

Condiciones de la planificación estratégica urbana y el desarrollo en red¹ (1998)

Me parece interesante analizar la forma que toma la convocatoria a esta reunión: el sustantivo principal es "articulación". Ésa parece ser la tarea fundamental que debemos encarar. ¿Articulación de qué? De *planes estratégicos de ciudades*, 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* el esfuerzo de articulación, posiblemente haya que poner en marcha o profundizar la planificación estratégica en cada ciudad.

No se trata de desmerecer los importantes y ejemplares intentos en tal sentido², 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* (que involucren todos los niveles: local, provincial, nacional). Es decir, nos encontramos con la ausencia de políticas asumidas por un Estado capaz de pensar y actuar de manera coherente e ínter generacionalmente, lo que supone haber superado la competencia entre niveles de gobierno, así como el *cortoplacismo* y el oportunismo usual de los gobiernos de turno³. Como en un sistema democrático, los principales partidos tienden a turnarse en el gobierno, las políticas deben estar enraizadas en consensos o, al menos, en acuerdos entre representantes legítimos de los diversos sectores permanentes de la ciudad, para lo que éstos deberían haber participado en la definición, implementación y control. La situación de transición socio-política y reestructuración post-industrial por la que atravesamos no ha ayudado a ello.

Dos procesos asociados con 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, manifestado en la continua centralización del capital global y la continua fragmentación de la clase trabajadora, requiere políticas de largo aliento, que respondan a un interés político más complejo que la mera representación de los 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, lo que ha debilitado al

¹ Intervención como experto invitado al 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 (versión editada).

² 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, son algunos de estos ejemplos.

³ También en este terreno hay que ver como un ejemplo la continuidad de las políticas de Porto Alegre, si bien están vinculadas a la permanencia de un partido en el gobierno local, y esto no es lo mismo que la institucionalización de políticas de Estado, independientes de cuál sea el partido gobernante.

primero y liberado 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, con la de la reorganización del capital claramente *hegemonizado* por su sector financiero, imprime a los modos de producción y de vida ritmos de transformación, incomparables con los lentos procesos de respuesta de gobiernos, organismos y sociedades civiles. Ello abre una brecha dinámica que por momentos parece insalvable.

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, lo que permite que los liderazgos e iniciativas emerjan de un proceso plural y no dirigido centralmente.

Una de las dificultades en los periodos 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. Hacer este tipo de proyecciones supone simplemente que las sociedades nacionales y el sistema mundial no desarrollarán ninguna capacidad de auto regulación, o que se trata de totalidades naturales, sin contradicciones, que pueden seguir moviéndose en la misma dirección por mera inercia. La tarea de los intelectuales es superar esas proyecciones superficiales y avanzar con hipótesis probables sobre posibilidades que esta realidad en transición encierra, pero que para efectivizarse deben estar 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:

- el debilitamiento auto infligido o impuesto del Estado nacional en sus capacidades de decidir y hacer (algo que se refleja en el verbo usado en la convocatoria a este evento: "promover", que puede intercambiarse con "facilitar", "acompañar", etc.), y el evidente *cortoplacismo* y oportunismo electoralista de los agentes del sistema político, que ha puesto en cuestión su legitimidad;
- la crisis de representación de la sociedad, producto de la pérdida de significación de las de las categorías sociales y formas de agregación propias del estilo industrialista de desarrollo, lo que hace difícil generar en la oferta pública los consensos o acuerdos sociales de largo plazo que requiere una efectiva acción estratégica;
- 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 desarrollo⁴.

Como dijimos, la convocatoria pone en el centro de atención de esta comisión la *articulación* de planes estratégicos. Tal articulación 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 convivencia de dar prioridad al intercambio con determinadas ciudades, conformando redes 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 flujos⁵, 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 solo 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 la 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. Se requiere no tanto de intercambiar productos como de *hacer juntos* en todas las áreas. esto produciría que la articulación no sea una conexión externa y posterior, sino interna y simultánea con la planificación estratégica en cada ciudad de la red. 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 como éste, pero otra cosa es ponerse a producir juntos una base común de plan estratégico que abarque la región⁶. La acción política conjunta en las instancias mundiales en otra vía poco utilizada en un contexto que incita al *bilateralismo* y donde 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.

Sobre todo esto se viene avanzando en alguna medida, pero los tiempos de las burocracias y la resistencia de los intereses corporativos hacen desesperadamente 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.

⁴ No deja de ser contradictorio que se pugne por lograr inversiones del gran capital. De lograrlas, sus representantes deberían estar sentados en la mesa de concertación del plan estratégico, con una capacidad de imponer sus intereses, desproporcionada con relación a los efectos de empleo o desarrollo social que pueden inducir con su presencia.

⁵ Sobre el sistema global de flujos, ver: Castells, Manuel, 1997-1998. *La era de la información, economía, sociedad y cultura* (Volúmenes 1 y 2). Madrid: Alianza.

⁶ En esta dirección, parece como una inversión de alto impacto fomentar la interacción e intercambio de los sectores medios urbanos.

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 de las clases de altos ingresos por el turismo, 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 reconcentrarán en ámbitos micro locales, sin siquiera derecho de acceso a su ciudad como totalidad, restringidos por razones de penuria económica a campos de concentración de pobres, donde se 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. Las 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*. 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 atenaceados por las presiones del FMI y el BM, lo que explica las altas tasas de ganancia monopolista que pueden lograr en comparación con el centro o con otras regiones de la periferia mundial. Sin embargo, esas inversiones (notablemente presentes 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 regional⁷. 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 para producir competitivamente en el mercado global. Lo que se requiere son 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.

Volviendo a la convocatoria de este encuentro: ¿articulación para qué?, si el objetivo estratégico de la articulación es lograr –como se indica- un desarrollo equilibrado del Mercosur, 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. La mera articulación de ciudades –ellas mismas desintegradas, no competitivas e ingobernables- y de sus planes –ellos mismos sin sustento socio-político-, no podría generar

⁷ Ver: José Luis Coraggio, “La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)”, en: Venecia, Juan Carlos (Comp.). 1988. *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, Rosario: FLACSO-CEI-Instituto de Desarrollo Regional.

un desarrollo equilibrado como derrame del eventual crecimiento adicional logrado por la articulación. Tal posibilidad no es plausible ni en teoría ni sobre la base de la experiencia.

El sentido de la articulación es 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, sino otro proyecto que su continuado enriquecimiento y sin capacidad de garantizar la gobernabilidad de sus propias ciudades.

Pero el proyecto de promover el surgimiento de una red de ciudades integradas e integradoras de una gran región competitiva en el sistema global no podría tampoco lograrse, si esta coalición de gobiernos y sociedades locales no logra incidir en las macro políticas de orden nacional e internacional⁸. En el contexto hostil de la política macroeconómica neoliberal, es imposible generalizar procesos de desarrollo desde lo local o regional. Es preciso recuperar la soberanía en el manejo de la moneda nacional, al menos mientras las otras regiones del mundo no acaten las reglas del juego, declaradas pero no respetadas por sus mismos impulsores, de anular el proteccionismo. En esto, Brasil aún conserva un grado de autonomía que la Argentina perdió, al anular subsidios de un tajo y atar mecánicamente el peso al dólar estadounidense, y esa diferencia será materia de conflicto y de desigualdad, por la tendencia a que las actividades industriales se desplacen hacia Brasil, debido a 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 monopolistas 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, y de este modo crear un sustrato fértil para el desarrollo de las *Pymes*⁹. 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.

⁸ Ver: Coraggio, José Luis. (1999). "La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización". *EURE* Nro. 69.

⁹ Ver: Coraggio, José Luis. (1998). *Economía Urbana: la perspectiva popular*. Quito: Abya-Yala-IL-DIS-FLACSO.

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 tecnócrata de reingeniería social de las ciudades del futuro. Hay demasiada incertidumbre y conflictividad acumulada para que ése pueda ser el procedimiento. El cambio emergerá como institucionalización de nuevas prácticas, valores, 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 *movilizadores* de la voluntad.

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 esta misma región, constituir la Unión Europea o que surgiera el *Silicon Valley*, y no será menor el tiempo de la integración y consolidación de esta región del Mercosur como una de las grandes regiones del mundo. 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. Se deben también generar otras expectativas en la juventud, reinstalando la noción de progreso en el imaginario social y revalorizando el significado de un proyecto social compartido.