

## CIUDAD FUTURA

### NUEVAS MODALIDADES EN PLANIFICACION Y GESTION DE CIUDADES

Rosario, mayo de 1999

#### Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización

por José Luis Coraggio<sup>1</sup>

##### 1. Introducción

La teoría y en buena medida la práctica de las políticas públicas de los cincuenta y sesenta estaban signadas por la planificación como metodología básica. Inspiradas en los procesos de reconstrucción de la Europa de postguerra y de la industrialización socialista, no sólo las grandes obras de infraestructura, sino la misma política económica y tecnológica eran instrumentalmente referidas a objetivos de largo y mediano plazo de orden nacional. Se planificaba la estructura productiva sectorial e indirectamente la estructura social deseada.

Hoy impera el paradigma del mercado libre. Hoy se habla del estado anímico de "los mercados", nuevo sujeto sin cara, constructor o destructor de economías, estados y sociedades. Las grandes empresas globales, sin duda, planifican sus acciones. Los gobiernos puede decirse que aún hacen planificación financiera (con énfasis en cómo endeudarse y pagar los servicios de la deuda). ¿Pero qué pasa con la planificación de la economía real, de las ciudades, de las regiones, del bienestar social?

La "globalización", es decir, la disolución de la entidad nacional de empresas y clases, de mercados y sociedades, entidad superada por la apertura a procesos y poderes de ámbito mundial, parece poner en cuestión, entre otras cosas, la posibilidad de pensar y planificar acciones para determinar soberanamente el futuro de un país. El Estado aparece cada vez más limitado a sus funciones de administrador de aspectos marginales de un proceso que no controla. Es más, la política misma acentúa su mercantilización, urgida de acceder al costoso escenario mediático y de acentuar mecanismos clientelares en la competencia electoral.

Sin duda es válido decir que ha caducado aquella planificación estatal, que más que alta política parecía centrada en ejercicios de cúpulas tecnocráticas, muchas veces volcados en documentos-plan que no siempre se concretaban en decisiones efectivas. Pero se abre, en cambio, la posibilidad de una concertación de acciones de múltiples actores, públicos, sociales y privados, en una dirección acordada como proyecto compartido de país, de región, de ciudad. En otras palabras, la posibilidad de hacer Política, es decir de acordar un interés común que articule la diversidad de intereses superando los marcos de suma-cero y generar un poder colectivo capaz de cabalgar el mecanismo ciego de mercado.

De algún modo, la metodología denominada de "planificación estratégica"<sup>2</sup> ha tendido un puente entre aquel pasado y un nuevo estilo de hacer política con mayúscula. Pero ninguna metodología

---

<sup>1</sup> Investigador-Docente Titular del Instituto del Conurbano, actualmente Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Argentina.

<sup>2</sup> Como antecedente latinoamericano puede citarse el trabajo pionero de Carlos Matus. Ver: Planificación de Situaciones, Libros Alfar, Caracas, 1977; Estrategia y plan. Siglo XXI editores (4 ta. edición), 1982.

asegura la substancia de los resultados ni el surgimiento de nuevos sujetos colectivos. Pero en todo caso, cabe interrogarse sobre las posibilidades que específicamente puede tener la planificación estratégica a nivel de centros urbanos en el contexto de los procesos de transformación epocal a que nos referimos.

Por lo pronto, la planificación urbana debe ser vista como un capítulo de la planificación regional, en tanto la ciudad es en sí misma una microregión y su entidad es inseparable de su ámbito territorial inmediato de interacción cotidiana. Esto no siempre ha sido visto así, pues existe una larga tradición de separar la planificación urbana de la regional, y ambas de la territorial<sup>3</sup>, por la especificidad de los procesos sustantivos que se despliegan en uno y otro ámbito y por la especialización de los instrumentos y modelos aplicados al ámbito urbano respecto a ámbitos supraurbanos. En lo que sigue vamos a ubicar la planificación urbana dentro de perspectivas más abarcativas relativas a la planificación regional en el contexto de la globalización.

## **2. Alcances de la planificación del desarrollo regional en América Latina<sup>4</sup>**

En 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 se producían las Bases para el Desarrollo Regional Argentino<sup>5</sup>, inspiradas 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)<sup>6</sup>.

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 incumbencia 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 de nuestros países -escasamente efectivos-, 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

---

<sup>3</sup> La planificación territorial debería ser vista como un *enfoque* aplicable a todo ámbito de planificación (sectorial, urbano, regional, nacional, etc.), pero muchas veces ha sido entendida como planificación del sistema de centros urbanos y regiones de un país. Para un desarrollo más amplio de estos temas, puede verse: José Luis Coraggio, Territorios en Transición. Crítica a la planificación regional en América Latina, CIUDAD-SIAP, Quito, 1987.

<sup>4</sup> Basado en la Ponencia presentada por J. L. Coraggio en el III SEMINARIO INTERNACIONAL: "ESTADO, REGIÓN Y SOCIEDAD EMERGENTE", Recife, 9/12/1997.

<sup>5</sup> Bases para el desarrollo regional argentino (Varios autores), CFI-Peuser, Buenos Aires, 1963.

<sup>6</sup> Las ideas de Perroux fueron pioneras del pensamiento sobre la dialéctica entre los conglomerados económicos y los estados-nación que hoy caracterizan la economía mundializada. Ver: François Perroux, *L'Economie du XXe Siècle*, PUF, París, 1964; José Luis Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, Vol. 2, Nº 4, Santiago, 1972.

regiones más desarrolladas. Su principal bandera 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 politizaba cuando se advertía que las desigualdades regionales eran un epifenómeno de la profunda inequidad social y política de nuestras sociedades, y que una mayor equidad interregional no garantizaba una mayor equidad social intraregional.

Así, la cuestión regional comenzó a asociarse con aspectos fundantes de la cuestión nacional: la cuestión agraria, la cuestión étnica, la cuestión del desarrollo del mercado interno y de la concomitante formación de las clases nacionales - burguesía industrial y proletariado- asociadas a la modernidad y opuestas al latifundismo y al colonialismo interno y externo.<sup>7</sup> 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 concentración del capital privado, cobijado por el Estado autoritario, produciendo en el Nordeste brasileño 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 la planificación en general y la regional en particular. Sin embargo, para algunos investigadores, 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. Las descripciones de la Terza Italia,<sup>8</sup> el Silicon Valley<sup>9</sup> y otros casos dieron lugar al intento de modelizar<sup>10</sup> 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 generar las condiciones para el desarrollo endógeno donde no se había dado como resultado de prolongados 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.<sup>11</sup> Aquella visión utópica sesentista, de un sistema articulado de regiones y centros, dio 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

---

<sup>7</sup> Ver: José L. Coraggio, Oscar Colman y Alberto M. Federico (Editores), La cuestión regional en América Latina, CIUDAD, Quito, 1989.

<sup>8</sup> Ver: Bianchi, Patrizio and Giuseppina Gualteri, “Emilia-Romagna and its industrial districts: the evolution of a model”, in Leonardi, Robert and Raffaella Y. Nanetti (Eds.), “The Regions and European Integration. The case of Emilia-Romagna”, Pinter Publishers, London, 1990; Bianchi, Patrizio, An industrial strategy for small and medium-sized enterprises in an opening economy. An European perspective, University of Bologna, Italy, Washington, 1993.

<sup>9</sup> Ver: Annalee Saxenian, Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128, Harvard University Press, Cambridge, 1994.

<sup>10</sup> Ver: Michael Storper, The Regional World., Territorial Development in a Global Economy, The Guilford Press, New York, 1997.

<sup>11</sup> Con la excepción de Colombia, tal vez por el carácter regional de los principales conflictos asociados a la guerrilla y el narcotráfico en ese país.

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 procesos social o ecológicamente desbalanceados, produciendo dualismos y vulnerabilidades graves por el carácter excluyente y el impacto destructivo del nuevo estilo tecn-económico, lo que también se atendió con políticas sociales compensatorias.<sup>12</sup> El nuevo estilo de desarrollo -el desarrollo informacional o supersimbólico- parecía destinado 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, descoyuntados conceptual o realmente los centros metropolitanos de sus ámbitos regionales, 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.<sup>13</sup>

De hecho, la disolución de las barreras que protegían al mercado nacional y permitían la intervención política en sus espacios regionales expuso 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 contribuye a desalentar los procesos de inducción horizontal y vertical y por ende a descoyuntar los centros urbanos de su entorno, desestructurando 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

---

<sup>12</sup> El notorio el retraso de obras de manejo ambiental que generó una altísima vulnerabilidad rural y urbana de las sociedades ante fenómenos naturales. Cuando se dan las catástrofes "naturales", fluyen los programas de compensación temporal a los sectores afectados. Ver: Raquel Gurevich, "Ciudad y desastres, un reto para la gestión pública", en Herzer, Hilda M. (comp.) Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997.

<sup>13</sup> Ver: Castells, Manuel, La era de la información. Economía, sociedad y cultura. (Vol 1), Alianza Editorial, Madrid, 1996, capítulo 6, "El espacio de los flujos" (pp. 409-451). También: Autores Varios, Desarrollo Local, democracia y ciudadanía, Montevideo, del 3 al 6 de Julio de 1996

democrático participativo aparece en algunas propuestas como una condición indispensable adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil.<sup>14</sup>

Pero si promover un desarrollo integrador requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, puede anticiparse, sobre todo en el caso de ciudades con poco peso propio o altamente extrovertidas al mercado externo, 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 economía y la sociedad local 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)<sup>15</sup>, 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 transformada como totalidad y dirigida en una u otra dirección por una voluntad colectiva pero dispersa 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.<sup>16</sup> Esto supone revertir las

---

<sup>14</sup> Ver Guillermo Schweinheim, "Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización", en Venesia, Juan Carlos (comp), Políticas públicas y desarrollo local, Flacso, Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998. También: Autores Varios, Desarrollo local, democracia y ciudadanía, Montevideo, 1996.

<sup>15</sup> Sobre Tercer Sector ver: Rifkin (1996), Salamon y Anheier (1996), Salamon (1993), Revelli (1998). En relación con la Economía Social, ver "Carta de Porto Alegre", Encontro Latino de Cultura e Socioeconomia Solidaria, Porto Alegre (Brasil), agosto de 1998. Sobre la economía de la solidaridad, ver los trabajos de Razeto, 1985, 1987, 1988, 1994. Para una presentación del conjunto de estas propuestas, ver: José L. Coraggio, Otra política social para la ciudad: los desafíos de la próxima década, Programa URB-AL, Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas", Unión Europea, Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.

<sup>16</sup> Ver: José Luis Coraggio, "La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización", en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997.

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...<sup>17</sup>

Aunque hay importantes ejemplos de una aplicación progresista de la metodología, en un contexto marcado por la inseguridad, la precariedad y la fragmentación social, estas iniciativas de articulación y concertación pueden terminar siendo protagonizadas por elites 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.<sup>18</sup>

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, lo cual es una garantía de impunidad para quienes se enriquecen sin respetar las leyes. 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 y económico dominadas 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

---

<sup>17</sup> Ver Borja y Castells, (1997), capítulo 5, "Las ciudades como actores políticos". Sobre otras experiencias de planificación estratégica en América Latina, ver: Fernández de Luco (1998), Lifchitz (1998), Mautone (1998) - Plan Estratégico de Rosario-; Reese (1998) - Plan Estratégico de Córdoba-; Jordan y Simioni (comp.), 1998, - Manizales, Cuzco, Ouro Preto, Valdivia.

<sup>18</sup> Ver: José Luis Coraggio, "La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)", en Venesia, Juan Carlos (comp.), op. cit.

heterogeneidad cultural y ecológica como recurso para producir formas de desarrollo humano universal, promoviendo una solidaridad no mecánica, no basada meramente en la reivindicación de necesidades compartidas, sino basada en la generación de nuevas relaciones de interdependencia, una solidaridad orgánica que cimiente 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.<sup>19</sup>

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

---

<sup>19</sup> Ver: José Luis Coraggio, "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", PONENCIAS del instituto fronesis, N° 10, Quito, 1994; también: Economía Urbana: la perspectiva popular, Abya yala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998.

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 desregulada 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 explotación 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?<sup>20</sup> 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 el 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*, sin una cultura de servicio al público, y que 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

---

<sup>20</sup> Para otra visión del "fracaso", ver: Teitel, Simón (editor), Towards a New Development Strategy for latin America. Pathways from Hirschman's Thought, Inter-American Development Bank, Washington, 1992.

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 ex-profeso caer la productividad y calidad del sector público para generar legitimidad por la privatización en la opinión pública- han dejado el mercado interno de la Región Metropolitana de Buenos Aires 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.)<sup>21</sup>

¿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,<sup>22</sup> 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 no se dará espontáneamente 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.

---

<sup>21</sup> Para el caso del agua potable ver Kullock, David y Catenazzi, Andrea, Política de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de accesos de los sectores de menores recursos antes y después de la privatización. Mimeo, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Programa de Estudios y asistencia a Municipios, s.f.

<sup>22</sup> El mismo Banco Mundial ha comenzado a revisar su discurso: ver World Development Report 1997, The State in a Changing World.

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.

### **3. Condiciones de la planificación estratégica urbana y el desarrollo en red<sup>23</sup>**

Si se va a retomar la tarea de planificar centros urbanos y sus regiones en ausencia de un estado nacional capaz de intervenir, la palabra clave parece ser "articulación", denotando la tarea fundamental que debemos encarar. ¿Articulación de qué? En primer lugar, de *planes estratégicos de diversas ciudades de una misma región*, planes que se supone que ya existen pero que están aún aislados, no vinculados, no articulados entre sí. Sin embargo, antes de o junto con ese nivel de articulación, posiblemente haya que poner en marcha o profundizar la planificación estratégica en cada ciudad, y aquí también la palabra clave es articulación.

Se vienen generalizando los encuentros y redes de ciudades.<sup>24</sup> Pero puede ser apresurado plantear la articulación externa de procesos poco articulados en lo interno. No se trata de desmerecer los importantes y ejemplares intentos de la planificación estratégica urbana,<sup>25</sup> sino de reconocer que, más allá de la difusión de su metodología, sus instituciones y su terminología, no se trata sólo de articular lo existente sino de crear las condiciones para impulsar su realización plena. Baste mencionar, como origen de una duda genérica sobre la efectividad alcanzada en la planificación estratégica, que no parece haberse cumplido una de sus condiciones: la institucionalización de objetivos y políticas de Estado (involucrando a todos los niveles: local, provincial, nacional). Es decir, políticas asumidas por un estado capaz de pensar y actuar de manera coherente, interjurisdiccional e intergeneracionalmente, lo que supone haber superado la competencia entre niveles de gobierno, así como el cortoplacismo y el oportunismo usual de los gobiernos de turno. Como en un sistema democrático los principales partidos tienden a turnarse en el gobierno, tales políticas deben estar enraizadas en consensos o al menos acuerdos entre representantes legítimos de los diversos sectores permanentes de la ciudad, para lo que deberían haber participado en su definición, su implementación y su control. Y la situación de transición socio-política y reestructuración post-industrial por la que atravesamos no ha ayudado a ello.

Dos procesos asociados a esta transición hacen que una planificación estratégica efectiva sea tan deseable como difícil: por un lado, el desequilibrio de fuerzas entre capital y trabajo, tremendamente desfavorable para el segundo, manifestada en la continua centralización del capital global y la continua fragmentación de la clase trabajadora, requieren políticas de largo aliento que respondan a un interés político más complejo que la mera representación de los

<sup>23</sup>Basado en la intervención como experto invitado en el Seminario Técnico "Articulación de planes estratégicos de ciudades como promoción del desarrollo equilibrado de la región del Mercosur", Río Cuarto, 27-28 de julio de 1998.

<sup>24</sup>Como la Red Urbal (de ciudades latinoamericanas y europeas) o la red de Mercociudades.

<sup>25</sup>El presupuesto participativo de Porto Alegre, la descentralización de Montevideo, la participación en instancias de planificación estratégica en Córdoba, las políticas ambientales de Curitiba, la Promoción del desarrollo de Pymes de Rafaela, la política de salud en Rosario, son algunos de estos ejemplos. Ver: Britos y Regent (1998); Prefeitura Municipal de Porto Alegre(1993); Do Carmo (1996); Reese (op. cit.); Autores Varios (1994); Prefeitura Municipal de Curitiba (1993).

sectores más organizados y capaces de hacer *lobbying*. Pero a la vez, como resultado del triunfo del movimiento neoconservador -usualmente identificado con las figuras de Reagan y Thatcher y el derrumbe de socialismo real-, también se ha redefinido el balance de fuerzas entre el poder político y el poder económico del capital más concentrado, debilitando al primero y liberando por ahora al segundo de los límites dirigidos a salvaguardar los derechos de los ciudadanos e incluso la estabilidad de los sistemas. Por otro lado, la conjunción de una revolución tecnológica comparable con la de la revolución industrial pero más generalizada y vertiginosa, y la reorganización del capital claramente hegemonizado por su sector financiero, imprimen a los modos de producción y de vida ritmos de transformación incomparables con los lentos procesos de respuesta de gobiernos, organismos y sociedades civiles, abriendo una brecha dinámica que por momentos parece irreversible sin revisar el supuesto de impunidad con que se mueven las nuevas elites.

Estos procesos generan gran incertidumbre sobre el futuro, haciendo necesaria, más que una planificación, la institucionalización de escenarios en que múltiples actores dotados de capacidad de respuesta rápida puedan ir conjugándose orientados no por una división del trabajo predeterminada sino por objetivos estratégicos compartidos. En ese sentido, para acelerar la creatividad positiva en pro del desarrollo, su sujeto deberá ser multifacético, heterogéneo, y sin una estructuración fija de competencias y funciones, permitiendo que los liderazgos e iniciativas vayan emergiendo de un proceso plural y no dirigido centralmente.

Una de las dificultades en los períodos de transición es la ausencia de una teoría del sistema en transición o del nuevo sistema resultante. En esa situación, se tiende a proyectar el futuro de manera lineal, prolongando las tendencias recientes. En este momento, ello arroja resultados catastróficos. Pero hacer este tipo de proyecciones supone simplistamente que las sociedades nacionales y el sistema mundial no desarrollarán ninguna capacidad de autoregulación, o que se trata de totalidades físicas sin contradicciones dialécticas, que pueden seguir moviéndose en la misma dirección por mera inercia. La tarea de los intelectuales es superar esas proyecciones superficiales y avanzar hipótesis plausibles sobre posibilidades que esta realidad en transición encierra, pero que para efectivizarse deben ser acompañadas de programas adecuados de acción colectiva. En condiciones de tanta fluidez, más que un plan, lo que se requiere es programar un contexto institucional que contenga y oriente las acciones de todos los agentes del desarrollo urbano en un contexto cambiante y de alta conflictividad. Y esto es más un desafío político que técnico.

Si la predicción del desarrollo posible y deseable de nuestras sociedades urbanas debe ser sostenida por un programa sistemático de acción, surge otra dificultad: la ausencia de un sujeto sociopolítico capaz de asumirlo. A esto contribuyen:

- (a) el debilitamiento autoinfligido o impuesto del estado nacional en sus capacidades de decidir y hacer, y el evidente cortoplacismo y oportunismo electoralista de los agentes del sistema político, que ha puesto en cuestión su legitimidad;
- (b) la crisis de representación de la sociedad, producto de la pérdida de significación de las categorías sociales y formas de agregación propias del estilo industrialista de desarrollo, lo que hace difícil generar en la esfera pública los consensos o acuerdos sociales de largo plazo que requiere una efectiva acción estratégica;
- (c) la aún limitada capacidad de los gobiernos locales para asumir la tarea que se les viene asignando, de representar y atender a las sociedades locales y a la vez competir con otros lugares por las inversiones del capital global vistas como única vía de desarrollo.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>No deja de ser contradictorio que se pugne por lograr inversiones del gran capital y que, de lograrlas, sus representantes deberían estar sentados en la mesa de concertación del plan estratégico, con una capacidad de imponer sus intereses desproporcionada en relación a los efectos de empleo o desarrollo social que pueden inducir con su presencia.

La *articulación* de planes estratégicos tiene dos dimensiones: una, subjetiva, política, que implica desarrollar en los participantes de la planificación estratégica de cada ciudad la conciencia de la necesidad o al menos de la conveniencia de incluir alto en su agenda el intercambio con sus pares, dentro de una cultura de competencia cooperativa que propenda a lograr un equilibrio entre ciudades y subregiones. Otra, objetiva, supone que de hecho se vaya configurando un subsistema de intercambios y cooperaciones, un recorte regional y transnacional del sistema global de flujos<sup>27</sup>, constituido por la red de ciudades y sus subsistemas regionales de influencia. Esto implica facilitar e incentivar las relaciones entre los elementos de ese subsistema, no sólo mejorando las vías y medios de transporte de bienes (en lo que se viene haciendo énfasis) y de personas, así como las vías de comunicación de información y mensajes, sino avanzando activamente hacia una integración cultural que aproveche el rico potencial de las diferencias entre ciudades y regiones, a través de la circulación de ideas, proyectos, innovaciones y bienes simbólicos en general.

Dado que la organización de la producción material parece librada al mercado y sus agentes monopólicos, se tiende a hablar de fomentar el turismo, las visitas de artistas, las competencias deportivas, los intercambios de bienes simbólicos; pero esto es insuficiente. En todo caso, se requiere no tanto intercambiar productos como “hacer juntos” en todas las áreas del quehacer. Esto haría que la articulación en redes no sea una conexión externa y posterior, sino interna y simultánea con la planificación estratégica en cada ciudad. Es posible incentivar la visita de maestros entre ciudades y países, pero otra cosa es que vayan a trabajar juntos por períodos significativos. Es posible multiplicar encuentros para intercambiar experiencias, pero otra cosa es ponerse a producir juntos una base común de plan estratégico abarcativo de la región. La acción política conjunta en las instancias mundiales es otra vía poco utilizada en un contexto que incita al bilateralismo y la competencia en un juego suma cero. Es importante avanzar en la integración de un sistema regional de formación superior e investigación, donde se multipliquen los proyectos cooperativos, se flexibilice la aceptación de títulos y se facilite la formación conjunta de profesionales e intelectuales.<sup>28</sup>

Sobre todo esto se viene avanzando en alguna medida, pero los tiempos de las burocracias y la resistencia de los intereses corporativos hacen desesperantemente lenta su reacción en comparación con la vertiginosidad de las transformaciones y nuevos desafíos que plantean la revolución tecnológica, la globalización de los mercados y la reestructuración del capital. La tarea no es simple: una articulación profunda entre proyectos urbanos requiere compartir no sólo metodologías sino las normas ISO que tienden a regular el mercado mundial, los sistemas jurídicos, las políticas económicas, las políticas sociales, los códigos culturales, los medios de información de masas.

Se dice que la revolución de las comunicaciones y los transportes y la globalización de los mercados nos han liberado de las barreras estatales, que las distancias han sido substituidas por el tiempo, que el mundo se hace vecino. No es difícil volver cotidiana una interacción entre sectores de cúpula, como la que caracterizó la integración latinoamericana correspondiente al modelo industrialista. Una integración de las plantas y gerencias de las empresas que vienen a copar el mercado regional, una integración por el turismo de las clases de altos ingresos, una integración de las tecnocracias empresariales y estatales, de las clases profesionales que comparten el ámbito especial de la clase ejecutiva en los aviones, de los intelectuales que comparten seminarios internacionales, una integración de las declaraciones diplomáticas. La espacialidad de las relaciones entre elites era ya de ámbito supranacional y pasará fácilmente a ser global.

Pero en sus antípodas sociales, los sectores urbanos empobrecidos y excluidos se reconcentran en ámbitos microlocales, sin siquiera derecho de acceso a su ciudad como totalidad, restringidos por razones de penuria económica a verdaderos campos de concentración de pobres, donde se

---

<sup>27</sup>Sobre el sistema global de flujos, ver Castells, op. cit.

<sup>28</sup>En esta dirección, parece como una inversión de alto impacto fomentar la interacción e intercambio de los sectores medios urbanos en roles que superen al de turistas.

vuelve prohibitivo el costo de salir a buscar trabajo o de llegar a trabajos precarios y mal pagos, y donde hasta salir a caminar por la calle es riesgoso. Apenas la televisión -con sus programas enlatados para el mercado global- y el hipermercado -donde se adquieren bienes esenciales producidos en regiones remotas-, permiten a las mayorías participar pasivamente como miembros de un sistema global. Algunas calles se vuelven espacios tomados por las bandas de jóvenes encerrados en el barrio, dedicados a cobrar peaje a los forasteros que se atreven a incursionar en él. La ciudad alta y la ciudad baja se distancian, a la vez que las ciudades altas se vinculan y acercan entre sí.

En esto es fundamental no confundir la articulación de un *mercado regional* con la articulación de un *sistema productivo regional*. Sobre todo cuando incluye grandes metrópolis, el primero es capaz de inducir una ola de inversiones globales atraídas por mercados cautivos geográficamente concentrados y de altos ingresos, garantizados por gobiernos corruptos o atemorizados por las presiones del FMI y el BM, lo que explica las altas tasas de ganancia monopólica que pueden lograr en comparación con su propio centro o con otras regiones de la periferia mundial. Sin embargo, esas inversiones (notablemente en el rubro de servicios públicos privatizados, sistemas financieros y de seguros, comercialización minorista, etc.) son tan destructivas como modernizantes, y se agotan cuando terminan de copar el mercado regional.<sup>29</sup> La integración al sistema global de nuestras sociedades parece requerir la conformación de un sistema regional de redes de ciudades y áreas que tenga capacidad sistémica para producir competitivamente en el mercado global. Lo que requiere inversiones dirigidas a la producción o sustitución de importaciones de bienes transables, incluso como condición para que la estabilidad monetaria y financiera se puedan sostener.

Por último cabe preguntarnos: ¿articulación para qué? Si el objetivo estratégico de la articulación es lograr un desarrollo interregionalmente equilibrado, podríamos parafrasear el refrán popular y decir: “el desarrollo equilibrado comienza por casa”, es decir, por el equilibrio socioeconómico y político interno de cada ciudad. Y de ésta con su región inmediata. La mera articulación de ciudades -ellas mismas desintegradas, no competitivas e ingobernables- y de sus planes -ellos mismos sin sustento sociopolítico-, no podría generar un desarrollo equilibrado como derrame del eventual crecimiento adicional logrado por la articulación. Tal posibilidad no es plausible ni en teoría ni en base a la experiencia.

El sentido de la articulación entre ciudades debe ser hacer posible -por la escala de recursos articulados y los efectos de la cooperación- la inserción de las mayorías en sociedades urbanas crecientemente integradas en lo interno. En el mundo globalizado que comienza a emerger, para ser competitivas, las ciudades deben ser parte de un *sistema* regional interurbano e internacional. Para ello no alcanza con el intercambio de información ni con el tendido de autopistas. Se requiere una radicalización de la democracia, que permita expresar autónomamente los intereses de las mayorías; se requiere una gestión local eficiente y participativa, que permita a la ciudadanía asumir responsablemente los problemas y compartir la búsqueda de soluciones; se requiere un desarrollo de la economía popular no centrada en el capital sino en el trabajo (o en el capital humano); se requiere un desarrollo del sistema educativo, de formación superior y de investigación, orientados hacia la producción y difusión de conocimientos pertinentes para encarar los problemas críticos del desarrollo y potenciar equitativa y sostenidamente las capacidades de emprendimiento y comprensión de todos los ciudadanos; se requiere tener otro poder de negociación con los monopolios globales y establecer mecanismos eficaces de regulación del mercado. Se requiere, en suma, apuntar no a la cantidad por mera agregación de ciudades sino al cambio de calidad. Si no se avanza en esta dirección, las redes de ciudades serán débiles, pues se limitarán al encuentro de elites ilegítimas, sin otro proyecto que su continuado enriquecimiento y sin capacidad de garantizar la gobernabilidad de sus propias ciudades.

Pero como ya dijimos, el proyecto de promover el surgimiento de una red de ciudades integradas e integradoras de regiones competitivas en el sistema global no podría tampoco lograrse si esta

---

<sup>29</sup>Ver: José Luis Coraggio, en Juan Carlos Venesia (comp.), op. cit.

coalición de gobiernos y sociedades locales no logra incidir en las macropolíticas de orden nacional e internacional. Es preciso recuperar la soberanía en el manejo de la moneda nacional, al menos mientras las otras regiones del mundo no respeten las reglas del juego, declaradas pero no respetadas por sus mismos impulsores, de anular el proteccionismo. En esto, dentro de la región Mercosur, Brasil conservó por más tiempo un grado de autonomía que la Argentina perdió traumáticamente al anular subsidios de un tajo y atar mecánicamente el peso al dólar estadounidense. Esa diferencia es materia de conflicto y de desigualdad, por la tendencia a que las actividades industriales se desplacen hacia Brasil por las diferencias en rentabilidad que va generando la brecha creciente entre ambas monedas. Es preciso volver más progresivo y hacer cumplir el sistema impositivo, aligerando el sistema de justicia y acabando con la impunidad y los blandos blanqueos sistemáticos. Es necesario regular el mercado de crédito y los mercados de servicios públicos urbanos, impidiendo los comportamientos monopólicos que encarecen el consumo y la inversión productiva. Es preciso reorientar los recursos de las políticas sociales, hoy no sustentables y apenas compensatorias, volcándolas a la promoción de estructuras productivas basadas en el trabajo y la reproducción ampliada de la vida, creando un sustrato fértil para el desarrollo de las Pymes. Es conveniente sanear ecológicamente a estas ciudades y regiones, controlando las estrategias privadas de pasar a otros o a futuras generaciones los costos de su irresponsabilidad tecnológica.

Una estrategia social no es un mapa rígido ni un conjunto de normas que otros deben cumplir. Es un marco amplio de orientación de acciones y de regulación del conflicto de muy diversos agentes e intereses. El desarrollo equilibrado no podrá ser resultado de un ejercicio tecnocrático de reingeniería social de las ciudades del futuro. Hay demasiada incertidumbre y conflictividad acumulada para que ese pueda ser el procedimiento. El cambio emergerá como institucionalización de nuevas prácticas, valores y códigos y como cristalización de nuevas formas de organización y generación de recursos orientados por esa estrategia. Esto requiere gobiernos nacionales, provinciales y locales radicalmente democráticos, capaces de representar, orientar, alentar, promover y hacer confluir las fuerzas positivas que puede desatar la profunda insatisfacción de las mayorías urbanas por el actual estado de cosas, por el continuo juego electoralista de los actores del sistema político y por el carácter de intocable del proyecto excluyente de las elites. En esto es fundamental tener claro que los agentes del desarrollo no son exclusivamente los empresarios, como parecen creer los organismos internacionales, la CEPAL incluida. Son agentes del desarrollo los gobiernos, las cooperativas, las redes de solidaridad social, los sistemas educativos y los medios de producción simbólica, los movimientos sociales y culturales, las fuerzas políticas y sindicales que compartan una estrategia de desarrollo integrador que supere el tribalismo y el corporativismo. Esos agentes necesitan ser convocados por proyectos incluyentes, plausibles y movilizados de la voluntad colectiva.

En el momento actual es imprescindible una ruptura epistemológica para emprender seriamente esta empresa. Esa voluntad -que es por último, política- necesita superar el sentido común instalado para legitimar el proyecto neoconservador, que pretende que la economía está sujeta a leyes naturales, que los gobiernos deben atender a los equilibrios de un modelo macroeconómico determinado, falsa sabiduría que nadie expresa mejor que los economistas que adoptan el papel de gurús y sacerdotes del ídolo del mercado.

Las ansiedades que pretenden satisfacerse con ejemplos previos de éxito garantizado deben calmarse. El tiempo del cambio no puede ser corto. Al menos 30 años llevó industrializar América Latina, constituir la Unión Europea o que surgiera el Silicon Valley, y no será menor el tiempo de la integración y consolidación de nuevas regiones con presencia en el mundo global. Sostener la voluntad colectiva tanto tiempo requiere de un reconocimiento realista de la realidad en proceso y de utopías motivadoras, así como de compartir la experiencia de una creciente sucesión de éxitos que demuestren que el cambio es posible, generando otras expectativas en la juventud, reinstalando la noción de progreso en el imaginario social y revalorizando el significado de un proyecto social compartido.

En la región más urbanizada de la periferia mundial, las ciudades serán nodos de concentración de los problemas y conflictos, así como ámbito de su procesamiento social y político y de gestación de sus posibles soluciones. La planificación estratégica de redes articuladas de ciudades y regiones, encarada como política democrática de estado y no como despliegue tecnocrático, puede ser instrumento privilegiado para atender responsablemente a ese desafío.

## Bibliografía

- Autores varios, Bases para el desarrollo regional argentino , CFI-Peuser, Buenos Aires, 1963.
- Autores Varios, Descentralización y participación ciudadana, Agencia Española de Cooperación Internacional, Intendencia Municipal de Montevideo, Comunidad Autónoma de Madrid, Montevideo, 1994.
- Autores Varios, Desarrollo Local, democracia y ciudadanía, Intendencia Municipal de Montevideo - Comisión de la Unión Europea, Comité Catholique contre la Faim et pour le Developpement, Montevideo, 1996.
- Bianchi, Patrizio and Giuseppina Gualteri, "Emilia-Romagna and its industrial districts: the evolution of a model", in Leonardi, Robert and Raffaella Y. Nanetti (Eds.), "The Regions and European Integration. The case of Emilia-Romagna", Pinter Publishers, London, 1990.
- Bianchi, Patrizio, An industrial strategy for small and medium-sized enterprises in an opening economy. An European perspective, University of Bologna, Italy, Washington, 1993.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel, Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Habitat) - Taurus, Madrid, 1997.
- Britos, Alicia y Regent, Cecile, "Reflexiones sobre políticas sociales y participación en la descentralización", en Autores Varios, Políticas sociales urbanas. Convocatoria al debate, Intendencia Municipal de Montevideo, Red. N. 5 de Políticas Sociales Urbanas, Programa URBAL, 1998.
- Carta de Porto Alegre, Encontro Latino de Cultura e Socioeconomia Solidaria, Porto Alegre (Brasil), agosto de 1998.
- Castells, Manuel, La era de la información. Economía, sociedad y cultura. (Vol. 1, 2 y 3), Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- Coraggio, José Luis, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, Vol 2, N° 4, Santiago, 1972.
- Coraggio, José Luis, Territorios en Transición. Crítica a la planificación regional en América Latina, CIUDAD-SIAP, Quito, 1987.
- Coraggio, José Luis, "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", PONENCIAS del instituto Fronesis, N° 10, Quito, 1994
- Coraggio, José Luis, La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización", en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997
- Coraggio, José Luis, "La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)", en: Juan Carlos Venesia (Comp.), "Políticas Públicas y Desarrollo Local", FLACSO-CEI-Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.
- Coraggio, José Luis, Economía Urbana: la perspectiva popular, Abya Yala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998.
- Coraggio, José Luis, Otra política social para la ciudad: los desafíos de la próxima década, Programa URB-AL, Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas", Unión Europea, Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.
- Coraggio, José Luis, Oscar Colman y Alberto M. Federico (Editores), La cuestión regional en América Latina, CIUDAD, Quito, 1989.
- Do Carmo Lara Perpetua, Maria; Orcamento Participativo 96 de Betim: Bom pra Betim, melhor pra voce; Prefeitura Municipal, 1996.

- Fernández de Luco, Manuel, "Plan estratégico", en Venesia, Juan Carlos (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, Flacso, Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.
- Gurevich, Raquel "Ciudad y desastres, un reto para la gestión pública", en Herzer, Hilda M. (comp.) Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997
- Jordan, Ricardo y Simioni, Daniela (comp.), Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana, CEPAL, Ministerio degli Affari Esteri, Cooperazione Italiana, Santiago, 1998.
- Kullock, David y Catenazzi, Andrea, Política de agua y saneamiento en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de accesos de los sectores de menores recursos antes y después de la privatización. Mimeo, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Programa de Estudios y asistencia a Municipios, s.f.
- Lifschitz, Roberto, "Planificación y estrategia: la experiencia de Rosario", en Venesia, Juan Carlos (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, Flacso, Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.
- Matus, Carlos, Planificación de Situaciones, Libros Alfar, Caracas, 1977; Estrategia y plan. Siglo XXI editores (4 ta. edición), 1982
- Mautone, Andrés, "Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del PER", en Venesia, Juan Carlos (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, Flacso, Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.
- Perroux, François, L'Economie du XXe Siècle, PUF, París, 1964
- Prefeitura Municipal de Curitiba, Curitiba. Desarrollo con calidad de vida, 1993.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre, As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos, Prefeitura Municipal de Porto Alegre-Administração Popular, Porto Alegre, 1993.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Diretrizes para Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre-Administração Popular, Porto Alegre, 1993.
- Razeto Migliaro, Luis, Economía de solidaridad y mercado democrático, Libro II, PET, Santiago de Chile, 1985.
- Razeto Migliaro, Luis, Fundamentos de una teoría económica comprensiva, PET, Chile, 1994.
- Razeto, Luis, "La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Propositiones. Marginalidad, movimientos sociales y democracia, Volumen 14, Ediciones Sur, Santiago, 1987.
- Razeto, Luis, Economía de solidaridad y mercado democrático. Libro Primero, Programa de Economía del Trabajo/Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 1988.
- Reese, Eduardo, "El plan estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad", en Venesia, Juan Carlos (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, Flacso, Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.
- Revelli, Marco, El "Tercer Sector", una revolución en la vida económica y social, Plazapública, Revista de Política y Ciudadanía, Número 4, mayo-junio 1998
- Rifkin, Jeremy, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996
- Salamon, Lester and Anheier, Helmut, Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-Profit Sector Cross-Nationally, The Johns Hopkins University, Working Paper N. 22, August 1996

- Salamon, Lester, The global associational revolution: The rise of the third sector on the world scene, The Johns Hopkins University, Occasional paper N. 15, April 1993
- Saxenian, Annalee, Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128, Harvard University Press, Cambridge, 1994.
- Schweinheim, Guillermo "Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización", en Venesia, Juan Carlos (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, Flacso, Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.
- Storper, Michael, The Regional World. Territorial Development in a Global Economy, The Guilford Press, New York, 1997.
- Teitel, Simón (editor), Towards a New Development Strategy for Latin America. Pathways from Hirschman's Thought, Inter-American Development Bank, Washington, 1992.
- World Bank, World Development Report 1997. The State in a Changing World, Washington, 1997