

**Encuentro de Directores de Desarrollo Económico Local y de
Cooperación Internacional de Grandes Ciudades del Cono Sur:
“Diálogo por la Inclusión Social”¹
Montevideo, 12-13 julio de 2001.**

Comentario de José Luis Coraggio a las exposiciones y debates del encuentro

1. Del conjunto de intervenciones resulta que no existe el equivalente de un “pensamiento único” alternativo, sino que hay matices y enfoques diversos que contribuyen a la riqueza del diálogo y dan sentido a la posibilidad de aprender de las experiencias y puntos de partida distintos. Esas variaciones pueden explicarse en buena medida por las trayectorias distintas (algunas ciudades tienen una larga experiencia en estos temas, otras están comenzando a sistematizar lo que venían haciendo en la materia, otras son más recientes en el inicio de actividades expresamente dirigidas al desarrollo económico local), los tamaños y posiciones en los sistemas metropolitanos nacionales y los contextos locales, nacionales y regionales diverso de cada ciudad.
2. Para ilustrar esto, al inicio pareció haber un acuerdo básico de que el problema principal a resolver es el empleo. Es importante advertir que pocos se refirieron al crecimiento económico como principal objetivo, mostrando una aproximación social a lo económico, característica del progresismo que varios participantes sugirieron como envolvente ideológica del conjunto. Sin embargo, a medida que se fue avanzando surgieron distintos énfasis: entre (a) “hay que lograr empleos como sea”, (b) bajar la tasa de desempleo sacando de la PEA a niños y jóvenes, que deben volver al estudio (por ejemplo: mediante subsidios y becas a los sectores que de otra manera dejarían el estudio y pasarían a demandar trabajos de cualquier tipo, afectando además las condiciones de negociación de los trabajadores adultos) y (c) garantizar un ingreso mínimo como salario ciudadano o como seguro de desempleo a todos los hogares (de lo cual hay iniciativas en varias de las ciudades involucradas). Esta variación indica la necesidad de explicitar el marco conceptual que puede permitir ordenar y combinar diversas políticas a partir de un sentido unificador. Desde esa perspectiva, propongo que antes de llegar al tema del empleo y el ingreso, distingamos entre empleo y trabajo, y entre trabajo pecuniario y trabajo privada o socialmente útil. Esto implica poner en el centro no el mercado sino el sistema de necesidades, y ver la economía como el conjunto de arreglos que se da una sociedad para organizar los recursos de modo de satisfacer las necesidades consideradas fundamentales de todos los ciudadanos. Implica también tener una visión prospectiva del desarrollo de la economía bajo el paradigma tecnológico centrado en el conocimiento y la información, para el cual, desde una perspectiva progresista, la inversión en el estudio y la capacitación continua es una actividad económica y no una no-actividad o uso del tiempo libre.
3. La propuesta de garantizar un ingreso mínimo puede ser planteada como un derecho incondicional o como un subsidio vinculado a determinados comportamientos. De

¹ Ciudades representadas: Montevideo, Buenos Aires, Sao Paulo, Bello Horizonte, Porto Alegre, Rosario y México.

hecho, muchas de las iniciativas lo vinculan a actividades de trabajo comunitario o a la efectiva escolarización de niños y/o jóvenes. Sugerimos que se considere la conveniencia de vincular una política redistributiva de ingresos con el desarrollo de estructuras productivas sostenibles (lo que no es el caso de la mayoría de los trabajos hoy exigidos como contraparte del subsidio) que reactiven las capacidades emprendedoras y el trabajo social, en lo posible en mercados y formas de producción más solidarios. Así, un plan de ingresos mínimos a personas en condiciones de trabajar sería parte de un programa de desarrollo de emprendimientos productivos de bienes y servicios, con acceso a insumos, conocimiento técnico, o información, capacitación en el trabajo, etc. lo que supone una plataforma local de servicios continuados a la producción. Esto supone crear las condiciones para evitar una relación de subsidio permanente de los amplios sectores de población beneficiaria. Una manera de generar la sinergia que esto implica es incidir sobre el comportamiento como consumidores de los receptores de tales ingresos mínimos. La moderna tecnología de las tarjetas y las etiquetas electrónicas permitiría, por ejemplo, que una parte del ingreso transferido deba gastarse en productos de origen local, regional o nacional.

4. Un problema que no fue encarado es la posible contradicción entre, por un lado, la eficientización del gasto social (se habló de que el 90% llegue efectivamente a los destinatarios) o la transformación de los programas de asistencia social que reparten bienes y servicios en un programa de ingreso ciudadano y, por el otro, los mecanismos de reproducción del poder en los sistemas políticos, a los que no son ajenos totalmente los partidos progresistas. Por ejemplo: si en condiciones de recursos limitados, hay que optar entre perder 200 puestos de trabajadores estatales -actualmente dedicados a la gestión de los programas asistencialistas o tareas burocráticas menos justificables- y dar 2000 ingresos mínimos, ¿podrán los sistemas partidarios asumir esta decisión? Esto muestra que las propuestas de desarrollo económico no pueden desvincularse de la cuestión de las transformaciones necesarias en el estilo de hacer política.
5. Siendo una reunión con un claro objetivo político, hubo referencias marginales al poder político o económico. Sin embargo, se mencionó que una gran ciudad como México o San Pablo podían incidir en políticas nacionales (ejemplo de las normas ambientales locales sobre la producción nacional de medios de transporte). El poder de compra de los Gobiernos Municipales, redirigido a la producción de sentido social, cooperativo, o a las PyMES, fue mencionado, si bien los sistemas normativos no siempre permiten que sea a nivel local que se defina esta cuestión. Otros elementos de la construcción del poder a partir del tratamiento de los procesos de gestión económica no fueron explicitados, aunque sin duda están en el trasfondo de las prácticas y programas de las ciudades presentes: el papel de la ejemplaridad como gobierno honesto, transparente, con gestión participativa, incide sobre los comportamientos económicos de los agentes locales, como por ejemplo en su disposición a pagar los impuestos. Nos parece importante señalar que la economía local tiene un trasfondo institucional, de valores y relaciones de confianza donde el Estado puede jugar un papel fundamental. El comportamiento de los funcionarios en la atención al público o en los estilos de diálogo en las instancias de participación, superando el burocratismo y el tecnocratismo, son ingredientes críticos de ese cambio de cultura sobre lo público, que está en la base de una sociedad capaz de

competir de manera sostenible en el mundo global. Nuevamente, dentro del nuevo paradigma tecnológico y social, el desarrollo económico requiere profundas transformaciones en el modo de gobernar.

6. Se marco la importancia de introducir explícitamente la cuestión del territorio en el tratamiento del desarrollo económico local. Sobre esto quisiera hacer algunas consideraciones:
 - a. El concepto actual de territorio, que reaparece junto con las concepciones del desarrollo endógeno, no es asimilable al que caracterizaba el pensamiento del desarrollo en los 60, donde el territorio tenía una fuerte connotación física. Hoy denota más bien el entorno socio-cultural e institucional, la trama de relaciones interpersonales de vinculación cotidiana (no necesariamente pero predominantemente presenciales), el ambiente de cooperación y sinergia por la interacción haciendo acuerdos en confianza, donde el desarrollo del otros contribuye al propio desarrollo.
 - b. Se ha mencionado la dificultad de pensar desde un municipio que es sólo parte de un área metropolitana, dado que la espacialidad de muchos procesos (ambientales, transporte, salud, mercados, etc.) indica que el municipio es un recorte caprichoso de las regiones reales. Se constata nuevamente la interrelación entre el estilo político y la gestión para el desarrollo, puesto que la competencia entre partidos aparece como un obstáculo a la cooperación de municipios aledaños.
 - c. A lo anterior hay que agregar que si bien hablamos desde ciudades, sus ámbitos de influencia regional son urbano-rurales, y que la interacción con zonas de producción agraria debe ser incorporada a la estrategia de desarrollo económico local, en particular si hablamos de sistemas productivos complejos y del papel del abastecimiento de alimentos, agua, suelo urbanizable, etc. para la calidad de vida urbana. Y esto, por supuesto, trae contradicciones y otros conflictos de interés acerca de cómo se resuelve el sistema de necesidades (pensemos en de dónde se toma el agua para las sedientas ciudades, cómo compiten el uso rural y el uso urbano del suelo, o dónde se disponen sus residuos no reciclables).
 - d. En las exposiciones parece haber habido un relativo autocentramiento en la problemática del desarrollo local, cuando estas ciudades tienen un fuerte peso en amplias regiones si es que no países, y cómo resuelvan su desarrollo afectará el desarrollo del país en su conjunto. De hecho, varias de ellas deben captar excedente generado en otras regiones del país. Esto debería ser ir siendo tenido en cuenta, cuando se aspira a ser fuerza nacional y eventual gobierno nacional.
 - e. Un problema de ordenamiento territorial intralocal que puede plantearse, como es el caso reciente de Porto Alegre, es la correspondencia o no de las diversas subregionalizaciones. En el caso de Porto Alegre, donde existía una base de regiones organizadas para el Presupuesto Participativo, al dar un salto en calidad e incluir el Plan Director bajo la modalidad de gestión participativa, se optó por utilizar las mismas regiones, cuando desde un punto de vista técnico podría haber sido mejor otra regionalización. Esta fue una decisión política. La pregunta es: ¿Qué relación tendrán las regiones pre-existentes con la propia de la gestión del desarrollo económico local?

- f. Finalmente, se marcó el determinismo entre ámbitos que convergen como fuerzas externas que limitan la autonomía local:

Global⇒Regional-Internac.⇒nacional⇒regional/provincial/departamental⇒ local

Pero a la vez se plantea que a partir de la democracia participativa y la gestión del desarrollo económico local se puede incidir en los niveles más amplios (normativas, negociaciones, constituciones de nuevos sujetos colectivos, etc.). Por ejemplo: ¿sería pensable que varias ciudades de un mismo país o de una misma región negocien juntas con los monopolios internacionales de servicios que están presentes en todas (Carrefour, Telefónica de España, etc.)?

7. Se habló de posicionarse en el mercado, pero no de generar otros mercados. Siendo arreglos de intercambio institucionalizados, los mercados no están dados, sino que pueden ser contruidos, regulados, normados, articulados, por la acción consciente de agentes colectivos públicos, estatales y sociales, o por las reglas informales de relación económica. Los mercados de trueque son un claro ejemplo de ello, pues se regulan las transacciones posibles y se recurre incluso a la emisión de un dinero local, lo que supone una serie de acuerdos basados en sistemas de control y/o de confianza de los participantes en la red. Los comportamientos de los ciudadanos en tanto consumidores pueden ser objeto de intervenciones públicas con un gran potencial para modificar la calidad de vida urbana: “compre productos nacionales o locales para generar empleos e ingresos que se revierten sobre Vd”, “clasifique los residuos y disponga de ellos para bajar los costos sociales”, “no gaste agua, electricidad, etc. innecesariamente”, etc. etc. O la organización de consumidores para reclamar calidad en los servicios públicos, o frenar las consecuencias ambientales que generan algunas empresas.
8. Un factor importante para el desarrollo endógeno es cómo se manejan los conflictos que todo proceso social complejo supone. La personificación de algunos aspectos del proceso de desarrollo puede llevar a expresar contradicciones objetivas bajo la forma de oposiciones políticas: medioambientalistas vs. Promoción del empleo industrial o de la inversión inmobiliaria; trabajadores asalariados vs. Vecinos de la empresa que contamina; barrios atravesado por autopistas vs. barrios conectados por las mismas, vendedores callejeros vs. comerciantes instalados, jóvenes pasantes que requieren una experiencia laboral vs. trabajadores asalariados a los que se presiona para bajar sus sueldos, etc. etc.. Parte de la economía política del desarrollo económico local es definir las reglas de tratamiento de tales contradicciones y conflictos –muchas veces internas al campo popular- desde una perspectiva de generación de acuerdos, transacciones bilaterales o bien la definición democrática e imposición de un interés general.
9. Algo que resulta interesante es que en este encuentro no hubo las recurrentes imágenes empresariales de la ciudad (marketing, centralidad de la eficiencia de la gestión entendida como minimizar costos públicos, privatización, etc.) ni de la economía reducida a economía de mercado. Predominó una visión de recuperación del papel del Estado y sus responsabilidades sociales. Un Estado más preocupado por definir políticas activas de promoción económica que por imponer a la sociedad

los costos de un equilibrio fiscal absolutizado (aunque estaba implícita la creciente consideración del equilibrio fiscal como condición de credibilidad del buen gobierno local). Sin embargo, sí se hizo referencia a la dificultad de generar proyectos cuando se cuenta con un sistema departamental o de secretarías sectoriales y un sistema burocrático poco flexible. Surgió la posibilidad de generar estructuras ad-hoc para el desarrollo, tales como una Agencia para el Desarrollo, que permitiría eludir esa maraña burocrática y dar agilidad a la gestión del desarrollo. También, en la misma línea, se habló de la importancia de evaluar las acciones por sus resultados (cuantitativos). Al respecto queremos acotar que, siendo esto muy importante, no debe descuidarse la evaluación por la calidad de los procesos y relaciones.

10. Hubo varias referencias a la dificultad de tomar decisiones racionales sin información adecuada y actualizada cuando todo está cambiando vertiginosamente. Incluso se mencionó la posibilidad de que algunas estadísticas que se utilizan para fundamentar decisiones sean “inventadas”. El problema de la necesidad de contar con un sistema de indicadores que permitan evaluar por resultados fue remarcado por varios participantes. A esto queremos agregar la importancia de contar con un marco prospectivo –escenarios globales, regionales y nacionales posibles a 10 o 20 años-, que permita ubicar las acciones que responden a la coyuntura local con un sentido estratégico. En esta misma línea, queremos enfatizar la necesidad de incluir a las universidades y centros de investigación como recursos fundamentales para el desarrollo local. Esto implica convocarlas y exigirles respuestas para lo cual muchas veces no están preparadas. Un proceso de desarrollo local requiere no sólo la reforma de los sistemas de gestión estatal sino también los de la gestión universitaria, y estas demandas externas pueden ayudar a generar ese cambio.²
11. Pero el pensamiento estratégico requiere no sólo proyecciones prospectivas de mediano y largo plazo, sino una visión adecuada de las transformaciones que están sufriendo los sistemas productivos, políticos, de comunicación, etc. Algunos gráficos presentados siguen utilizando una división de la actividad económica en industria y servicios que ya no encuentra asidero en la realidad de los sistemas productivos actuales. Se requiere entonces un conocimiento teórico y empírico adecuado.³ El mismo concepto de impacto de una inversión, que fue señalado como un indicador necesario para evaluar proyectos, no puede hoy aplicarse con los mismos modelos y variables que se utilizaban en los 70. Hoy puede ser normal que el impacto de una gran inversión sea negativo en términos de empleo directo e indirecto e incluso fiscal a nivel local. Otro cambio que debe ser registrado es el de los agentes mismos de la economía. Se habló mucho de los nuevos emprendedores, de incubadoras de empresas, de buscar “empleos limpios”, de alta tecnología y que generan empleos de calidad. El problema es cómo se generan o atraen y qué puede

² Mencioné la existencia de un proyecto de investigación realizado por varias universidades latinoamericanas, orientado hacia la generación de propuestas para varias regiones metropolitanas, que aparentemente era desconocido por los presentes (Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo, Bello Horizonte, Porto Alegre, Rosario, México y Santiago) <http://www.ungs.edu.ar/index2.html> (Instituto del Conurbano)

³ No hubo referencias en este encuentro, pero en la agenda del desarrollo económico local deberían entrar el funcionamiento y regulación del mercado de suelo y volumen urbano y los mecanismos de apropiación de la renta urbana; asociado a esto, la política respecto a los grandes emprendimientos inmobiliarios y su impacto sobre el acceso al espacio público, condición de ciudadanía y de reproducción de la vida en la ciudad.

esperarse de ellos.⁴ Es interesante ver que si el mercado actual va a dejar a un alto porcentaje de jóvenes sin ninguna trayectoria laboral significativa donde puedan desarrollar esas capacidades, el sistema educativo formal debería transformarse para desarrollarlas (cosa que en general no hace actualmente) y esto es un tema para la gestión local, esté o no a cargo del sistema educativo; otro es que las sociedades competitivas serán sociedades que aprenden de su propia experiencia, y de lo que se trata es de desarrollar capacidades transferibles de un campo de problemas a otro. En tal sentido, las formas de gestión participativa son un semillero de emprendedores no sólo sociales sino empresariales -para las empresas privadas o para las empresas sociales-, pues al participar aprenden a diagnosticar problemas, plantear alternativas, diseñar productos, manejar conflictos, comunicarse, etc. Aquí, nuevamente, vemos como lo económico y lo político se interconectan.

12. Queremos remarcar que hubo un mayor énfasis en el sector empresarial, y que, a nuestro juicio, la tricotomía “económico-social-político” no terminó de superarse. Un camino para ello es explicitar lo que estuvo implícito: que la economía local que se quiere desarrollar incluye otros dos sectores: (a) la economía pública, los balances fiscales, su papel como redistribuidora de ingresos bienes y servicios y como intervención en los mercados, y (b) la economía social, popular o economía del trabajo, que todo indica que va a seguir siendo el principal sector de empleo y trabajo para la resolución de necesidades de las mayorías urbanas.⁵ Otra consideración adicional es que se habló sobre todo de flujos: ingresos, empleos, inversiones, y poco de stocks. Los activos públicos, como la infraestructura, el que alguna vez llamábamos “capital social básico”, es de gran importancia para la competitividad de largo plazo de una región metropolitana, y está experimentando en muchos casos procesos de agotamiento y acercamiento a cuellos de botella de muy difícil resolución sin enormes inversiones que pueden tener gran incidencia – positiva o negativa, según como se resuelvan- en las tendencias de crecimiento de la economía urbana en el futuro. En la misma línea, es importante tener en cuenta los activos de los sectores populares, particularmente sus viviendas y medios de transporte y de vida durables, cuya valorización (renovación urbana, condiciones generales del hábitat, accesibilidad, seguridad, etc.) debería ser un objetivo del programa de desarrollo local pues además de incidir directamente sobre las condiciones de vida, constituyen condiciones generales muy importantes de la actividad económica popular.
13. Un elemento importante es la continuidad. Si estamos hablando de lograr el desarrollo donde no se da “naturalmente”, debemos pensar en un proceso de

⁴ Un reciente estudio realizado para el BID por investigadores del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento, sobre emprendedores latinoamericanos y asiáticos, da algunas indicaciones de interés: son jóvenes, más motivados por su realización personal que por el lucro, invierten sus propios ahorros o los de amigos o familiares en cifras que varían entre 100 y 500 mil dólares, el empleo generado por dólar invertido es superior al de las grandes industrias, pero está alrededor de 30/40 empleados, su ciclo de gestación desde que surge una idea hasta que se implementa es de alrededor de dos años... Lo interesante es que tienden a trabajar en equipo, no reconocen deber nada al sector financiero, del cual desconfían, pero tampoco al sector educativo (salvo formación tecnológica al nivel universitario), y que sus conocimientos y capacidades los atribuyen a su aprendizaje durante su trayectoria laboral previa.

⁵ Sobre este tema pueden encontrarse diversos trabajos en www.fronesis.org

mediana o larga duración, que abarca varios períodos electorales. Considerando la posibilidad de la rotación entre fuerzas políticas, parte del estillo progresista de hacer política sería modificar las reglas del juego gobierno-oposición, de modo que los cambios de administración local no impliquen revertir políticas de Estado favorables para las mayorías urbanas. En ello la institucionalización de la participación es fundamental, pues al tener ese fundamento se da otra fuerza a los acuerdos del gobierno democrático con organismos internacionales, empresas u otras instancias de gobierno. La estabilidad de los contratos es una condición favorable para la inversión capitalista o social, y el Estado puede incidir para establecerla como parte de la cultura local.

14. Se planteó que, aún cuando puede haber fuertes acuerdos entre estas gestiones locales, el juego es en todo caso de competencia cooperativa, a lo que agregamos la importancia de no sólo compartir experiencias y bases de datos globales, sino de *hacer juntos*, emprendiendo acciones de desarrollo económico conjunto. Un ejemplo de esto fue lo relativo a los circuitos de turismo.