

# Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad<sup>1</sup>

Por José Luis Coraggio

## 1. Gestión y planeamiento

El avance del término *gestión* en el espacio que antes ocupaba el *planeamiento* refleja en parte el cortoplacismo al que son empujados los gobiernos ante el embate del mercado global, el debilitamiento de sus recursos para transformar la ciudad en determinada dirección y la dificultad de anticipar el largo plazo posible, producto de la incertidumbre propia del mercado. Por eso es significativo que últimamente haya comenzado a tomar posiciones en la jerga de los urbanólogos y los urbanistas el planeamiento estratégico. Sin embargo, el mismo término puede tener dos significados políticos casi opuestos: puede ser la institucionalización formalmente participativa de los mecanismos tecnocráticos de legitimación de intereses o coaliciones de intereses particulares; o puede ser un auténtico espacio pluralista, donde todos los sectores son convocados a participar de decisiones públicas, un espacio en el que el poder social de las mayorías puede expresarse y generar sujetos colectivos capaces de contrabalancear el poder de las élites urbanas.

La palabra estrategia es utilizada profusamente en el discurso del nuevo Plan Director de Porto Alegre. La regionalización del proceso de búsqueda de programas y proyectos coherentes con lineamientos estratégicos y su coincidencia con las regiones del Presupuesto Participativo indican que la ciudadanía ya no sólo participará en la asignación de prioridades anuales entre proyectos o necesidades microlocales, sino que el movimiento de conjunto de la ciudad, originalmente tematizado en los dos encuentros de Porto Alegre Más-Ciudad Constituyente, ahora estarían vinculados a la gestión, orientándola y agregando un nuevo sentido a las decisiones: hacia dónde se quiere que vaya la ciudad como totalidad.

Hay una relación muy significativa entre planeamiento y gestión, en tanto el planeamiento estratégico puede incluir como uno de sus objetivos el rediseño del sistema institucional de instancias de gestión urbana de manera de democratizarla y hacerla más eficiente, donde democratización de las decisiones y eficiencia de la gestión van en la misma dirección, al contrario de lo que el pensamiento tecnocrático suele argüir.

Llama la atención la centralidad que parece tomar el Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental en la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre. Tanto en el planeamiento como en la gestión urbana, se suele ver al Plan Director como la expresión sintética y, por tanto, más concreta, del conjunto de políticas sectoriales. En suma, el Plan Director sería el lugar de articulación de las mismas. De hecho, se plantea que en las regiones del PDDUA estén representadas las diversas unidades de gestión pública sectorial, para allí ser integradas por las definiciones específicas de cada región. Sin embargo, aunque aparece como concreto, el PD y su expresión espacial es sumamente abstracto. La misma forma de

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Encuentro “El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: Desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística”, organizado por la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, 10 de mayo 2001.

presentación, en planos altamente estilizados, usando el lenguaje geométrico, donde se diferencian subespacios en base a problemas o características estructurales comunes, a instrumentos de política o programas, es de alto contenido formal-abstracto.

Aquí surge una posible contradicción con la que habrá que lidiar continuamente: a la vez que tienen la función de ser el lugar de la síntesis, de la integración de las políticas sectoriales, es difícil pensar desde las subregiones e incluso desde lo estrechamente urbano (de abajo-arriba) las políticas públicas que se pretende integrar. Es más, la educación, la salud y, sobre todo, la economía, son procesos difíciles de localizar y zonificar. Ni la ciudad es la suma de sus regiones ni las regiones y la ciudad misma son autónomas, pues están atravesadas por procesos y actores de ámbito regional supraurbano (la región metropolitana, para comenzar), nacional o mundial. ¿Será posible evitar que la ciudad y su plan director, o sus regiones, sean apenas el filtro parcialmente re-director que meramente especifica tendencias y políticas ya dadas por procesos globales o nacionales? ¿Cómo establecer por anticipado su regionalización, característica distintiva de la espacialidad propia de procesos que están experimentando cambios inéditos que no han sido suficientemente investigados, ni definido su alcance para la ciudad? ¿Cómo admitir que procesos tan distintos como la movilidad urbana, los sistemas productivos en red, las cuencas hídricas, los sistemas de salud, de educación, el presupuesto participativo, “tengan” las mismas regiones y, por tanto la misma espacialidad? ¿Qué contradicciones se generarán entre las regiones del planeamiento estratégico y las regionalizaciones objetivas de los procesos que planifican?

En el resto de esta ponencia, a solicitud de los organizadores, vamos a referirnos a algo más concreto, a la economía real, a su posible desarrollo y a su vinculación con el planeamiento estratégico y la gestión urbana. La economía, la sociedad y la política son difícilmente mapeadas en un plano de dos dimensiones y requieren un discurso más dialéctico, o por lo menos el lenguaje de la palabra. Y se requerirían muchas más palabras de las que disponemos para poder captar la complejidad de esas estructuras y sus cambios.

## **2. La sociedad local ante la globalización de la economía**

Las relaciones económicas mercantiles están sufriendo un doble proceso de transformación epocal: el paso a un nuevo paradigma tecnológico, basado en el conocimiento y la información como principal medio de producción y producto, y la globalización del capital, que comanda ese proceso con una libertad obtenida mediante la retirada, por parte de la debilitada sociedad y su Estado, de la función de poner límites políticos y morales a la acumulación privada. La acumulación queda así prácticamente sin otros límites significativos que la competencia de otros capitales o la resistencia que los procesos ecológicos o la propia dialéctica del capital le imponen. Esta última dialéctica, ahora a escala global y sin la regulación keynesiana del Estado, hace que necesariamente el capital deba pasar por crisis cada vez más frecuentes, porque está es su naturaleza el desarrollarse mediante crisis y la desvalorización periódica de algunas de sus fracciones, generalmente acompañadas de procesos de fusión y centralización. En la cima de este gran proceso se ubica el capital financiero, dotado de una ubicuidad inédita gracias a las Tecnologías de la Información y la Comunicación y la eliminación de barreras estatales, que lo colocan como artífice fundamental del dominio del tiempo sobre el espacio en el planeta. Los tiempos de

rotación del capital se han acelerado junto con el ciclo cada vez más corto de generación y vida útil de los productos. Su capacidad para comparar y poner a competir entre sí lugares y regiones en las antípodas ha crecido junto con su poder para imponer un nuevo orden mundial en conjunción con la hegemonía militar norteamericana.

Este desarrollo es visto con preocupación por su creciente desvinculación del capital productivo, produciendo “burbujas” financieras que amenazan con reventar en cualquier momento. La amenaza continua de la crisis del capital financiero –presentada como ruptura del orden y caos- es usada como disuasivo contra las iniciativas para modificar el sistema socioeconómico y estatal neoliberal en un sentido favorable a la gente. El pensamiento único impregna el sentido común y la esfera pública, dominados por el economicismo neoliberal y un “realismo” conveniente para el férreo poder de las minorías. Países enteros son vigilados por analistas financieros que asignan una calificación a los gobiernos según que sus políticas aseguren o pongan en riesgo el servicio de la deuda externa, eterna e impagable. De hecho se define como “gobernabilidad” la capacidad de un gobierno para administrar la crisis social perpetua, haciendo “control de daños” y ejecutando todas las tareas que requiere evitar la crisis financiera, manteniendo contenida la rebeldía de la gente ante las consecuencias excluyentes de los arreglos que reclama el gran capital. Con la ayuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las políticas económicas y sociales nacionales (el ajuste estructural, cada vez más puramente fiscal) tienden a moldearse según el paradigma del mercado libre y el asistencialismo, para apenas aliviar una pobreza que el primero genera en tal magnitud que deviene social y políticamente insostenible.

Lo predominante hoy en América Latina es que la privatización y desregulación de los servicios entreguen el mercado urbano local a monopolios internacionales, encareciendo la supervivencia y la producción en la ciudad y privando a los gobiernos municipales de un instrumento fundamental de política urbana. El debilitamiento del estado nacional viene acompañado de aires descentralizadores, pasando responsabilidades pero no recursos a las provincias o estados y a los municipios. Los gobiernos locales son puestos a competir por las inversiones de un capital que, de llegar, posiblemente destruirá más empleo del que creará. Para ello, se pretende competir bajando los costos de la producción capitalista, lo que tiende a generar la precarización del empleo, la baja de los salarios directos e indirectos, la minimización de las regulaciones que impiden la explotación de los trabajadores y la expoliación de la naturaleza, y la reducción de los impuestos a la propiedad y a los altos ingresos, con la consecuente pérdida de la capacidad para ejercer sus derechos de la mayoría de trabajadores, de manera directa o a través de la acción pública. Se pretende, para legitimar esta degradación social en nombre del realismo económico, hacer un trabajo ideológico dirigido a neutralizar la cultura de derechos y la legitimidad de la lucha social que acompañó el paradigma de desarrollo industrial y del Estado del Bienestar.

La destrucción de empresas, el desempleo, el subempleo y la precarización de los ingresos y la seguridad social, son presentados como parte de un proceso universal inevitable, cuya realidad no puede ser negada por políticas que pretendan contrarrestarlos. A lo sumo cabe aliviar sus efectos sociales más extremos: la pobreza y la indigencia. Si las políticas sociales sólo pueden aliviar o compensar, si la magnitud de la crisis de reproducción vuelve

inviabile una política social pensada para atender situaciones marginales y no mayoritarias, debemos volver la mirada a la economía. ¿Pero cómo repensar la economía desde lo local, justamente cuando es el ejemplo más claro de la globalización?

### 3. Los componentes de la economía urbana

La economía urbana puede ser analizada como una *economía mixta*, resultante de la articulación tensionante de tres lógicas y dominios de la economía: *la economía pública*, orientada por la lógica de la reproducción/legitimación del poder político,<sup>2</sup> *la economía empresarial capitalista*, orientada por el lucro y la dinámica de la acumulación de capital,<sup>3</sup> y *la economía popular*, orientada por la reproducción de la vida en las mejores condiciones posibles.<sup>4</sup> Estos tres sistemas pueden articularse y jerarquizarse de diversa manera, siendo la economía pública una expresión de la estructuración del poder, más o menos democrático, más o menos elitista, y estando su sentido determinado por el balance de la atención a los intereses de las diversas fracciones del capital y los requerimientos de la economía popular. La intervención pública no sólo puede proveer directamente condiciones de la producción o la reproducción, sino que puede regular las relaciones e intercambios entre la economía empresarial -centrada en el capital-dinero- y la economía popular -

---

<sup>2</sup> Esto puede hacerse como representante de coaliciones de intereses particulares, encarnando intereses particulares (privatización del estado), o asumiendo un interés general que, a su vez, puede ser definido por una dirigencia que substituye la decisión ciudadana o por un proceso democrático que construye consensos o amplias mayorías. La generación y uso de los recursos públicos no puede ser comprendido fuera de estas determinaciones políticas como presupone el economicismo eficientista. La eficiencia en el uso de los recursos es la relación entre el cumplimiento de objetivos democráticamente determinados, incluyendo todos los efectos del gasto público –empleo, distribución de ingresos, etc.- y la cantidad de recursos requerida. De ningún modo puede aceptarse que se iguale eficiencia pública con equilibrio fiscal primario (sin tener que recurrir a deudas adicionales) ni con minimización del gasto por habitante.

<sup>3</sup> La búsqueda de lucro debe ser aceptada como característica del capital. Una empresa capitalista que decida dejar de ganar posiciones en un mercado altamente competitivo, de procurar ampliar su masa de capital para poder innovar en sus procesos y productos, de aspirar a ganar en flexibilidad en el uso de los recursos que combina –trabajo, maquinarias, sistemas de conocimiento incorporado, etc.-, de reorganizarse continuamente para bajar sus costos, puede ser borrada del mercado capitalista global en el cual crecientemente se mueve. Esto sugiere que los límites a las decisiones orientadas por el beneficio de sus propietarios y altos funcionarios deben ser externos, puestos desde la política regulatoria o desde el poder social. Sin embargo, esta visión de la empresa individual puede ser modificada cuando se advierte que, incluso para las grandes pero mucho más para las medianas y pequeñas empresas, su competitividad y capacidad de sobrevivencia depende de un medio compuesto por otras empresas –dependencia de proveedores y compradores empresarios, rápida difusión de innovaciones entre empresas de la misma o diversas ramas, etc.-, por el sistema institucional público y corporativo, por la calidad de las capacidades de los trabajadores de todo nivel, por el entorno social que sube o baja costos –seguros, asociados a la violencia delictiva, en parte asociada a la violencia social de la exclusión y falta de expectativas positivas de los ciudadanos, costos de la corrupción gubernamental, costos de la incertidumbre ante gobiernos inestables manejados por cúpulas variables, costos de un sistema educativo sin capacidad para responder al desafío de la educación de calidad para todos a lo largo de la vida, costos derivados de la ausencia de un sistema científico tecnológico capaz de dar respuesta a los problemas que enfrenta por la necesidad de una innovación continua, etc. etc. Una clase empresarial informada de las tendencias actuales debería ver en el desarrollo del resto de empresas, en la democratización del gobierno y del sistema de decisión y en el desarrollo local incluyente, otras tantas condiciones de su competitividad como parte de un sistema productivo de base territorial.

<sup>4</sup> Este concepto ha sido desarrollado en varios trabajos del autor. Ver el sitio: [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

centrada en el trabajo bajo sus diversas formas (asalariado, por cuenta propia individual, asociativo, etc.).

El predominio de la lógica del capital-dinero y su acumulación sin límites viene generando sociedades urbanas duales y ello se expresa en una segregación socioespacial entre la *ciudad alta*, de altos ingresos, conectada en tiempo real a escala global, articulada territorialmente por autopistas de alta velocidad, con extensiones discontinuas en la periferia urbana, cultivadora de los espacios públicos privatizados, y la *ciudad baja*, con alta precariedad y bajos ingresos, con otro nivel tecnológico y otra accesibilidad física y virtual, atendida por programas asistencialistas, alienada y dominada por mecanismos clientelares y el bombardeo informativo –pero no formativo- de la producción mediática de masas. Esta sociedad urbana tiende a la anomia, a la pérdida de sentido, genera ambientes de inseguridad personal, de ansiedad e incertidumbre sobre el futuro y promueve comportamientos inmediatistas, según un ciclo corto de problema-reacción inmediata. Sin embargo, la lógica instrumental -que impera por sobre la lógica del comportamiento orientado por valores, dado el pragmatismo que generan tales condiciones- pierde eficacia por la dificultad para tomar decisiones racionales en un contexto donde todo se vuelve variable, desde los precios hasta las instituciones y los valores mismos. Se vuelve difícil pensar una trayectoria personal y social viable y distinta a la vivida cotidianamente y saber con convicción cómo llegar a ella.

En Porto Alegre, un gobierno con credibilidad convoca a la institucionalización de un sistema de planificación y gestión participativa, dispuesto a tener que demostrar cotidianamente su eficacia y legitimidad, reafirmando en los ciudadanos el derecho a criticar y demandar pero también intentando restituirle efectivamente el derecho a pensar acciones conducentes orientadas por objetivos de largo aliento, tanto como a reflexionar colectivamente sobre su propia experiencia. Al hacerlo, se abre un espacio extremadamente valioso para la (re)constitución (de viejos o) nuevos sujetos colectivos, sociales y políticos, no sólo de base territorial (las regiones) por las afinidades de vecindad o por compartir procesos participativos, sino de base cultural, ideológica o funcional-sectorial. Sin esta posibilidad de generar un nuevo conocimiento y a la vez fortalecer o constituir nuevas identidades, la sociedad urbana no puede pensarse a sí misma ni su lugar en el mundo globalizado, ni mucho menos ser agente de su propio desarrollo.

En efecto, una sociedad del conocimiento es una sociedad que aprende (*learning society*), y ello no significa meramente una sociedad de personas que estudian a lo largo de toda la vida, sino una sociedad organizada de manera tal que efectivamente aprenda en ese encuentro de saberes –científico-técnicos y prácticos, generales y específicos- que se opera en un espacio de generación de estrategias para la transformación de la propia realidad. Esto requiere el reconocimiento del otro y un modo de comunicación dialógico, algo que resulta difícil si es que no utópico en una sociedad con extrema desigualdad. Por ello el valor de la igualdad de oportunidades y realizaciones del potencial de cada persona debe orientar con prioridad la acción sociopolítica de la planificación estratégica, si realmente se pretende poner a la sociedad local en un sendero de desarrollo humano autosostenido. Los objetivos y programas estratégicos deben estar vinculados claramente con procesos de mejoría inmediata de los sectores más desfavorecidos, dando respuesta a las situaciones de emergencia. Es fundamental también que el proceso de participación tenga una expresa

dimensión pedagógica, para que la brecha inicial en la capacidad de participar activa y concientemente en las decisiones se vaya cerrando. Una ciudad participante es también una ciudad educadora.

En esto, dado el punto de partida, donde inevitablemente predominan las demandas derivadas de urgentes necesidades materiales insatisfechas y la precariedad de realización de los derechos más básicos de personas y comunidades, la economía urbana se convierte en un objeto de reflexión y de acción consciente de extrema importancia. Nos referimos aquí a la economía pensada como socioeconomía, o como economía política, como sistema de arreglos institucionales basados en una cultura local, dirigidos a satisfacer dinámicamente las necesidades básicas de todos en las mejores condiciones posibles. Esta concepción niega la hoy predominante separación neoliberal entre lo económico – supuestamente limitado al mercado capitalista y determinado por fuerzas naturales de orden planetario, ajenas al poder social y político y en general a la voluntad humana- y lo social – pasible de acciones orientadas por valores como la equidad, o por el cálculo político instrumental, fundamentalmente a cargo de actores locales.

El sentido de la economía urbana estará dado, entonces, por el modo en que se jerarquizan, se articulan y se regulan los intercambios entre: (a) la gestión de los recursos públicos y el estilo de reproducción del poder político –que puede estar basado en la democratización radical o en la manipulación de los ciudadanos como masa de maniobras electoral; (b) la economía popular -que puede estar dominada por la lucha por la sobrevivencia, de todos contra todos, o desarrollarse sobre sus propias bases y dar fundamento material a un poder social y político capaz de obtener el redireccionamiento de la economía pública para generar una economía del trabajo sostenible e incluyente; (c) la gestión empresarial orientada por la acumulación del capital privado –que puede regirse por la ley del más fuerte o por redes de competencia cooperativa, pretender chantajear/corromper al estado o aceptar regulaciones que aseguran las bases de largo plazo de su propia acumulación.

El desarrollo de la *economía pública* se reflejará en el orden resultante de las prioridades en el uso socialmente eficiente de sus recursos (en Porto Alegre, a través del Presupuesto Participativo se habrían invertido las prioridades en un sentido popular y democrático, al menos en lo relativo a las decisiones recurrentes de inversión de corto plazo), en el carácter más o menos progresivo de su sistema fiscal (no es suficiente con orientar los recursos prioritariamente hacia las mayorías, sino que esos recursos deben constituir una transferencia neta de los sectores de mayores a los de menores ingresos), en el peso de su intervención en la producción de bienes públicos que el mercado no provee (básicamente la ciudadanía y sus instituciones), y en su fuerza política (que será mayor si se fundamenta en una democracia efectiva que si lo hace en la concentración del poder en cúpulas inestables) para regular y negociar con el capital.

El desarrollo de la *economía popular* se reflejará en el grado de superación del sistema reactivo de sobrevivencia competitiva y el desarrollo alternativo de la capacidad productiva y reproductiva del trabajo y sus formas de organización. La economía *doméstica* familiar y sus extensiones en las redes asociativas, cooperativas y de ayuda mutua, orientada a la producción de condiciones de vida, de valores de uso capaces de satisfacer directamente necesidades sin pasar por el mercado, están en la base de la economía popular, pero no la

agotan.<sup>5</sup> La economía popular *mercantil*, basada en combinaciones variables de venta de trabajo asalariado y de trabajo productor de bienes y servicios por cuenta propia o cooperativa, actividades ambas para obtener un ingreso neto que permita procurar en el mercado bienes y servicios para el consumo, es otro modo de realización de las capacidades de trabajo, principal recurso de esta economía. La inversión de tiempo de trabajo para la formación sistemática que amplía las capacidades de los trabajadores y sus organizaciones, la acción reivindicativa, etc. constituyen otro modo de realización complementario de los anteriores.

El grado de desarrollo de la *economía empresarial* estará reflejado, entre otras cosas, por la estructura de concentración del capital (empresas grandes, mediadas o pequeñas y sus redes de control), por su tecnología (peso del conocimiento y la información en el producto, externalidades negativas o positivas) y sus relaciones interempresariales (producción en red, integración vertical, etc.); por la relación entre sus fracciones: productivas por sector, comerciales y financieras; por el carácter externamente transable o no transable de su producción, y por el ámbito -local, regional, nacional o global- de su proceso de circulación y acumulación actual y potencial; por su forma de explotación del trabajo y la intensidad de la relación inversión/empleo generado; por su mayor o menor fijación o ubicuidad territorial (lo que depende de la estructura y espacialidad del capital y los procesos que comanda cada empresa.)

El conjunto de la economía urbana podrá caracterizarse por otro tipo de indicadores, como el peso relativo y función de cada uno de los subsistemas, la jerarquización entre ellos, los términos del intercambio entre sus productos y servicios, el grado de desarrollo general y la heterogeneidad tecnológica entre sistemas.

Si se pretende ir hacia una sociedad del conocimiento, la economía debe reflejarlo. Crecientemente los tres sistemas deben ser intensivos en conocimiento e información, con mezclas variables de conocimiento explícito-codificado de base científica, y conocimientos tácitos, suturados con las prácticas y encarnados en las habilidades de sus agentes. La eficiencia social de la economía urbana dependerá del ambiente subyacente que provee la sociedad local: el sistema de normas formales e informales; la transparencia o corrupción de su gestión pública en sentido amplio (no sólo estatal); los códigos compartidos de responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos (o bien de delegación del mandato por la vía eleccionaria, separando gobernantes-administradores de electores entre elección y elección); los códigos de responsabilidad de los ciudadanos por sus obligaciones fiscales

---

<sup>5</sup> En la jerga predominante se identifica “economía popular” con los microemprendimientos individuales o familiares, o con el sector “informal”, asociados a establecimientos que teóricamente un censo “económico” debería ubicar y registrar. Esto ignora que una parte sustantiva de la economía, que es el conjunto de actividades y recursos dirigidos directa o indirectamente a la satisfacción de necesidades, toma lugar en el interior de los hogares, de las organizaciones sociales, fuera del mercado (formal o “informal”) y de las formas empresariales avanzadas o atrasadas, y se fundamenta en relaciones menos objetivas, de parentesco o diversas formas de afinidad. También ignora que el principal recurso de la economía popular son las capacidades de trabajar, y que éstas pueden ser vendidas directamente a cambio de un salario, con lo que el límite entre economía popular y economía pública y empresarial capitalista se desdibuja, en tanto los trabajadores del sector formal, estando subordinados a la lógica de esas economías, al asumir el contrato de trabajo responden también a la lógica de la reproducción propia de la economía doméstica, que combina diversas formas de realización del trabajo.

(claramente indisociables de la transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos) y por el cuidado del medioambiente; el ambiente de confianza que subyace los contratos, las asociaciones horizontales y las delegaciones de responsabilidad; las formas de manejar los conflictos y la confianza en la justicia; la prevalencia de relaciones de cooperación y solidaridad o de competencia y desentendimiento por los problemas del otro.

#### **4. Plan Director y economía urbana**

El Plan Director, en esta ciudad, no es ni puede ser un mero instrumento normativo. Al ser planteado como parte del proceso de desarrollo político de Porto Alegre, abre nuevas oportunidades y desafíos a la práctica del planeamiento urbano. Al pretender no cerrarse sobre sí mismo sino declararse abierto, participativo y procesal, plantea nuevas cuestiones conceptuales e invita a la reflexión. Lo que sigue son algunas sugerencias iniciales y parciales. El desafío es grande: ¿cómo vincular dialéctica y no linealmente<sup>6</sup> una visión del orden urbanístico y su evolución deseable con las estrategias de desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad? ¿Cómo hacerlo en un terreno profesional que tiene una larga tradición de normas y metodologías disciplinarias?

En todo caso, debemos estar dispuestos a admitir que los mapas son representaciones parciales de la realidad y de las guías para la acción. Y que lo clave es la comprensión y acción para el cambio de las relaciones sociales (otro tipo de abstracción), lo que requiere el concurso científico de otras disciplinas. Esa comprensión puede ayudarnos a repensar las formas de imaginar el orden urbano. Y a plantearnos preguntas cuya respuesta sólo puede surgir del mismo proceso de Plan Director, parcialmente autoreferenciado pero expuesto a una estrategia mucho más abarcadora de la política local. Por ejemplo: ¿Se requiere regionalizar la ciudad para lograr la descentralización y democratización de la gestión y de la planificación estratégica? ¿Por qué? ¿Cómo definir esas regiones? ¿Las regiones pueden ser ámbitos de encuentro más convenientes para una discusión que es más difícil realizar representando de una vez a toda la población? Las regiones establecidas pueden ser regiones-plan, anticipaciones de futuros territorios diferenciados y, por tanto, de unos actores colectivos e identidades que pueden ser inexistentes actualmente, o bien basarse en el piso histórico previo. Las regiones pueden respetar esa historia, el reconocimiento intersubjetivo de la diferencia entre los barrios y sus expresiones culturales, deportivas, organizativas, urbanísticas, sociales, etc. o bien tensionar esas estructuras al plantear otra lógica de constitución de los actores, otra delimitación de los espacios (por ejemplo: el encuentro de actores que comparten problemas y posibilidades de las mismas cuencas hídricas o sistemas de transporte, o sistemas de salud o educación). La Región Metropolitana de Porto Alegre puede ser el sueño de los intelectuales y profesionales del urbanismo o una realidad a medio reconocer por el sistema de gestión local fragmentado y sostenido por municipios con identidades e intereses que tienen tanta materialidad como las cuencas... ¿Es necesario sustentar físicamente la descentralización y la participación con la desconcentración del municipio en centros regionales, o la división de las secretarías sectoriales en delegaciones regionales? ¿No conspirará la excesiva atención a las regiones -

---

<sup>6</sup> Como cuando mapeamos en un plano los diagnósticos y metas sociales a través de la zonificación de la población, los edificios o la localización de las bases físicas de la administración, la producción, la circulación o el consumo.



como nuevo receptáculo de la gestión en todas sus dimensiones- contra la necesidad de lograr una visión compartida de la ciudad como unidad en la diversidad (territorial, social, económica, política, cultural, etc.)? ¿Cómo vincular adecuadamente un proyecto estratégico de democratización radical en un mundo global, con la espacialidad de la planificación y la gestión? ¿Cómo evaluar desde todas y cada una de 8 regiones urbanas -que ni cubren la totalidad de la Región Metropolitana- la prioridad de obras y proyectos que superan no sólo a cada barrio o región sino al conjunto de la ciudad, de orden suprametropolitano?

En lo que dice a la economía popular, hay una cuestión de fondo que plantear a los urbanistas: ¿Será posible seguir sosteniendo la separación entre residencia –lugar de reproducción- y producción, cuando la economía popular vincula con otra lógica la producción y la reproducción y lo hace desafiando las normativas del uso apropiado del suelo? ¿No deberíamos pensar los barrios como comunidades de producción y reproducción, al estilo de Villa El Salvador en Lima, y rediseñar sistemas de servicios urbanos y agregarles centros de servicios de apoyo a la producción? ¿Cómo ponderar los costos de acceso de la economía popular a los centros urbanos si se aplica la lógica de la renta del suelo, si seguimos valorizando las zonas de suelo urbano construido, dotado de servicios subutilizados, de modo que los sectores populares no pueden acceder a ellas? ¿Cómo valorar el tiempo, el costo social (incluyendo las importantes externalidades negativas que genera) de un masivo transporte automotor diario de personas resultante de determinadas pautas del orden y el estilo de vida urbano? El mercado es un pobre indicador del mejor uso del suelo y de los costos sociales de la distancia... ¿Cómo repensar la espacialidad del sistema educativo en todos sus niveles si dejamos de verlo sólo como un problema de acceso de estudiantes y pensamos a los centros educativos como centros de formación y capacitación, como centros de extensión tecnológica y organizativa? La reforma radical que requiere el sistema educativo no puede ser contenida con los mismos esquemas territoriales de la distribución de escuelas-edificio; tanto más si se va a vincular - como debería, como principal inversión en una sociedad del conocimiento- con la producción centrada en el trabajo.

En lo referente a la economía empresarial capitalista, un gobierno democrático -que por serlo representa los intereses de todos, pero que particularmente vela por compensar el debilitamiento de su poder social que el mercado inflige a los trabajadores- tiene como tarea muy significativa el redefinir las relaciones de la sociedad con la empresa privada. La ciudad necesita grandes, medianas y pequeñas empresas. Todas cumplen papeles importantes en el sistema de acumulación local y la incorporación local del nuevo paradigma tecnológico y, propiamente tratadas, pueden articularse positivamente con la economía pública y la popular. Para ello es fundamental comprender la situación de las empresas, abiertas a la competencia en mercados nacionales o incluso globales, requeridas de innovar, de flexibilizarse, de minimizar riesgos, de bajar costos o competir por calidad. Es importante también tener claro que, cada vez más, una empresa mediana o grande deja de ser un propietario con un proyecto y un capital dado. Las trayectorias de las empresas están sufriendo cambios estructurales profundos: hoy podemos negociar con un empresario nacional o local y mañana encontrarnos frente a un desconocido representante de intereses globales, capaz de cerrar una planta sin aceptar ningún tipo de presión moral ni reglas del juego supuestamente acordadas bajo el título de responsabilidad social de la empresa. Una

empresa es cada vez más apenas un nodo en una red cambiante de relaciones, contratos de aprovisionamiento y trabajo, alianzas y localizaciones.

Hoy puede ser suicida aceptar el chantaje implícito o explícito del capital de que la ciudad debe competir bajando costos de transacción, minimizando costosas normativas y reduciendo salarios directos e indirectos e impuestos. Aunque se logre competitividad por esa vía, los precios relativos del mercado global son trastocados frecuente y violentamente por el desarrollo desigual de las innovaciones tecnológicas y organizativas, y lo que puede ser pan para hoy deviene hambre para el mañana. Una ciudad democrática debería basar su competitividad –que no puede ser desechada como condición necesaria de una buena gestión- en ventajas comparativas o absolutas de tipo dinámico y progresivo: ofrecer una ciudad integrada socialmente, una población con alto nivel de educación, ávida de aprender y emprender, organizaciones sociales que incorporan valor al capital social, una cultura democrática, de responsabilidad del estado por sus compromisos, la garantía de corrupción cero, organizaciones sindicales capaces de admitir la flexibilidad que requiere la tecnología moderna, pero sin renunciar a los derechos básicos de todo ciudadano a una vida digna.

Se trata de lograr una flexibilidad a nivel microeconómico pero una garantía macroeconómica de estabilidad institucional y calidad de vida para todos. Para ello, la economía pública debe estar en condiciones de garantizar esa vida digna aún para los sin empleo temporal, y promover el desarrollo de un sistema de economía del trabajo, eficiente, competitivo él mismo, capaz de abastecer adecuadamente a las empresas, y proporcionar un mercado para parte de sus productos. La producción debe ser sustentable ecológicamente, no sólo porque cada vez más es condición para poder ingresar a los mercados de mayores ingresos, sino porque el ambiente es a la vez medio de producción y condición de vida, y porque las externalidades negativas de la contaminación por la producción privada afectan la economía popular y la pública.

¿Es posible generar empresas, emprendimientos y cooperativas donde no las hay o son insuficientes? La incubadora de empresas viene a la mente. Es un buen instrumento, pero de alto costo, lento y no tiene una escala adecuada. La incubadora sirve como laboratorio experimental y lugar de aprendizaje sobre cómo se genera una empresa o un emprendimiento. Puede ser parte de una escuela de formación de cientos o miles de promotores. Pero esa capacidad de fomentar otro desarrollo debe ejercerse en el campo, en el espacio real, acompañando cotidianamente a las empresas en su habitat efectivo, generando efectos de demostración y vínculos reales inmediatos. La economía pública, asociada a la popular, puede generar las condiciones generales de la producción, favorecer el surgimiento y consolidación de emprendimientos y redes de producción, pero no puede sustituir la iniciativa o capacidad de reacción individual o comunitaria, ni la capacidad de articulación de los mecanismos de mercados bien regulados. Las oportunidades de inversión, de negocios, de producción de valores de uso innovadores, no pueden ser anticipadas ni planificadas en detalle. Pero es fundamental que la población trabajadora esté activa y participe en organizaciones que estén alertas a esas oportunidades, que se desarrollen capacidades básicas como las de comunicación social, de identificación, diagnóstico y resolución de problemas simples y complejos, etc., habilidades que incluso pueden desarrollarse en prácticas de gestión participativas y luego transferirse a la producción, o a la inversa. En esto es importante que el asistencialismo -que ve al

ciudadano como receptor pasivo- sea sustituido por política activadoras de las capacidades de la gente para resolver sus propias necesidades y las de otros.

Si la generación de nuevas actividades es importante, mucho más lo es la recuperación, reciclado y reactivación de las que han desaparecido o están por desaparecer, por la desvalorización que el mercado excluyente produce de esas capacidades y recursos. Un estado democrático y de signo popular debe apoyar a las empresas que no logran llegar por sí solas al umbral de innovación y acceder al conocimiento y la información que hoy exige la competitividad. Centros tecnológicos, universidades, ONGs, pueden ser convocados como agentes fundamentales de esa reactivación. Para ello es preciso que pasen ellos mismos por una transformación radical, porque sus tradiciones y estructuras generalmente no están preparadas para tales tareas. Establecer otra relación con el gobierno local puede contribuir decisivamente a que las resistencias internas al cambio de esas instituciones ceda y dé paso a nuevas formas de articular el conocimiento con la práctica. Las universidades deben jugar un papel fundamental como mediadores del conocimiento universal, científico y tecnológico, poniéndolo en condiciones de ser realmente apropiado por los actores reales sin tener que adquirirlo como mercancía global, y también como sistematizadores del conocimiento tácito, apegado a la práctica pero generalizable, de los agentes productivos locales, protegiendo su derecho a beneficiarse de su propia creatividad. La producción más deseable para un desarrollo humano integral e integrador es la que tiene alta calidad y alto contenido de conocimiento incorporado en el trabajo antes que en máquinas y sistemas sustituidores del trabajo humano.

A esta altura, alguien podría preguntar si olvidamos que debíamos referirnos al Plan Director y no a la política económica del gobierno local. De hecho, estamos deslizándonos la idea de que no es posible encapsular lo económico en una Secretaría que lleve ese nombre. La educación, la salud, la vivienda, la organización de corredores de transporte, la normativa ambiental, el presupuesto participativo, todo ello está atravesado por las relaciones económicas. Es, en realidad, económico, en tanto resuelve necesidades de los ciudadanos de esta ciudad con escasos recursos.

Con estas sugerencias, terminamos preguntando: si la economía, la sociedad, las identidades y la cultura están en estado de fluidez, si las predicciones mecánicas son tan inciertas, ¿cómo dirigir de manera flexible el plan urbano, la cristalización física de todos esos procesos? Tal vez por otras razones, más políticas que tecnológicas, el Plan Director de Porto Alegre comienza a plantearse la difícil tarea de gestionar y planificar sabiendo que no hay más planes directores para diez o veinte años, que se trata de un proceso de continuas rectificaciones, y que sin embargo deberán tomarse decisiones cuyas consecuencias –aunque podrán ser codeterminadas por otras políticas variables- en todo caso marcarán el espacio urbano futuro. Como con el Presupuesto Participativo, todos esperamos aprender de este nuevo desafío que Porto Alegre se plantea.