destrucción creadora. De hecho o expresamente, la teoría económica neoclásica espera o propugna la disolución de las comunidades, de las identidades y comportamientos colectivos de los consumidores y trabajadores, como condición para el funcionamiento pleno del capitalismo. Sin embargo, como ejemplifican las técnicas de estudios de mercado, la persistencia de características particulares lleva al capital a adecuarse, estudiando las diferencias para adecuarse a ellas o incluso para exacerbarlas en su propio beneficio.<sup>73</sup>

---

**análisis de sus propuestas y métodos**), Miño y Dávila-CEM, Buenos Aires, 1997.

<sup>72</sup> Ver: Coraggio, José Luis: "Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal" en **Revista Nueva Sociedad** n° 164, Caracas, noviembre-diciembre 1999.

<sup>73</sup> También el poder del estado liberal se construye sobre la imagen del ciudadano,

Por su lado, el **desarrollo humano** requiere actores socioeconómicos cooperando, actuando no sólo con reglas del juego compartidas sino con proyectos estratégicos no suma-cero. Esto requiere interrelaciones y reconocimientos interpersonales, intercomunales, interlocales, la posibilidad de percibir de manera inmediata que el bienestar de cada parte depende del bienestar de las otras, o que la expansión de las oportunidades de cada uno depende del desarrollo del conjunto. Esto remite necesariamente al papel del Estado y otras instancias colectivas de autoridad, capaces de encarnar una visión del movimiento de conjunto, de regulación de la competencia y de los ritmos del cambio, procurando que la destrucción/exclusión creadora devenga transformación incluyente. Esto parece requerir ámbitos territoriales limitados, con fuerte peso de las relaciones interpersonales, donde puedan expresarse y reconocerse los proyectos y rasgos particulares, donde pueda realizarse sin alienación una evaluación del todo y su evolución posible y deseable. Lo que algunos denominan un “desarrollo a escala humana”.<sup>74</sup>

Sin embargo, en presencia del capitalismo globalizante el desarrollo humano también tiende a devenir regional, nacional, global. Y en la medida que aumenta la escala se hacen necesarios mecanismos que facilitan el intercambio y la cooperación con la eficacia capaz de confrontar las ofertas del capital. Esto genera la necesidad de actuar desde otros procesos culturales, para contrarrestar la alienación resultante de mecanismos como el mercado. Para el desarrollo humano, la naturaleza es vista como parte de la base material de la sociedad, como condición de existencia de la vida social misma. Como la Ecología ha mostrado, los sistemas naturales tienen ámbitos muy

---

individuo libre cuyo voto vale como el de cualquier otro, sumable en números comparables. Y también las organizaciones políticas hacen de las diferencias un recurso que manipulan con técnicas similares a las de la mercadotecnia, índice claro de la mercantilización de la política.

<sup>74</sup> Ver: Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martín: **Human Scale Development. An option for the future**, EPAUR, Dag Hammarskjöld Foundation, 1990.

diversos para alcanzar distintos equilibrios básicos para la sobrevivencia de la vida. A algunos de ellos el capitalismo los ha vuelto globales, y globales deben ser algunas intervenciones desde la perspectiva de “otro desarrollo”, como lo muestran los movimientos ecologistas mundiales.<sup>75</sup>

Es un logro de lo humano el poder realizar intercambios con otras sociedades, con otras culturas, cercanas o lejanas, superando el localismo, reconociendo al otro y reconsiderando la propia identidad en esas relaciones. Los valores de reciprocidad y cooperación comunitaria que propugna la propuesta de desarrollo humano no pueden ignorar la existencia de individualidades y particularismos determinados no por cierta esencia de la naturaleza humana sino por la historia y la existencia actual de macroestructuras que tienen su propia lógica de reproducción. La competencia no puede ser borrada del mapa de lo posible, ni convertida en emulación de la noche a la mañana. Puede ser regulada desde poderes no económicos, y evaluada en sus consecuencias, demostrando a los mismos que se benefician de ella que hay mejores combinaciones de comportamiento donde todos pueden estar incluidos y tener expectativas de mejor calidad de vida.

Esta lucha en el terreno ideológico-cultural supone criticar ciertos valores funcionales para el capital que forman parte del paradigma que lo acompaña. Entre otros: (a) el economicismo, que supone que existe realmente una esfera separada de lo económico, regida por leyes universales y a la vez la tendencia a organizar toda actividad humana mediante mecanismos de mercado, introyectando en la valoración de todas las prácticas humanas una definición “capitalocentrista” de eficiencia en el uso de recursos (la teoría neoclásica la asocia con la máxima ganancia, y ve las consecuencias sociales negativas que su prosecución produce como efectos indeseados que pueden ser compensados o aliviados, pero sin modificar el sistema que los produce); (b) la jeraquización de los derechos

---

<sup>75</sup> Ver Franz Hinkelammert, **Determinismo, caos, sujeto. El mapa del emperador**, Editorial DEI, San José, 1996.

humanos individuales a partir de la propiedad privada y la defensa del mercado libre en desmedro de los derechos sociales y los valores de justicia social; (c) su fundamentalismo individualista, contrario a la idea de comunidad o de la sociedad como entidad que constituye al individuo; (d) su valoración del cambio *per se*, donde la innovación es vista como condición del desarrollo de la sociedad y por ende el capital y la competencia individualista se convierten en motores del desarrollo.<sup>76</sup>

Los intelectuales del capital pretenden universalizar la teoría y la realidad de los patrones de comportamiento de consumidores y productores subordinados a la ley de la máxima satisfacción o la ganancia. Esto justifica sus acciones políticas a favor de la uniformación, condición teórica para el bienestar general máximo. Sin embargo, como ya indicamos, en la práctica se termina haciendo de la diversidad una fuente de explotación de productores subordinados por relaciones asimétricas de mercado y de trabajadores asalariados (competencia hacia la baja entre trabajadores a nivel global), así como de consumidores (diferenciación y segmentación de mercados).

### Lo local y lo global

Aunque pueden ser agregados, analizados y balanceados como objetos sociales de amplia escala, los resultados del proceso de reestructuración del capital a escala global -incluyendo las intervenciones políticas nacionales e internacionales sustentadas por el poder global del capital y su tecnocracia- se experimentan concretamente como cambios no deseados en las situaciones particulares de vida de los afectados. En la medida que localidades o regiones completas son afectadas negativamente por estos procesos, y en el contexto de una descentralización del Estado impulsada por la convergencia del interés en minimizar el poder del Estado nacional y la vieja lucha

---

<sup>76</sup> El socialismo soviético fue caracterizado como regresivo no sólo por el carácter no democrático de sus gobiernos sino por su incapacidad para promover la innovación. El socialismo también hizo de la planificación centralizada una institución total.

por una democracia participativa, aparece la necesidad de pensar el desarrollo local, basado en o poniendo en valor lo particular.

Para intentar algún sistema clasificatorio, habría dos variantes principales de esto:

1) una primera variante, que define como desarrollo local el generar en un determinado territorio las condiciones que reclama el capital, esperando que lleguen inversiones y fuerzas transformadoras propias del actual estilo de modernización capitalista. Es decir, lograr la integración plena al nuevo sistema productivo global, en la expectativa de que esto resolverá por derrame los problemas de desempleo, empobrecimiento, etc. En este modelo habrá agentes económicos locales competitivos y otros que deberán ser desplazados por no serlo. Cunde el individualismo y la competencia.

2) una segunda variante, que asocia al desarrollo local con “otro desarrollo”, alternativo al del capitalismo excluyente: un desarrollo basado en fuerzas y procesos endógenos, contrapuesto al desarrollo del capital a escala global; un desarrollo a cargo de -o generador de- otros actores del desarrollo de otras relaciones. Es decir, el desarrollo implica aquí un fortalecimiento de una entidad societal o comunitaria local que aviva su dinamismo. Esta admite lógicamente dos subvariantes:

a) una asociada a una ideología localista, que propicia una larga desconexión de la comunidad o sociedad local, que incluso ve al mercado como alienante y destructivo de la calidad de vida deseada.

b) una que apunta a lograr “otro desarrollo”, pero abierto, en el entendido de que deberá interconectarse con los procesos globales, pero manteniendo un grado de autonomía relativa y diferenciación, manifestado en la iniciativa consciente y activa para transformar la realidad local desde la perspectiva del desarrollo humano, compitiendo en todo caso por las personas y no por el capital.

La primera variante principal (1) tiene adeptos en buena parte de las prácticas

actuales de promoción del desarrollo local,<sup>77</sup> y su crítica a la globalización es fundamentalmente la crítica a la exclusión de determinados territorios más que a la exclusión social en su interior, pues están dispuestos a importar la inversión que justamente dualiza en lugar de integrar. La segunda variante principal (2) está presente en los enfoques que tienden a rechazar la integración al mercado global, y se centran en el desarrollo desde abajo, dando a la sociedad y a sus comunidades un papel predominante, con la dificultad para legitimar propuestas de clausura que los “beneficiarios” no quieren y para resolver coherentemente la relación “externa” entre esos sistemas diferenciados y el mercado global.

Nos adscribimos a la segunda subvariante (b) y queremos plantear para la discusión en este seminario que la contraposición ideológica fundamental no debe darse entre lo local-particular y lo global-universal. No se trata de pretender volver universal cierta particularidad, ciertas instituciones, ciertos rasgos culturales específicos. Desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable es preciso contraponer a la pretensión de universalidad del mercado libre, de la empresa y de las relaciones capitalistas, otra pretensión de universalidad: la de los derechos humanos, sociales y políticos y de las condiciones de su efectiva realización. Y tales condiciones no son exclusivamente de dominio local. Exigen la acción de fuerzas colectivas e instituciones de organización política y social de orden nacional, regional o incluso global.

En otros términos: para que la propuesta de desarrollo local sea generalizable como vía para otro desarrollo, debe cambiar el contexto de regulación de los mercados: las políticas meso y macro económicas, y el modo de representación y encuentro de los intereses particulares en la escena pública

nacional y supranacional. Políticamente, esto no puede ser planteado como pre-condición, so pena de condenar como inviable todo intento de desarrollo desde lo local. Debe en cambio ser visto como la necesidad de operar a la vez desde ámbitos locales y desde niveles de agregación social más abarcativos.

En todo caso, de hecho, no es novedoso que toda región de América Latina sea parte de un proceso de interpenetración desigual de las culturas, como atestigua la historia del colonialismo y del imperialismo. Lo local está hoy atravesado por fuerzas del mercado global, si bien puede haber segmentación, abandono o aislamiento relativo por falta de interés del capital en los recursos o mercados de muchos lugares, y en su interior puedan coexistir o ampliarse dualismos inaceptables desde la perspectiva del desarrollo humano. Como siempre, el desarrollo libre del capital es un desarrollo desigual de las oportunidades entre comunidades, clases, sociedades completas y sus territorios.

### El papel del conocimiento

Parece haber consenso en que tanto el desarrollo del capital como el desarrollo de lo humano asumen a comienzo del siglo una nueva base tecnológica, con posibilidades y oportunidades de desarrollo personal y colectivo de las que nadie debería ser excluido. Aunque hay resistencia expresada ante los gobiernos locales y nacionales (y comienza a haberlo ante las instituciones de gobierno del capitalismo mundial, como acaba de manifestarse en Seattle 1999) no parece haberse desarrollado en el interior de las sociedades un equivalente del movimiento ludista que reaccionó ante la revolución industrial. Los actores colectivos nacionales plantean controlar y regular, antes que anular, el desarrollo tecnológico comandando por el capital. Los actores locales oscilan entre engancharse en el proceso, resistir con recursos muy limitados sus efectos locales, o meramente protestar públicamente, si es posible atrayendo medios nacionales o internacionales, es decir, reconociendo la vigencia de los espacios supralocales. Aunque pueden bloquear temporalmente la fluidez de los

---

<sup>77</sup> Sobre la intrusión de valores en las prácticas de planificación estratégica metropolitana, ver: Coraggio, José Luis: “¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la planificación estratégica metropolitana. (Borrador para la discusión)”, ILDIS, Quito, 1999.



procesos que comanda el capital, su posibilidad de modificar el curso de acontecimientos parece depender de su agregación en movimientos de orden global, nacional o al menos regional.

Se afirma que estamos en transición hacia una economía y una sociedad basadas en la producción, circulación y consumo de conocimientos e información. Si el desarrollo es un proceso macrosocial que puede impulsarse, facilitarse, o promoverse conscientemente por actores colectivos, en base precisamente al conocimiento de las posibilidades alternativas de desarrollo, una cuestión importante a diagnosticar es qué consecuencias tienen las reestructuraciones tecnoeconómicas, políticas y sociales sobre la distribución y valoración de saberes y capacidades de acción autónoma para tal objetivo. En particular, al propiciarse el desarrollo desde ámbitos locales, qué está pasando con los saberes, las tradiciones, los conocimientos, y en general las capacidades de los agentes locales y externos, públicos, sociales y privados, para sostener y conducir su propio desarrollo o reproducción en el pasado.

Se asocia globalización con apertura, con exposición a fuerzas externas arbitrarias e impredecibles, con heteronomía, con reducción del peso de lo endógeno, con la amenaza a la disolución de las identidades y autonomías locales, regionales o nacionales, con la desvalorización de lo que nos caracterizaba y permitía sobrevivir (aunque fuera en el subdesarrollo y la miseria, había cierta certidumbre acerca del futuro). A la vez se lo asocia con la promesa abstracta de nuevas oportunidades, con la posibilidad de emprender un desarrollo que no se daba, valorizando de otra manera los recursos de zonas tradicionalmente deprimidas o no desarrolladas, conectándolas cotidianamente con el mundo global, dinamizándolas.

Más allá de los resultados que pueda producir la libre interacción reactiva de los agentes locales ante el estímulo de estas transformaciones, para los actores colectivos es importante el conocimiento sobre estos procesos, anticipando sus posibilidades y orientando sus acciones. En un contexto de cambio vertiginoso, la capacidad de aprender, las matrices cognitivas previas y

su capacidad para comprender los cambios materiales y simbólicos, se convierten en un recurso fundamental para el desarrollo. Para una opción que apuesta a una apertura regulada y menos asimétrica, no se trata ni sólo ni principalmente de acceder al conocimiento enlatado que producen las grandes corporaciones. Se trata de cómo ubicarse en un espacio de intercambio simbólico a partir de los saberes locales y, también, de buscar las formas de valorizar esos saberes en el mercado global.

En una sociedad del conocimiento y la información se agudiza la diferencia entre el saber codificado, transmisible por modernos métodos sofisticados de comunicación, y los no menos eficaces saberes “tácitos”, que se transmiten en otros tiempos y por otras vías, principalmente la del hacer juntos. También se hacen evidentes los diversos ritmos de cambio del conocimiento: mientras el conocimiento científico o, más en general, el conocimiento formalizado, sufre modificaciones fuertes en plazos cortos, el conocimiento tácito, el de las tradiciones, el decantado por las prácticas cotidianas, sufre cambios incrementales y en plazos más largos. Como indica Poma, citando a Polanyi,<sup>78</sup> el conocimiento tácito es asimismo difícil de transmitir rápidamente a otros. Sabemos que algunas corporaciones han comenzado a poner en valor el conocimiento tácito, codificándolo en el lenguaje científico, como es el caso del saber sobre medicina natural, lo que, hecho por el capital, se convierte en un despojo sustentado legalmente por las leyes de patentes que defienden los Estados a los que están adscriptas esas corporaciones. Pero también han surgido actores globales que actúan en defensa de los derechos de las comunidades a valorizar su conocimiento

---

<sup>78</sup> Poma, Lucio: “**La nueva competencia territorial**”, en. Boscherini, Favio y Poma, Lucio: **El nuevo rol del territorio para la competitividad de las empresas en el espacio global: conocimiento, aprendizaje e interacción**, Miño y Dávila, Buenos Aires (en prensa); Polanyi, Michael: **Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy**, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1958. Sobre esto, ver también Storper, Michael: **The regional World. Territorial Development in a Global Economy**, The Guilford Press, New York, 1997.

ancestral, lo que refuerza la idea de que en un mundo globalizado el desarrollo local no puede ser un proceso local a cargo únicamente de actores locales.

El shock de todas estas reestructuraciones sacude el sentido común y otros saberes instituidos, y genera nuevos conflictos internos, a la vez que posibilita en las regiones nuevas alianzas. Para algunos, esas alianzas pueden dividirse en progresivas o “regresivas”, incluso de base popular.<sup>79</sup> Se ponen en cuestión las tradiciones en que se decantó durante largos períodos el saber acumulado por las experiencias locales y de vinculación externa del modelo previo, así como las estructuras de autoridad. Se ponen en cuestión los valores (cooperación/competitividad; solidaridad/egoísmo; innovación/conser-vación), la valoración social de recursos naturales y humanos y sus saberes (obsolescencia por innovaciones destructivas). En particular, se ponen en cuestión los mecanismos de aprendizaje no formal (sobrepasados por la aceleración de los cambios) y formal (la escuela tradicional muestra sus rigideces y las sucesivas reformas orientadas desde los organismos internacionales no saben ubicarse en el contexto real del cambio educativo posible). La educación y la comunicación social se convierten así en ramas prioritarias de inversión para el desarrollo en ésta época.

Por el lado político-administrativo, el proceso de reforma del Estado que acompaña la reestructuración del mercado impulsa una transferencia de poder desde las instancias nacionales de gobierno, al menos formalmente democráticas, hacia, por un lado, instancias públicas de menor rango (Provincias, Municipios, comarcas) –las que para algunos son el mundo del clientelismo, el caciquismo y el sojuzgamiento personal, para otros el mundo de una democracia

---

<sup>79</sup> Ante el traumatismo de la apertura económica y cultural, las identidades largamente decantadas y los sistemas de valores pueden dar lugar a una coalición pro-clausura de la sociedad local, lo que Bianchi y Miller denominan una “coalición regresiva”. (Bianchi, Patrizio y Miller, Lee: **“Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural”** (1994), en Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (op.cit.).

participativa posible- y, por el otro, hacia instancias supranacionales sin fundamento democrático ni responsabilidad ante los pueblos (accountability), como las tecnocracias de las asociaciones de comercio en bloques regionales o los organismos internacionales de financiamiento o regulación del comercio. Finalmente, hay una transferencia de funciones públicas, por un lado hacia las grandes empresas financieras, productivas, comerciales o mediáticas de ámbito nacional y global, por el otro hacia la “sociedad civil” y la variedad de organizaciones no gubernamentales, asociaciones voluntarias, etc. que la integran (incluso esta esfera registra la creciente actividad de organizaciones no gubernamentales y movimientos de orden global).

### **La eficacia de los ámbitos regionales**

En la medida que el desarrollo local implique la inclusión de las actividades económicas localizadas en el territorio en uno o más sistemas de producción y reproducción (cadenas de operaciones de producción y circulación de bienes, servicios o información, que comparten un sistema formal o informal de dirección y regulación, financiamiento y consumo), los conjuntos productivos locales, formados por operaciones localizadas en una misma región (interrelacionadas por relaciones de intercambio de bienes, servicios, información, o por compartir insumos o condiciones de producción comunes, sistemas de valores, instituciones regulatorias, etc.) serán tensados por la necesidad de comunicarse con elementos con otros códigos, exigencias y ritmos y, a la vez, evitar ser subordinados a lógicas heterónomas.

En la búsqueda de respuestas a estos desafíos habrá que incorporar algunos hechos que pueden contradecir nociones instaladas en el imaginario social desde larga data. Por ejemplo, se vuelve difícil asociar identidad con territorio cuando las migraciones han dado como resultado que para varios países de América Latina, mucho más para algunas nacionalidades, la segunda concentración territorial de sus miembros esté en otro país tan lejano como Estados

Unidos, Canadá o España.<sup>80</sup> Esto no impide que se sostengan las tendencias a la dualización, entre un conjunto de personas, grupos, nacionalidades dispersas, tipos de empresas, lugares o sociedades que participan activa y provechosamente en ese mundo globalizado, y otros que son marginados o globalizados pasivamente.

La globalización puede ser una oportunidad para universalizar (y vender) los valores de uso de lo particular, pero esto requerirá alcanzar calidad y escala a la vez.<sup>81</sup> La calidad es también un significado construido socialmente, pero además sus bases materiales comienzan a depender no sólo del proceso técnico inmediato de producción sino del marco social, productivo y ecológico en que se produce. Entre otros factores complejos de competitividad global compatible con el paradigma de desarrollo humano está el de contar con una sociedad integrada, dinámica, creativa, con capacidad de acceder a, utilizar y producir conocimiento universal, con valores que incorporan lo mejor del sistema universal pero con rasgos que marcan una identidad fortalecida por un sentido de pertenencia que trasciende la localización actual. Esto hace que incluso los migrantes mantengan su vínculo cultural y económico a distancia, en una comunidad que, desde el punto de vista de la localización de sus miembros, es transnacional. Esto no tiene poca importancia económica, como lo demuestran los flujos de transferencias monetarias, internacionales pero intraétnicas, o el éxito del sistema productivo Otavaleño para ubicarse ventajosamente en mercados mundiales.

---

<sup>80</sup> "... lo que suele llamarse globalización se presenta como un conjunto de procesos de homogeneización y, a la vez, de fraccionamiento articulado del mundo, que reordenan las diferencias y las desigualdades sin suprimirlas." (García Canclini, Néstor. op.cit., p. 49). En otros términos, ni vamos hacia un mundo homogéneo en que desaparezcan las diferencias, ni hacia un mundo fragmentado de lugares totalmente diferenciados y enfrentados en la competencia por ubicarse en el mundo global.

<sup>81</sup> Hay ejemplos magníficos, como la producción musical de Salvador (Bahía), y su capacidad para renovarse y generar productos y relaciones de orden nacional y mundial.

Una clave para que el intento de lograr el desarrollo local no acabe fortaleciendo la dualización de la economía es que se trate a la economía local y regional como un sistema socioeconómico-cultural y, dentro de éste, se orienten las acciones colectivas para transformar la actividad económica popular en un subsistema de economía del trabajo.<sup>82</sup> La eficacia en la acción requiere advertir que, en su concreción, economía, política y cultura no pueden ser tratadas como si fueran esferas independientes tal como las reconstruye el pensamiento formalizado. En todo caso, el grado de autonomía relativa entre esferas y su articulación varía entre sociedades.

Ante la globalización y el intento de instalar un pensamiento único comienzan a surgir otros modos de describir y pensar el desarrollo en general y el local en particular. Sin embargo, la lectura de algunos de los autores que propician el desarrollo endógeno<sup>83</sup> muestra que sus análisis no pueden superar la impronta de una experiencia y una reflexión fuertemente influida por los intentos de explicar el desarrollo en la periferia de los países del Norte.

En nuestros países, en muchos casos se trata de iniciar procesos de desarrollo local a partir de la pobreza estructural, de la ausencia de actores colectivos con experiencias en promover el desarrollo de totalidades sociales y/o de puntos de partida marcados por los desastres sociales resultantes de varios años de exposición desprotegida a las fuerzas del mercado global, la emigración de los recursos humanos más emprendedores, y la pérdida de expectativas y de confianza en las propias capacidades y en el Estado. Es válida, sin duda, la diferenciación de los saberes no

---

<sup>82</sup> No vamos a elaborar sobre esto en este trabajo. Ver: José Luis Coraggio: Economía Urbana: la perspectiva popular, Abya Yala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998; Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Miño y Dávila Editores, Madrid, 1999 y "De la economía de los sectores populares a la Economía del Trabajo", ILDIS, Quito, 2000.

<sup>83</sup> Ver trabajo de Bianchi, Poma y Storper, ya citados.

formalizados en desintonía con el conocimiento codificado que genera y acompaña la globalización del capital. Pero los distritos industriales, cuya problemática de desarrollo ante la globalización analizan estas categorías, se parecen poco a nuestras regiones periféricas dentro de la periferia.

La distancia entre el punto de partida y el desarrollo pleno de las oportunidades puede parecer tan grande, y tal la fuerza del proceso capitalista excluyente, que se explica que haya podido resultar plausible – para algunos brillantes pensadores de la periferia- plantear la necesidad de una desconexión por algunas generaciones.<sup>84</sup> Pero tal alternativa no puede ponerse a prueba sin una expresa voluntad de los ciudadanos involucrados en el experimento. Los lugares, las comarcas, las ciudades y regiones y sus poblaciones deben poder aspirar a la igualdad de oportunidades, lo que no quiere decir que tomen las mismas opciones.

Respetar la diversidad pero ampliar las oportunidades equitativamente requiere una estrategia de desarrollo que resulta en un tratamiento desigual de las regiones desde el orden nacional. No puede encararse el desarrollo humano con la misma lista de medidas, con metodologías y metas precocidas, listas para el consumo, como parecen pretender los organismos internacionales. Una vez más, para el actor colectivo que quiere intervenir para modificar las realidades locales, el análisis concreto de las situaciones concretas se vuelve indispensable. La cultura misma del análisis, el diagnóstico y la síntesis, la cultura de los proyectos y la evaluación por resultados dejada en manos de expertos pueden resultar ajenas en muchas realidades. En esto hay un punto de apoyo más seguro: aumentar la autonomía de decisión, partir de las estructuras de autoridad legítimas existentes; entablar un diálogo genuino entre saberes e intereses; proponer y comprender otros puntos de vista; admitir la diferencia

en el interior de nuestros mismos países sin verla como señal de atraso.

El desarrollo local supone la delimitación de un ámbito (local), pero éste usualmente es insuficiente para lograr la organicidad, riqueza de recursos y sinergia que requiere poner en marcha un proceso de desarrollo donde éste no emerge como resultante de las fuerzas del mercado. Es preciso avanzar en armar redes interlocales, urbano-rurales, y allí se afirma la necesidad de ámbitos regionales y otras identidades colectivas para promover el desarrollo y recomponer el Estado nacional sobre bases democráticas.

Los puntos de partida son tan diversos que, en muchas zonas, la problemática actual efectivamente no puede ser encarada como propuesta de desarrollo integral a corto plazo. En ellas se imponen programas de emergencia, no para asistir clientelaramente a la mera sobrevivencia, sino para recrear otro punto de partida para un desarrollo autosostenido con una dinámica interna propia. La penuria no sólo de recursos financieros sino de conocimientos, de estructuras de representación y comunicación social y organizativas, marcan una restricción fuerte para poner en marcha simultáneamente procesos de desarrollo local de manera ubicua. Es preciso definir dentro de cada región puntos de concentración inicial de los recursos para poner en marcha procesos que tengan la posibilidad de autosustentarse y aportar recursos y experiencias, articulando y estimulando a otros centros, comarcas y regiones con mayores dificultades. Es preciso iniciar y continuar sin pausa estas nuevas políticas de desarrollo, independientemente de los gobiernos de turno.

Los problemas son grandes y urgentes, el contexto del mercado global y de la reestructuración del estado es hostil al desarrollo humano, y hay fuerzas poderosas que lo encauzan en esa dirección excluyente. La tarea del promover otro desarrollo cuenta, sin embargo con recursos y capacidades que el capital no valora y que pueden ser activados. El desafío para las dos próximas décadas ya ha sido planteado. Es preciso rectificar el rumbo de las políticas

<sup>84</sup> Jürgen Schuldt: "**Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas**" (1991). Ver también: Amin, Samir, **La desconexión**, Ediciones del Pensamiento Nacional, Buenos Aires, 1988.

públicas y convocar a los recursos de cada región para encarar su desarrollo. En esto, la democratización del estado y del sistema político son tal vez la condición principal para que el interés de las mayorías pueda construirse democráticamente, sin sustituciones por voceros, y éstas incidir en la justa medida en las decisiones nacionales y la representación de cada país en el nuevo mundo global.

Visto desde cada lugar, la sobrevivencia o el desarrollo de lo propio aparece como demanda particular. Desde la perspectiva de las sociedades nacionales de la periferia, el desarrollo humano necesita operarse desde los lugares, desde las regiones, desde donde las gentes concretas –con sus propias instituciones, a partir de su propia experiencia, activando en sus propios ritmos sus recursos, y principalmente el trabajo y el saber a él incorporado- pueden aportar a su desarrollo y al de la sociedad en su conjunto.



# 7

## La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales <sup>85</sup>



Una vez más es para mí una gran satisfacción poder participar en la reunión anual de esta Red. Agradezco al fraterno gobierno de la ciudad de Montevideo que nos invita a todos a encontrarnos aquí y poder discutir estos problemas.

Siempre los compañeros responsables de la Red nos plantean nuevos desafíos. Empezamos el primer encuentro hablando de políticas sociales y ahora quieren que terminemos hablando de desarrollo económico, lo cual me parece que es un movimiento que va en la dirección correcta. Estamos encarando la misma cuestión, desde otro ángulo, el más estratégico, porque es por mantener la economía fuera de su agenda que la mayoría de los gobiernos y sociedades locales se han convertido en administradores de programas asistencialistas, artífices del control de daños, la contención y la “governabilidad”, tomadores de opciones definidas fuera de su ámbito y sin fuerza para incidir en los procesos de transformación que atraviesan lo local. Me han indicado que en esta sesión estimule una discusión sobre el desarrollo económico y el rol de los gobiernos

<sup>85</sup> Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo Red Nro 5 “Políticas Sociales Urbanas”, del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.

municipales que luego pueda ser retomada en los trabajos en taller.

### ¿Competir por la inversión global?

En este tema, lo primero que hay que hacer es despejar una falsa hipótesis que anda dando vueltas por ahí y con la cual se mueve mucha gente. Esa hipótesis es que el desarrollo económico local se logra siendo exitoso en la competencia (con otros municipios como contrincantes) por la atracción del capital global, el capital que viene de afuera. Que esa inversión “externa” nos ubicará como ciudadanos y gobernantes en el mundo global, será portadora de la nueva modernidad, del empleo de calidad, de los ingresos tributarios. Que el desarrollo económico local, de producirse, va a venir de afuera.

No niego que algunas ciudades pueden tener éxito en esto, pero ese modelo no es generalizable como receta universal e infalible. Entre quienes lo sigan va a haber muchísimos más perdedores que ganadores. Por el contrario, crecientemente, quienes piensan en el desarrollo local lo ven como un proceso endógeno, abierto a un mundo global, no clausurado de ninguna manera. (No es que no haya propuestas de ruptura y encierro en comunidades autogestionarias, pero al menos en las ciudades de esta región eso no ha tenido mayor peso como propuesta. De hecho, ni en las comarcas de fuerte raíz étnica se plantea evitar todo contacto con las tecnologías y los mercados.) Es desde adentro y abajo (no desde afuera y arriba), y en confrontación o negociación fuerte con las fuerzas externas, que el desarrollo va a surgir. Y gracias a ese desarrollo es que van a venir aquellas inversiones que realmente queremos atraer, las que no expolían como gigantescas aspiradoras las capacidades e identidades de los trabajadores ni nuestros ecosistemas, ni pretenden ganar a costa de la destrucción del tejido social, la ética pública y la dignidad humana. Y los queremos porque pueden hacer contribuciones muy importantes al desarrollo local y a la integración a la nueva sociedad global. Las condiciones de esa incorporación deben ser dictadas por acuerdos confiables y que den garantía a ambas partes, y ellos requiere como

condición la existencia de una democracia participativa, donde los contratos que hace el gobierno están sustentados en un consenso explícito y una política de Estado y no en negociaciones con tecnócratas del gobierno de turno, hechas detrás de las bambalinas del escenario público, muchas veces con una dosis de beneficio privado de políticos y funcionarios.

Esa hipótesis de que hay que competir entre municipios tiene además una lectura muy perversa: que para competir tenemos que hacer que el capital global sea más rentable en nuestras ciudades que en cualquier otro lado del mercado global, y que eso se logra bajando “sus” costos y facilitando su movimiento libre, sin restricciones políticas ni morales e, incluso dándole ventajas inéditas, hasta subsidiándolo por encima de los tan criticados subsidios a las empresas públicas. Esto se ha convertido en un programa economicista, pro capital monopólico y antisocial, porque hoy bajar más los costos de producción en nuestros países implica: más flexibilización laboral, más precariedad del trabajo, mayor baja de salarios, pérdida de otros derechos humanos, incapacidad directa e indirecta<sup>86</sup> para recaudar de parte de los municipios y por tanto falta de recursos para atender necesidades que no satisface el mercado y, finalmente, desregulación, o sea pérdida de poder frente al capital monopólico. Y si este programa neoliberal logra atraer grandes inversiones, en general no tendremos ninguna certidumbre de que se fijarán en el lugar, mucho menos de que reinvertirán sus ganancias en la economía local en lugar de girarlas a su fondo global de acumulación.

Si hay algo que caracteriza al capital global, es que tiene una enorme ubicuidad, una enorme movilidad y una gran ausencia de

autolimitaciones morales. Salvo raras excepciones, busca todo menos localizarse, fijarse territorial o incluso sectorialmente, y comprometerse con el desarrollo de los recursos humanos y naturales locales que incorpora a su proceso. En esto conspiran las políticas nacionales, en tanto están sedientas de entradas de capitales “frescos”, que compensen las salidas crecientes de ganancias de un capital que sabe que su modo de acumular erosiona las bases de solvencia de los países donde se invierte y que efectivamente hay un alto riesgo de recuperación futura en moneda mundial de sus inversiones.

Entonces, incluso lo que hoy puede lograrse bajando los costos de manera de que la localización en un lugar sea -por alguna combinación de factores, entre los cuales pesan el mismo mercado interno cautivo mediante concesiones y el acceso a recursos no renovables sin regulación adecuada- un poco más favorable que en algún país asiático, es de una gran vulnerabilidad y en ningún caso una base firme para pasar a otro régimen de acumulación socialmente virtuoso. Hasta las empresas de servicios privatizados pueden decidir dejar de invertir, dejar de mantener el capital fijo y finalmente querer que las “nacionalicemos” nuevamente, cuando el mercado local pierda dinamismo e interés relativo a otras inversiones. Los precios relativos en que se basa ese tipo de competitividad ruinosa pueden cambiar abruptamente, porque está cambiando la tecnología de una manera que no cambió en siglos, y porque un cambio de política de países que todavía tienen instrumentos de política económica puede modificar ese tipo de competitividad de un día para otro. Y si cambian, las empresas que ya han recuperado sus inversiones en escasos años se fugan y dejan la tierra arrasada. Por supuesto que los costos cuentan, pero apostar a que si bajamos más los costos para el capital es suficiente para lograr un crecimiento sostenible implica desconocimiento -tal vez interesado- de lo que es la competitividad duradera real y la eficiencia social de la inversión. Aquí podemos juzgar a las empresas globales por su falta de un código ético, pero tal código sólo puede resultar de un arreglo internacional que lo imponga de manera

---

<sup>86</sup> Con una población emprobrecida por las condiciones que exige el gran capital, la capacidad de contribución local obviamente se reduce, y se vuelve moralmente cuestionable y políticamente inviable perseguir a los infractores locales cuando los grandes inversores están exentos, pues efectivizar las deudas fiscales acumuladas en algunos casos implican la expropiación y cierre de actividades o la pérdida de propiedades de ciudadanos que apenas logran sobrevivir.



coherente y simétrica. En ausencia de regulaciones fuertes y con capacidad de ser aplicadas, el sistema global de inversión, el mismo proceso de competencia global le impone a las empresas esa gran movilidad, las obliga a tener siempre en cuenta las oportunidades de rentabilidad en el resto del mundo como estrategia de competencia en el mercado real. Esto hay que entenderlo para definir una estrategia frente a la inversión de orden global y definir qué podemos esperar y qué papel queremos que juegue en el desarrollo económico local.

Pero además hay otro problema con esa hipótesis de que el desarrollo vendrá de mano de la inversión externa, y es que estas inversiones rara vez resuelven el problema del empleo y del ingreso. En muchos casos destruyen más empleos de los que generan. Incluso muchas veces implican una pérdida de ingreso de parte de los trabajadores y profesionales de los lugares donde se realiza. Cuando además funcionan como factorías globales, no desencadenan otras inversiones, no industrializan, no requieren de redes sociales densas. Es preciso generar un juego donde los intereses de ganancia del capital sean congruentes con el interés de la sociedad de integrarse sobre bases más equitativas, de socializar de otra manera los resultados del crecimiento, de expandir las oportunidades para todos los ciudadanos. Ello no es imposible, pero primero debe ser lógicamente pensable y empíricamente creíble. Para ello hay que generar otras condiciones para esa negociación, y esas condiciones se logran apostando con convicción al desarrollo endógeno. Algo en lo que los gobiernos municipales pueden jugar un papel protagónico.

### **¿Hay fórmulas alternativas?**

¿Qué fórmulas alternativas hay, para lograr el otro desarrollo, el sostenido, el integrador? En primer lugar, no hay fórmulas hechas, no hay recetas, esto está librado a la creatividad, a la búsqueda de cada lugar, de cada país. Tenemos que aprender haciendo, innovando, porque todo está cambiando y porque luego de un par de décadas de estar buscando las “mejores prácticas” para intentar replicarlas en otro

lado, ya aprendimos que la replicabilidad es muy difícil.

Las experiencias consideradas exitosas, convertidas en modelos que se trata de transplantar en otro lado en general no funcionan. No funciona ni siquiera trasplantar de Emilia-Romana los distritos industriales a otros lugares de Europa. No se puede transplantar fácilmente el sistema democrático de Presupuesto Participativo de Porto Alegre a otras ciudades en América Latina, y así siguiendo. Cada uno tiene que buscar cual es el inicio, cual es la manera de avanzar hacia este otro desarrollo.

Sí está claro que, en todo caso, el desarrollo económico y social implica descubrir y efectivizar todo el potencial productivo que tienen las ciudades. En una ciudad, ese potencial está básicamente en la gente y en sus organizaciones, también en esa infraestructura mal utilizada, en ese suelo mal distribuido, en ese sistema educativo pensado como enseñadero y aguantadero de niños y jóvenes, en esas capacidades del municipio que hay que desarrollar para una gestión más eficiente, más eficaz y, por ello, más participativa. Hay capacidades y hay recursos que aparentemente no los son, pero que pueden convertirse en recursos si son vistos de otra manera.

Hay muchos recursos que el mercado considera un no-recurso. Para empezar, todas esas capacidades de trabajo privado y social, acumuladas a lo largo de trayectorias de vida laboral y de organización de la producción, que el mercado convierte en desocupación y quiebra de empresas. Gente con capacidad, muchas veces con muchos años de estudio, con muchas destrezas acumuladas, a la que el mercado dice “eso que Vd. ofrece no es un recurso utilizable”. Justamente el desarrollo endógeno tiene que recuperar esas capacidades y demostrar que son un recurso útil para resolver necesidades y hasta valorizable en el mercado.

Por supuesto, en esta búsqueda de aplicaciones de esas capacidades (en parte reflejada en la figura del “nicho” de mercado), como el mercado es tan influyente y tan predominante en esta época, se busca en términos de “que hay para vender”. Es

decir, nos preguntamos: “¿que tiene esta ciudad, este grupo social, para ofrecer? ¿qué puede vender?”. Y parece casi natural que, en una economía crecientemente “desmaterializada”, si no son cosas, que sean símbolos... Hay toda una serie de intangibles que aparecen como posibilidades de valorización. Se puede vender de todo, por supuesto. La calidad de la atención, la hospitalidad de una ciudad, se pueden ofrecer sus centros de variados servicios culturales, se puede ofrecer el paisaje, se puede ofrecer la seguridad, pero si dinero es lo que se busca, se pueden vender también servicios especializados de prostitución, zonas libres de uso de drogas, paraísos fiscales, sistemas que hacen la vista gorda al lavado de dinero...

Vemos que empiezan a aparecer toda una serie de bienes simbólicos, aparentemente no transables, que no pueden ser exportados a otro lado pero que, dado el mercado de altos ingresos de turismo internacional, la creciente capacidad de compra de la economía delictiva, etc. son un recurso y una actividad económica remunerativa y base de negocios empresariales y actividades de trabajo autónomo. Pero ¿qué pasa con la calidad del desarrollo si vemos así las cosas? ¿Podemos mezclar en un solo paquete la hospitalidad de una población hacia el visitante con la prostitución infantil? ¿Podemos juntar indiferenciadamente la eficiencia de un sistema bancario con el lavado de dinero? ¿Podemos sumar como “empleo” el empleo digno de un ciudadano con derechos y responsabilidades contractuales y una expectativa de seguridad social, con el trabajo ni siquiera esclavo que comienza a regenerarse en nuestras ciudades (porque a los esclavos había que cuidarlos dado que eran propiedad del esclavista y ahora los trabajadores son disponibles porque hay cientos de miles esperando a substituirlos)? ¿Podemos sumar como inversiones y empleos equivalentes los que cuidan y conservan intergeneracionalmente las bases naturales de la vida urbana con los que dan empleo para este período electoral, inviabilidad ecológica para el mañana? La emergencia debe ser atendida dentro de un marco estratégico. La economía no es sólo cantidad, es también calidad. No es sólo dinero, es también calidad de relaciones y

valores. El desarrollo socioeconómico no puede reducir sus resultados a balances pecuniarios, privados o fiscales. Consideraciones éticas deben entrar la discusión sobre qué desarrollo queremos.

Hoy, atrás de la idea de competitividad está la concepción de que para generar trabajo hay que vender algo, lo que sea, que esa relación mercantil es la vía para un ingreso personal que permite el acceso al consumo para la vida urbana, y para lograr las entradas de ingreso al municipio. Hay una concepción fuertemente mercantil atrás de esta visión. Y el responsable de la gestión local, el responsable del marketing, el responsable de potenciar estos recursos, de alguna manera tiende a asumir el papel de empresario. Hay una transferencia del paradigma empresarial, que implica un comportamiento capaz de organizar los recursos para convertirlos en algo vendible en el mercado realmente existente, que pueda generar ingresos y empleos.

En un mundo dominado por la globalización del capital, esta racionalidad no puede dejar de ser tenida en cuenta. El problema es absolutizarla, creer que eso es todo lo que debemos considerar al pensar el desarrollo, porque rápidamente vamos a ver que hay muy poca cosa para vender que sea capaz de alimentar en calidad y cantidad el sistema de necesidades de la sociedad local. La Economía con mayúscula no es un mero sistema empresarial, no es un sistema de organizaciones con fines de lucro, ni siquiera de organizaciones con fines de ingreso. Puede adoptar múltiples formas, cuyo sentido trascendente debe ser atender al sistema de necesidades de la sociedad. De hecho, la justificación filosófica de quienes propugnan el mercado libre es que dicha forma es siempre superior en el cumplimiento de ese objetivo: que la búsqueda egoísta de la ganancia individual se legitima porque efectivamente lleva a satisfacer las necesidades es de la sociedad. Pero la crítica teórica a esa doctrina y sobre todo la realidad histórica muestran que esto no es así. Lo que por mucho tiempo operó como alternativa: la planificación centralizada del Estado socialista, también mostró sus límites, pero a nadie debe escapar que el empecinamiento del

programa neoliberal por sostener conceptualmente lo insostenible, oculta intereses particulares o un fundamentalismo que debemos rechazar si queremos sobrevivir como sociedad humana.

Sin duda que en el momento de proponer alternativas no deja de haber contradicciones y puntos de vista que a veces de contraponen innecesariamente, por otros fundamentalismos, esta vez desde el mismo campo popular. Definiciones demasiado estrechas de solidaridad, rechazo cerrado a instituciones como el Estado o el mercado, o introyecciones de ellas en el campo social – como la defensa del arancelamiento de la educación pública o la aceptación del clientelismo como inevitable en nombre del pragmatismo- son ejemplos de ello. Sin ir más lejos, mientras Junus y su experiencia del Grameen Bank nos dice que “cuando la gente recibe dinero, recibe la vida”, algunas posturas derivadas de la Red Global de Trueque en Argentina indican que se trata de construir una “economía del no-dinero, del intercambio directo, incontaminado por el mercado”.

Un movimiento por el desarrollo social debe construir algún tipo de paradigma, de hegemonía, y no porque una ideología o modelo se impone a otra, sino porque se genera un espacio en que los ciudadanos van tomando opciones y revisándolas a medida que aprenden de la experiencia. Si de lo que se trata es de resolver las necesidades y generar bases materiales para la dignidad ciudadana, los dirigentes deben asumir un papel de mediadores, propiciando el encuentro de todos los sectores de la sociedad en un espacio democrático, para evaluar y construir alternativas. Eso requiere un rango de pluralismo ideológico amplio, y evitar las falsas opciones. Un buen Intendente es un gran mediador, un facilitador de la comunicación social, no un gran comunicador mediático. No pretende tener un equipo que tiene respuestas para todo, sino que escucha, articula, devuelve a la sociedad sus propias ideas enriquecidas por el trabajo de los profesionales.

### **La sociedad y la economía del conocimiento**

En todo caso, hay un acuerdo generalizado de que, al menos en este tipo de sociedades, vamos hacia lo que se denomina una sociedad del conocimiento, es decir basada en un sistema tecnológico que combina conocimientos e informaciones para producir de manera creciente más conocimientos e informaciones, con muy poca materia prima, con muy poca energía, con muy poco peso por unidad de valor de producto.

Una sociedad competitiva será una sociedad que tenga encarnados en su gente y sus instituciones mucho conocimiento, y de alta calidad, pues ese es el principal recurso productivo y el principal medio de vida en el futuro (la educación y el aprendizaje permanentes se convierten no sólo en recurso productivo sino en modo de vida). Conocimiento científico y técnico, altamente codificado y sistematizado, sin duda, pero también mucho conocimiento práctico, tácito. El conocimiento que tiene la gente, el conocimiento de las prácticas -el conocimiento que tienen los obreros, los maestros, los artesanos, los dirigentes sociales, los funcionarios y técnicos del gobierno, las ONGs, los comunicadores, los librepensadores- cuenta tanto como el de los empresarios y los sistemas automatizados. Vamos hacia una economía simbólica, y tanto la economía empresarial como la pública y la popular deben ser intensivas en conocimiento e información, pero también en relaciones sociales de otra calidad. La nueva economía puede ser incluso más excluyente que la industrial, abrir nuevas brechas al dar acceso muy desigual al conocimiento y la capacidad para comprenderlo y usarlo.

Incluso el conocimiento práctico, para que sea recurso del desarrollo, no alcanza con encarnarlo cada uno en su actividad particular, debe ser compartido y difundido, porque el desarrollo de cada uno depende del desarrollo de los demás. El juego debe dejar de ser un juego suma-cero donde cada uno gana destruyendo la viabilidad del otro, y pasar a ser un juego de suma positiva, donde se compite pero a la vez se coopera, y donde se reconoce que la propia competitividad requiere un entorno constituido por la calidad de los otros.

Compartir ese conocimiento no se logra meramente con encuentros para contarnos experiencias; tiene que ser compartido en nuevas experiencias haciendo juntos algo, cooperando para cambiar la realidad, resolviendo juntos algunos de los problemas y necesidades que enfrentamos conjuntamente. En esto es fundamental la acción del gobierno local, contribuyendo a definir esa agenda de problemas comunes, demostrando su centralidad por sobre las diferencias de intereses particulares que, inevitablemente debe haber en toda sociedad.

El conocimiento cada vez más deja de ser personal y se vuelve un bien colectivo, producido y usado socialmente. Ese conocimiento práctico debe también, progresivamente, ser sistematizado, para ser potenciado, para aprender más profundamente y para poder articularlo con el conocimiento científico y con los sistemas de comprensión del mundo. Pero debemos cuidar que no sea explotado y expoliado por un colonialismo de nuevo cuño, como nos pasó con los recursos naturales y hoy nos pasa con la energía del trabajo humano. Que el capital venga a prosperar donde está la gente desarrollada y cognoscente, en lugar de expropiar nuestro conocimiento y subdesarrollar nuestra gente porque concentrar y centralizar el conocimiento es también un negocio.

Desde ese punto de vista es fundamental que desde los niveles locales exijamos o le demos centralidad a la inversión en el sistema de producción, apropiación, distribución y uso del conocimiento y de la información. Esta es la rama fundamental para el desarrollo futuro. Y el desafío que tenemos desde los municipios y desde los territorios locales, es ver como el conocimiento y la inteligencia se encarnan en el territorio. No se trata solamente de pensar una “ciudad construida inteligente”: semáforos informatizados, edificios inteligentes, sino una sociedad inteligente, con ciudadanos e instituciones inteligentes que pueden perder rigidez, ganar en flexibilidad, en capacidades de respuesta y aprender de sus propias experiencias. Una sociedad del conocimiento es una sociedad que aprende a lo largo de toda su existencia.

En esto hay situaciones diversas: en algunos países los municipios tienen a su cargo la gestión o regulación del sistema educativo, en otros son meros tomadores de opción. Incluso en este último caso es fundamental que sociedad y gobierno local exijan transformaciones del sistema educativo que lo vinculen a la sociedad y que desarrollen las habilidades, capacidades, disposiciones y conocimientos con la pertinencia y calidad que su desarrollo requiere. Esto también exige la cooperación entre municipios, pues los sistemas educativos en sus diversos niveles no pueden encapsularse en estrechos distritos municipales.

### **Activar a la gente**

El aprendizaje es fundamentalmente una actividad de construcción, implica actividad antes que recepción pasiva de un conocimiento ya dado. En esto es fundamental que la gente esté activa. Uno de los problemas que se enfrentan hoy, cuando analizamos la situación de las políticas sociales, es que hay un sector muy importante de la población que ha abandonado la búsqueda de trabajo, que no tiene expectativas de desarrollo personal, que trata solamente de escaparse de donde está hacia otro sitio. Mantener a la gente resolviendo problemas, resolviendo necesidades, trabajando conjuntamente, participando en las estructuras municipales, son formas de activar, mantener y ampliar todas esas capacidades. Porque en algún momento, no sabemos como ni cuando, surgen, o visualizamos, o construimos oportunidades, ocurren o surgen ideas, se abren mercados, nos conectamos de otra manera con el sistema de necesidades.

Una población inactiva no tiene la posibilidad de estar pensando alternativas y oportunidades. Es fundamental que todo el mundo esté integrado y activo en estos procesos de resolución de necesidades. Los estudios sobre los nuevos emprendedores dicen que su principal fuente de conocimiento fue su experiencia laboral previa más que la escuela. Imaginemos los resultados futuros de generaciones enteras de jóvenes, condenados a no tener una experiencia laboral y que pasan por una escuela que no desarrolla las capacidades y

experiencias emprendedoras para actuar en la sociedad, la política y el mercado. Es fundamental, para que la sociedad sea una sociedad que aprende, que se multipliquen los espacios de práctica y que se revolucione el sistema educativo. Y en esto hay un campo inmenso de necesidades no satisfechas que pueden atenderse mediante formas no mercantiles, apelando al trabajo autogestionario, comunitario, cooperativo, algo que la sociedad hace en alguna medida pero que espontáneamente no se va a constituir en un sistema suficiente y con la fuerza para demandar y canalizar recursos públicos para ese fin.

Se multiplican las incubadoras de empresas, y eso no está mal, pero cuando vemos el costo de generar y consolidar cada nueva empresa en comparación con las necesidades advertimos que ese banco de pruebas sólo tiene sentido si se extiende a la promoción, sostenimiento y reconversión de actividades en una escala que sólo se logra saliendo al campo, actuando junto con las empresas que están al borde de la crisis, recuperando sus capacidades cuando todavía están activas. Esto requiere una escala equivalente de intervenciones coherentes de parte del Estado y la sociedad, formar una generación promotora e instituciones hábiles para esto más que para repartir eficientemente paquetes de alimentos o protestar para reclamar más de lo mismo.

### **La economía política del desarrollo local**

Nos parece que la economía de la que estamos hablando no es sólo un conjunto de recursos y necesidades conectados inteligentemente por personas emprendedoras y creativas. Es una socioeconomía, una economía política. En la economía, en el mercado, se ejerce poder económico y directamente político; hay chantaje económico cuando muchas empresas imponen condiciones leoninas a los gobiernos locales sabiendo su sed de mostrar realizaciones. Hay poder pero también una pobre visión política sobre qué cómo se construye el poder político y social y qué es el éxito en la acción política o en la gestión municipal. Como hoy es difícil inaugurar grandes obras (lo que otrora era el paradigma del buen intendente), atraer un

megaemprendimiento comercial o industrial a cualquier costo resulta un hecho político positivo para esa concepción del desarrollo y de la política mediática. La construcción de redes sociales capaces de resolver problemas, de participar y autorepresentarse en la esfera pública exige mucho más que el asistencialismo del “tercer sector” o el clientelismo político.

Si el desarrollo económico es una cuestión no separable del poder, en particular del poder de decisión sobre lo público, se plantea la opción entre la delegación en una tecnocracia iluminada y la planificación estratégica democrática. Nos parece que hay que apostar, con otra visión, a la gestión participativa, donde una sociedad entiende - desde el mismo proceso de decisión en el que participa - que no pueden resolverse todos los problemas hoy, y se hace corresponsable de diseñar una estrategia y una política clara que los incluya y tenga en cuenta el desarrollo económico en su conjunto. Esa es una base política mucho más importante y duradera que la que puede lograrse con repartijas estigmatizadoras y noticias de inauguración de obras.

Nos parece que el Estado y en particular el Estado local juegan y deben jugar un papel muy importante para el desarrollo local. En América Latina hemos heredado de la Península Ibérica el sistema municipal, tenemos municipios, está muy establecida la institución, y en muchos casos muy devaluada en su imagen. Pero puede ser la base de un desarrollo distinto de nuestras sociedades nacionales. Para el neoliberalismo, el municipio o incluso las provincias pueden ser un obstáculo. Le gustaría poder redibujarlos, borrar a los “no viables”, dividirlos u ocultarlos en nuevas regiones sobre las cuales imponer sus reglas del ajuste fiscal local. Ciertamente es que en algunas sociedades con comunidades indígenas muy importantes el municipio nunca terminó de encajar con las formas de organización reales de la sociedad, pero hoy el municipio está instalado. Articulándose con otros municipios y con otras instituciones, desarrollándose en sus propias capacidades, adoptando formas participativas de gestión que involucren a todos los ciudadanos y organizaciones en la

búsqueda de un rumbo de desarrollo, los municipios puede ser la base de otras políticas de Estado, porque estamos enfrentando fuerzas globales muy poderosas y porque es preciso fortalecer un estado democrático desde las bases de la sociedad. Economía y política se vuelven indisolubles y no se puede avanzar sólidamente en un ámbito sin hacerlo en el otro.

### **La cooperación para el desarrollo y el futuro de URB-AL**

Para esto, sin duda, podemos usar y necesitamos mucha ayuda. Pero no podemos dejar de ignorar que una parte muy importante de la cooperación internacional está muy sesgada a favor del que coopera. Que la cooperación internacional muchas veces (hay excepciones valiosas, sin embargo) responde a intereses de donde viene la cooperación. Como en todo contrato, tiene que haber dos partes y las dos tienen que tener un interés. El problema es quién representa nuestro interés, local o nacionalmente. Cuando las inversiones internacionales monopolizan nuestros mercados apoyadas por sus Estados, cuando los organismos internacionales nos imponen condiciones que no le imponen a sus propias sociedades, esa es una “cooperación” que debemos cuestionar. ¿Quién discute y rediscute con los grandes monopolios internacionales, cuando las ciudades aparecen como subordinadas a un sistema de gobierno que negoció esas condiciones a nivel nacional? Eso puede hacerlo un Estado fuerte y con los objetivos correctos. Pero es muy difícil que haya un Estado fuerte, si no articula sus diversos niveles sobre una base democrática cimentada desde abajo, que empieza desde los municipios, de las sociedades locales.

Me parece que si el tema es el desarrollo económico local, tenemos que advertir la imperiosa necesidad de un desarrollo político para que nuestros Estados nos puedan representar en las disputas internacionales, por ejemplo en la discusión de las reglas de comercio. Porque se define una regla de comercio y se nos obliga a cumplirla, pero eso destruye nuestras industrias o nuestra producción agraria porque esa misma regla acordada no la

cumplen los países del norte, porque tienen más poder. O porque hay un poder social – como los granjeros franceses- que les impone políticas nacionales a esos Estados. Entonces podemos aceptar la solidaridad del Norte hacia el Sur, como la de este programa URB-AL, pero lo fundamental es que seamos solidarios y simétricos en el comercio internacional y en la defensa de un código ético para regular las inversiones globales y para evitar el dumping social, algo que, como dijimos alguna vez, debería unir las ciudades de Europa y América Latina. Si la solidaridad no viene, tendremos que responder con una mayor fuerza política y el conflicto saldrá a luz. Recientemente participe en Brasil de una reunión donde dirigentes sindicales europeos criticaron duramente mi cuestionamiento de la legitimidad de la deuda externa con el mero argumento de que “las deudas se pagan”, demostrando no sólo ignorancia sobre la historia de la deuda externa sino que la progresividad de las ideas en un contexto local no se traslada fácilmente al ámbito internacional. Tenemos que conocernos más, que escucharnos y comprendernos mutuamente si la solidaridad y la cooperación van a ser efectivas. Y buscar proyectos que nos hagan hacer juntos, de modo que nos necesitemos para hacerlo. No me refiero a la superficialidad de que se nos exige presentar un proyecto conjunto para obtener recursos, sino que los procesos que queremos impulsar requieran efectivamente de la conjunción de capacidades, de experiencias, de saberes y culturas, si es que no de las fuerzas políticas que podemos movilizar. No se trata de meramente transferir conocimientos del que sabe al que no sabe, sino de aprender juntos.

Tal vez uno de los objetivos que esta Red no logró cumplir, y ojalá lo alcance a cumplir en lo que le queda de vida, porque esperamos que subsista aun cuando se acaben los fondos de asistencia europea, es que los representantes de las ciudades europeas tengan en cuenta las condiciones macroeconómicas y de comercio internacional injustas que se le están planteando a estas sociedades, que hacen que tengamos la gravedad de los problemas sociales que tenemos. Y que nosotros comprendamos que la experiencia de

conformación de la Comunidad Europea no ha sido un proceso fácil y que no está terminada, que sus ciudades también están bajo la tensión de la globalización. Que seamos socios solidarios en la lucha por un comercio justo y por la democratización real de nuestras sociedades, que no es lo que hoy está pasando.

¿Ahora, quién plantea todo eso? Da la impresión de que los Estados nacionales están muy atrapados en esta negociación con los organismos internacionales y que están quedando atrás del cambio. El Congreso norteamericano en la comisión que dirigió el congresista Metzler -que acaba de decir una de las pocas cosas inteligentes que he oído sobre que hay que hacer con la economía argentina últimamente, que es aceptar que no se puede pagar la deuda y que hay que ir a un *default* regulado donde los que pierdan sean los especuladores, y hacer un nuevo contrato que asegure el cumplimiento futuro de la deuda remanente- decidió que el Banco Mundial dentro de 5 años no existirá más como lo conocemos. El Banco Mundial no nos va a prestar más plata, por lo menos no a buena parte de los países del Cono Sur por el ingreso per cápita que tienen. Se va a convertir en una agencia de desarrollo. ¿Y cuál va a ser su función, en la cual ya está trabajando? Va a ser un banco de conocimiento. Están acumulando todo el conocimiento para la gestión, para el desarrollo en sistemas informatizados de alta velocidad y nos van a dar apoyo *on line*. En vez de las costosas misiones del Banco Mundial a nuestros países, con hoteles de primera línea y altísimos salarios, nos van a venir consejos por sistemas informatizados. Pero si los consejos son del mismo tipo, su costo es lo de menos! Igualmente, el sistema de regulación del Fondo Monetario está bajo crítica, y nuestros gobiernos siguen atados a ese tipo de vinculaciones. Hace falta prepararse para dentro de cinco años y desde ese punto de vista las sociedades locales pueden jugar un papel muy importante en redefinir las reglas de la cooperación Norte-Sur.

No quiero plantear cosas quiméricas, pero para la economía política del desarrollo local no necesitamos sólo proyectos productivos, mejorar la calidad de nuestra producción,

incorporar más conocimiento e información en nuestros sistemas. También necesitamos una revolución de la política desde abajo, una radicalización de la democracia desde abajo, que se vea que efectivamente se puede hacer política y política partidaria construyendo otro tipo de relaciones políticas. Esto no es fácil en un mundo de extrema necesidad, cuya emergencia es continua. Es necesario que se vea la posibilidad de otro desarrollo, de la mejoría en la calidad de vida. Por eso el desarrollo económico desde lo local es una clave importantísima incluso para orientar a los políticos locales.

Esta Red y las otras redes de URB-AL, con todas las contradicciones que implica la cooperación entre países tan distintos, donde el Estado de bienestar ha significado algo tan distinto en unos países y en otros, o donde la situación actual es todavía tan diversa, creemos que ha planteado una semilla global de solidaridad, de encuentro, de diálogo, en esa dirección. Espero que no dejemos que se pierdan estas relaciones, que las sostengamos. Que, como acá se dijo, es fundamental que se evalúe esta experiencia, y que mantengamos la convicción de que, si nos unimos, todas las ciudades del mundo podemos a lo mejor modificar estas condiciones, que hoy parecen inevitables y que aparecen como “la Economía”, cuando en realidad la economía la tenemos aquí, debajo nuestro, delante de nosotros y tal vez no la vemos.

---

<sup>i</sup> Para este trabajo se ha contado con la enorme ventaja de haber leído la mayoría de las ponencias presentadas por los participantes en este seminario, que constituyen una contribución fundamental a la reflexión y a la organización de la materia prima necesaria para lograr los objetivos del mismo. Dado que tales ponencias serán revisadas, no realizamos citas en este trabajo.

<sup>ii</sup> Por ejemplo, la relación entre investigación y prácticas sociales empíricas y su interpretación se modifica si la producción científica es irrelevante para orientar las acciones de los agentes del proceso de urbanización.

iii Así, pare dar un ejemplo obvio, sería incorrecto atribuir el surgimiento o auge de determinada problemática con el momento en que la configuración espacial de la población produjo una determinada proporción de población urbana, si tal proporción fué recién calculada (y conocida) veinte años después, al retribujar las cifras y definiciones censales. No es un cambio real sino el cambio en la percepción de la realidad (o la percepción de una novedad real) lo que mediaría entre la realidad y los temas o problemas investigados.

iv En la ponencia de Angel Quintero sobre Puerto Rico (incluida en el volumen I) se dió el ejemplo de la burguesía que, atemorizada al haber perdido seguridad en las barriadas, impulsó estudios sobre esos sectores. Posiblemente hoy esa misma inseguridad de la burguesía, generalizada en las barriadas de América Latina, no produce propuestas de investigación sino acciones como las de los escuadrones de la muerte, aspecto inocultable de las "nuevas políticas urbanas".

v Así, paradójicamente, en la opción entre estado y sociedad civil que por momentos se plantean los investigadores urbanos, los interlocutores de ambos lados están en principio marcados por la estructura del estado. Es evidente que movimientos de otra envergadura no arrastran esta relación especular con el estado, como es el caso de los que se plantean la liberación de la mujer, los ecologistas, o los de los derechos humanos.

vi Si el estado estuviera organizado para dar respuesta conjunta a los problemas del barrio, posiblemente otra sería la organización reivindicativa y sus planteos, sus prácticas y las nuevas ideologías que de allí surgieran.

vii Aparentemente la comunidad académica está apegada a la coyuntura. Eso impediría dirigir la atención a la realidad profunda, pues la vertiginosidad evidente de los cambios de esta época la mantiene continuamente preocupado por estar "al día". Esto ayudaría al desarrollo de prácticas empiristas.

viii A este nivel, debería analizarse especialmente el papel de los aparatos de educación superior, de las redes, de las publicaciones en el proceso de generación, difusión y reproducción de los temas, enfoques, etc.

ix Sin embargo, una evaluación a fondo de esa relación de intercambio debería considerar los efectos que han tenido, sobre las ideas en el

centro, conceptos desarrollados en el "Tercer Mundo", como el de la dependencia o de centro-periferia, o el de sector informal, o el de la relación de términos del intercambio, o el que han tenido las críticas a la antropología etnocéntrica; más aún el efecto que han tenido experiencias como la de los movimientos de pobladores o más en general de la Unidad Popular y su desenlace, o las propuestas foquistas y las mismas revoluciones y posteriores transiciones.

x "Faire l'histoire de la recherche urbaine. L'expérience française depuis 1965" (Incluido en el presente volumen).

xi "Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina" (incluido en este volumen).

xii Ver: Hernando de Soto, **El otro sendero**, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1987. Para un comentario ver: José L. Coraggio, **Deuda externa y pedagogía popular**, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa ALOP-CARP-CEDIS-CIUDAD, Quito, 1988.

xiii Esto fué desarrollado posteriormente en: "Poder local, poder popular?", Cuadernos del CLAEH, 45-46, Montevideo, 1988, y en: "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", incluido en **Descentralización y poder local**, Textos, No. 11, CIUDAD, Quito, 1989.

xiv Esto implicaría confundir el objeto empírico ("las ciudades") con el objeto de estudio, determinado por la conjunción del campo teórico, el fenoménico, y los objetivos de acción o de conocimiento.

xv Esto es evidente en los planteos más militantes de la "investigación participativa". Ver, por ejemplo, Orlando Fals Borda, "La ciencia y el pueblo (reflexiones sobre el significado y rol de la ciencia en la participación popular) en **Praxis Centroamericana** No. 1, CEASPA, Panamá, Julio-Diciembre 1982, pag. 156-178.

xvi Sería interesante reflexionar por un momento sobre las relaciones y agentes involucrados en esta tarea de la producción de conocimiento como un "mercado" peculiar, donde las necesidades de conocimiento no se traducen en demandas efectivas que induzcan la asignación de recursos apropiada. Especialmente debería analizarse el papel de las agencias de financiamiento, que, en concurrencia con el



estado, configuran la demanda, como mediadoras entre necesidad y oferta de "temas" o enfoques de investigación. La mercantilización y privatización de la investigación es, en todo caso, un hecho incuestionable.

<sup>xvii</sup> Este tema ha sido desarrollado posteriormente en "Investigación urbana y proyecto popular", **Espacio a debates**, Sao Pablo, 1989.

<sup>xviii</sup> Durante el seminario, Pedro Pirez propuso ubicar a esta propuesta como una "utopía profesional". Dados los alcances de esta reunión, parece una buena caracterización.

<sup>xix</sup> Para un tratamiento posiblemente análogo de la cuestión regional, ver: J. L. Coraggio, A. Federico y O. Colman (Eds.) **La cuestión regional en América Latina**, CIUDAD/IIED-AL, Quito, 1989.